

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 25

Du mardi 19 au vendredi 22 octobre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005
Examen du rapport..... 8775
- Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005
Examen du rapport (suite)..... 8818
- Information relative à la Commission 8824

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Loi de finances pour 2005
 - Audition de Mme Brigitte Girardin,
ministre de l'outre-mer,
sur le budget du ministère..... 8825
 - Outre-mer
Examen de l'avis 8826
- Création commission d'enquête sur l'utilisation
du chlordécone et autres pesticides dans l'agriculture
martiniquaise et ses conséquences..... 8826
- Création commission d'enquête sur les causes
de l'augmentation des prix dans la grande
et moyenne distribution 8827
- Loi de finances pour 2005
 - Audition de M. Hervé Gaymard,
ministre de l'agriculture, de l'alimentation,
de la pêche et des affaires rurales,
sur le budget du ministère..... 8834
 - Agriculture
Examen de l'avis 8860
 - Pêche
Examen de l'avis 8861
- Informations relatives à la Commission 8861

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Loi de finances pour 2005
 - Audition de Mme Claudie Haigneré,
ministre délégué aux affaires européennes
sur le budget du ministère 8863
 - Affaires européennes
Examen de l'avis 8871
 - Écologie et développement durable
Examen de l'avis 8874
- Rapports d'amitié et de coopération France-Monaco
Examen du rapport..... 8877
- Avenant à la convention fiscale France-Monaco
Examen du rapport..... 8877
- Audition de M. Lakhdar Brahimi,
conseiller spécial auprès du
Secrétaire général des Nations-Unies 8882
- Informations relatives à la Commission 8882

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de M. Luc Vigneron,
président directeur général de GIAT Industries,
président du Conseil des industries de défense (CIDEF),
sur le livre blanc du CIDEF..... 8883
- Loi de finances pour 2005
 - Audition du général Richard Wolsztynski,
chef d'État-major de l'armée de l'air 8892
 - Audition du général Bernard Thorette,
chef d'État-major de l'armée de terre..... 8901
- Information relative à la Commission 8908

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Loi de finances pour 2005, première partie
Examen du rapport..... 8909
- Loi de finances pour 2005, première partie
Examen du rapport (suite)..... 8939
- Loi de finances pour 2005, première partie
Examen du rapport (suite)..... 8971

• Loi de finances pour 2005, première partie <i>Examen du rapport (suite)</i>	8996
• Loi de finances pour 2005, première partie <i>Examen des amendements (art.88)</i>	9022
• Loi de finances pour 2005, deuxième partie – Enseignement scolaire <i>Vote sur les crédits</i>	9031
• Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 <i>Examen de l'avis</i>	9039
• Information relative à la Commission	9056

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA REPUBLIQUE

• Loi de finances pour 2005 – Audition de Mme Brigitte Girardin, <i>ministre de l'outre-mer,</i> sur le budget du ministère	9057
– Collectivités d'outre-mer à statut particulier et Nouvelle-Calédonie <i>Examen de l'avis</i>	9072
– Départements et régions d'outre-mer <i>Examen de l'avis</i>	9072
• Loi de finances pour 2005 – Audition de M. Renaud Dutreil, <i>ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État</i> et de M. Éric Woerth, <i>secrétaire d'État à la réforme de l'État,</i> sur le budget du ministère	9073
– Fonction publique <i>Examen de l'avis</i>	9084
• Informations relatives à la Commission	9084

COMMISSION SPÉCIALE

CHARGÉE D' EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

• Informations relatives à la Commission	9085
--	------

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES
DES AUTORISATIONS D'ESSAIS D'ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

- Élection du bureau.....9087

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

- Élection du bureau.....9089
- Questions diverses.....9090
- Informations relatives à l'Office9090

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mardi 19 octobre 2004

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de M. Pierre Morange, vice-président,
puis de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur les rapports de **M. Bernard Perrut**, pour les **recettes et l'équilibre général**, **M. Jean-Pierre Door**, pour **l'assurance maladie et les accidents du travail**, **Mme Marie-Françoise Clergeau**, pour **la famille**, et **M. Georges Colombier** pour **l'assurance vieillesse**, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 (n° 1830).

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné l'importance de cette discussion, particulière cette année à deux titres. D'une part, ce débat intervient après toute une série de textes, relatifs à des thèmes aussi variés et fondamentaux que les retraites, la solidarité envers les personnes âgées et les personnes handicapées, la santé publique, la réforme de l'hôpital par la simplification administrative ou encore l'assurance maladie. Il ne s'agit donc pas de reprendre les débats qui ont déjà eu lieu au cours des derniers mois. D'autre part, la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances conduit à l'application des notions de programmation et de pluriannualité.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé que ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 est le huitième du genre depuis l'institution des lois de financement en 1996. C'est l'occasion de débattre des principales orientations de la protection sociale, en matière de dépenses comme de recettes. Ce budget, qui représente plus de 350 milliards d'euros, est supérieur à celui de l'État. Il constitue par ailleurs un sujet de préoccupation majeure pour la vie quotidienne des Français s'agissant de chacune des trois branches concernées.

En dépit de la place que lui confèrent la Constitution et les textes organiques afférents, le débat sur la sécurité sociale donne parfois le sentiment d'avoir lieu aussi ailleurs qu'en loi de financement, ce qui en explique la complexité.

La loi de financement pour 2003 était marquée par l'alternance et a été qualifiée de « texte de transition ». Celle pour 2004 a été largement déterminée par la réforme des retraites. Celle de cette année l'est par la réforme de l'assurance maladie. Après ces réformes auxquelles s'ajoutent la pérennisation de l'allocation personnalisée d'autonomie, la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et l'adoption de la loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, on ne peut s'étonner que le présent projet de loi de financement pour 2005 ne contienne pas de mesures aussi spectaculaires.

Il convient cependant d'en rappeler quelques mesures fortes et, en tout premier lieu, la fixation d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) certes volontariste, dont le respect dépend de conditions fortes mais pas inaccessibles. Aucun acteur du système de santé, aucun Français n'aurait compris qu'après la réforme de l'assurance maladie, on se contente d'une baisse symbolique du taux de croissance de l'ONDAM ou que l'on se résigne à l'avance à le voir dépassé. Il faut être optimiste. Il convient de faire mention également de la pérennisation des fonds destinés à indemniser les victimes de l'amiante aussi bien par un effort accru de la branche que par la création d'une contribution sur les entreprises ayant exposé leurs salariés à l'amiante. D'autres mesures de moindre ampleur financière mais essentielles pour leurs bénéficiaires peuvent être citées comme le doublement de la prime d'adoption, sujet majeur pour les familles.

Enfin, au sujet de l'adossement du régime des industries électriques et gazières (IEG) au régime général, l'audition des ministres a été l'occasion d'exprimer les réserves qu'inspiraient ses modalités. Les rapporteurs ont dû intercéder pour que cette opération se fasse dans la plus grande transparence et dans un souci de stricte neutralité financière. Les sommes en jeu sont considérables : à titre d'exemple, plus de la moitié de la progression des recettes de la sécurité sociale l'an prochain découle directement de cet adossement. Cette opération ne doit pas conduire à en faire supporter le surcoût par les salariés du régime général.

De fait, la principale caractéristique de ce projet est qu'il concrétise financièrement les réformes engagées depuis deux ans.

La situation des comptes 2004 est mauvaise, comme l'a mis en évidence l'audition par la Commission de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, il y a quelques semaines. Elle constitue, on l'a suffisamment dit, un triste record dans l'histoire de la sécurité sociale. Le gouvernement aurait pu, comme d'autres l'ont fait peut-être par le passé, se contenter de mesures de redressement comptable, de baisse des prestations et de hausse des prélèvements, voire nier la réalité du déficit dans l'attente du

retour de la croissance. La voie aurait été plus facile mais plus fragile et en tout cas peu responsable.

La réforme des retraites comme la réforme de l'assurance maladie ont cherché à mettre en œuvre des changements de structures fondés sur un partage de l'effort, sur l'efficacité de la dépense et son équité. Le maintien des systèmes de retraites par répartition, la mise en œuvre progressive de la réforme ont leur coût : indéniablement, l'application brutale des mesures d'allongement de la durée de cotisations aurait évité le déséquilibre que connaît la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) en 2004. De même, on aurait pu se contenter de baisser le niveau de remboursement des soins sans se lancer dans des réformes de structures, sans rénovation de la gouvernance, sans maîtrise médicalisée de la dépense, sans réforme de la classification des actes. La branche maladie se serait en apparence rapprochée plus vite de l'équilibre, mais de façon précaire et dans des conditions inacceptables.

Les comptes de 2004 sont mauvais – 14 millions d'euros de déficit – et c'est en partie un choix que de ne pas les avoir artificiellement redressés par des méthodes comptables.

Ceux de 2005 seront meilleurs. Avec le quasi-équilibre de la branche famille, de celle des accidents du travail et des maladies professionnelles et la réduction du déficit de l'assurance maladie, le solde du régime général connaîtra une nette amélioration. Le déficit de l'assurance maladie se réduira de 7,9 milliards d'euros. Cette évolution résulte d'une part d'une augmentation des recettes de 5 milliards d'euros, d'autre part d'une moindre diminution des dépenses à hauteur de 2,9 milliards d'euros à la suite de mesures aussi diverses que celles relatives à la maîtrise médicalisée des dépenses, au contrôle des arrêts de travail, à la modernisation de la gestion hospitalière ou encore au forfait journalier.

Cela ne signifie d'ailleurs pas que la priorité irait au seul redressement : on peut penser à l'augmentation des dépenses de justice sociale que constitue l'extension du dispositif carrières longues aux trois fonctions publiques mais aussi aux moyens supplémentaires consacrés à la prise en charge de la perte d'autonomie, que ce soit celle des handicapés ou des personnes âgées. On a parfois critiqué la mise en place de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : au motif qu'elle n'est pas une caisse de sécurité sociale, parce qu'elle ne ferait que compenser le prétendu désengagement de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) vis-à-vis des personnes âgées et handicapées. Quel est le résultat ? La CNSA apporte 480 millions d'euros supplémentaires à un ONDAM médico-social par ailleurs en très forte progression. C'est cette mobilisation des moyens, au-delà des questions d'idéologie – qui parfois divisent – ou de tuyauration financière, qui permet d'améliorer la médicalisation des établissements ainsi que le

recrutement et la formation des personnels en établissements comme à domicile.

Le caractère globalement satisfaisant de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale ne signifie pas que tout soit parfait, que toutes les questions soient réglées. Dernier du genre, il constitue aussi la première étape d'un redressement.

La complexité du système de financement altère profondément sa lisibilité et des amendements seront déposés pour améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la loi de financement. Certes, n'ont pas été recréés des tuyaux comparables à ceux du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) mais la multiplicité des fonds et des financements croisés nuit considérablement à la clarté des actions et à la vision d'ensemble. Le rapport écrit et fait au nom de la Commission privilégiera le souci de pédagogie, souci nécessaire dans la mesure où la sécurité sociale constitue un bien commun. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne doit pas être une affaire de spécialistes.

Alors que l'on se focalise sur les comptes du régime général, ceux d'un certain nombre de fonds sont exsangues. Sans même parler du Fonds de réserve des retraites (FRR) doté de recettes permanentes quasiment en voie d'extinction, on ne peut que s'inquiéter par exemple de voir le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) croître de façon très rapide sans provoquer de réaction, pas même celle de son conseil de surveillance qui – on doit le noter – ne s'est pas réuni depuis des années. Il est important en effet que ce conseil de surveillance fonctionne effectivement et que soit assuré un contrôle démocratique sur le fonds. De même, on ne peut pas accepter que perdure le déficit du régime agricole : près d'1,5 milliard l'an prochain, soit 10 % de déficit. Pas une ligne dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ! Pas une dans le projet de loi de finances ! Un amendement sera déposé, destiné à trouver sinon la somme nécessaire – il n'est pas de baguette magique en matière financière –, du moins une amorce de réponse par le gouvernement, tant cette question est importante pour les Français, notamment en zone rurale.

L'articulation entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale constitue aussi une difficulté. Le maintien dans le premier d'une partie des droits sur le tabac prive la sécurité sociale de recettes dont elle aurait bien besoin. Que le projet de loi de finances lui retire en plus des droits sur les alcools est aussi préoccupant. Voilà des années que le jeu entre projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale constitue un moyen d'éluder parfois certaines questions. Avec la loi du 13 août dernier et son article 70, le principe de la compensation intégrale par l'État des pertes de recettes de la sécurité sociale a été renforcé, ce qui est une bonne chose ; il est

souhaitable de le voir pleinement appliqué et rapidement. A défaut de pouvoir prévoir le maintien des recettes alcool de la Caisse nationale d'assurance maladie, il sera proposé d'engager la réflexion sur cette question.

Ce débat montre la nécessité, à l'instar de ce qui a été fait pour la loi de finances, de moderniser nos lois de financement. Il est absurde de devoir chaque année appréhender ce budget comme s'il n'existait pas d'autre horizon qu'annuel. Il est regrettable de voter un ONDAM et un objectif de branche maladie dont les champs ne coïncident pas, des recettes et des dépenses dont le périmètre diffère. Il est tout aussi dommageable de ne pas pouvoir s'exprimer sur un véritable solde financier.

Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale est un bon texte, un texte inscrit dans la logique des réformes engagées, un texte préparant le chemin du retour vers l'équilibre financier. Il est donc souhaitable que le débat soit abordé avec sérénité et que soit adopté ce texte, car il ouvre une voie nouvelle dans laquelle tous doivent s'engager.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a également rappelé qu'il s'agit du huitième et dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale s'inscrivant dans le cadre de la loi organique de 1996. Il faut souhaiter que la modification à venir de la loi organique contribue à rendre la discussion plus claire et à accroître les prérogatives du Parlement en la matière. Après la loi relative à la politique de santé publique et la loi relative à l'assurance maladie promulguées en août dernier, ce projet de loi ne comporte pas de nouvelles dispositions majeures concernant notre système d'assurance maladie. Il s'inscrit dans le cadre des perspectives ouvertes par la loi du 13 août dernier et des priorités définies par le Président de la République, telles que la lutte contre le cancer et la meilleure intégration des personnes handicapées.

Le premier point important de ce projet est la fixation d'un taux de progression de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) pour 2005 à 3,2 %, soit 134,9 milliards d'euros. Par rapport au taux de croissance de l'ONDAM de 5,2 % pour 2004 et 6,2 % en 2003, il ne s'agit pas d'un taux irréaliste mais d'un taux volontariste. Ce taux n'est en fait que le reflet de la réforme réalisée cet été. Les décrets d'application de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie seront rapidement publiés : les mesures de maîtrise médicalisée doivent porter leurs fruits dès les premiers mois de l'année 2005. Le respect de cet ONDAM est donc bien dans l'ordre du possible ! A titre indicatif, le gouvernement attend 2,9 milliards d'euros d'économies en 2005 (dans le champ du régime général), dont 1 milliard d'euros imputable aux mesures de maîtrise médicalisée. Cette maîtrise médicalisée recouvre l'encadrement renforcé du suivi des patients atteints d'une affection de longue durée (ALD), le respect de l'ordonnancier

bizone, le bon usage du médicament, les référentiels de prescriptions sur les transports sanitaires et le plan de maîtrise médicalisée du transport, la lutte contre la fraude, la mise en place du médecin traitant et l'effet de la contribution forfaitaire. Comme le montrent la récente inflexion très nette des dépenses d'indemnités journalières et l'évolution récente en matière de consommation d'antibiotiques, il n'y a pas de fatalité en ce qui concerne la hausse incontrôlée des dépenses d'assurance maladie. L'important est que les outils prévus par la loi relative à l'assurance maladie se mettent rapidement en place afin de dégager des économies, particulièrement sur les indemnités journalières, les prescriptions de transports sanitaires et le suivi des assurés sous ALD. Sur ce sujet, il serait d'ailleurs nécessaire que le dossier médical personnel soit très rapidement généralisé : à cet égard, la date du 1^{er} janvier 2007 peut paraître un peu tardive.

Le deuxième point de la réforme concerne la tarification à l'activité dans les établissements, réforme aussi fondamentale que nécessaire. Elle poursuit sa montée en charge. La part du budget médecine chirurgie obstétrique (MCO) financée par l'activité en 2005 sera au moins égale à 20 %. Le projet de loi vise à faciliter la mise en place de cette réforme en permettant aux caisses de consentir des avances remboursables aux établissements privés et en clarifiant le mécanisme de la caisse pivot. Il propose aussi que l'activité de prélèvement d'organe soit financée dès 2005 à 100 % sur la base de tarifs de prestations, ce qui permettra de mieux valoriser cette activité. Avec le déploiement du plan hôpital 2007 déjà engagé et la réforme à venir de l'organisation interne de l'hôpital, la tarification à l'activité montre que le secteur hospitalier est partie prenante de la réforme du système de soins menée par le gouvernement.

S'agissant des dépenses de médecine de ville, hors médicament, les auditions successives ont permis de dégager un réel intérêt et un certain optimisme quant aux effets de la loi relative à l'assurance maladie pour la médecine ambulatoire à deux conditions. La première est que la loi soit rapidement appliquée : à cet égard, les ministres travaillent à la publication des décrets d'application. La deuxième condition est que les régimes de l'assurance maladie et les représentants des médecins signent une convention, si possible une convention unique, comprenant des volets spécifiques. La conclusion de cette convention sera un signe fort de la confiance des acteurs envers la réforme.

Par ailleurs, l'article 11 du projet de loi comporte des dispositions visant à mettre en œuvre l'une des propositions de la conférence de la famille du 29 juin dernier, qui ne peut que recueillir un large soutien. Il est en effet prévu d'instituer un entretien de santé pour les adolescents en classe de cinquième afin de mieux prendre en compte leurs besoins de santé spécifiques.

et repérer au plus tôt les troubles sanitaires et sociaux susceptibles d'altérer leur développement. Cette consultation de prévention serait ainsi exonérée du ticket modérateur.

Enfin, il apparaît aujourd'hui nécessaire de prolonger la durée de vie du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV), qui doit en principe disparaître en décembre 2006, afin de lui permettre d'exercer ses missions dans de bonnes conditions, qu'il s'agisse des aides aux maisons médicales de garde ou aux réseaux de soins. Un amendement sera proposé en ce sens. L'article 9 du projet étend les missions du Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés, seul à même de conforter les investissements hospitaliers, en prévoyant le montant de la participation des régimes obligatoires d'assurance maladie à son financement à hauteur de 405 millions d'euros pour 2005. L'article 14 fixe par ailleurs à 30 millions d'euros le montant de la dotation de financement de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).

Concernant les dépenses de médicament, le projet de loi ne comporte qu'un article, et pour cause ! Depuis plus de deux ans, le gouvernement a en effet engagé un ambitieux programme de réforme, qui porte sur l'ensemble des éléments de la politique du médicament. Ambitieux mais réaliste, le plan médicament doit permettre aux patients d'avoir accès aux nouveaux traitements dont ils ont besoin, à travers notamment le soutien à l'innovation, tout en recherchant une efficience accrue des dépenses de médicaments ; en d'autres termes, il s'agit de soigner mieux en dépensant beaucoup moins. A cet égard, la promotion du bon usage des soins constitue évidemment un « pari gagnant-gagnant » pour la santé publique et pour la rationalisation – et non le rationnement – des dépenses de médicament : ce sera d'ailleurs l'une des missions essentielles de la Haute autorité de santé. La priorité est donc désormais de mettre en musique ces mesures et de veiller à ce que l'ensemble des acteurs concernés – industriels, médecins, pharmaciens, assurés, Comité économique des produits de santé (CEPS), Haute autorité de santé... – se mobilisent rapidement pour assurer le succès de la réforme.

S'agissant de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), ses perspectives dépendent essentiellement de l'évolution des dépenses liées aux dispositifs de prise en charge des maladies causées par l'amiante : le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et surtout le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), dont les charges ont augmenté de 59 % en 2003 après avoir doublé en 2002 et triplé en 2001. Si la progression de ces dépenses risque de menacer durablement l'équilibre de la branche, il ne saurait pour autant être question de remettre en cause la politique menée, au titre de la solidarité

nationale, en faveur des victimes de l'amiante. L'article 21 du projet de loi propose en conséquence d'aménager les modalités de financement du FCAATA, en instituant une contribution spécifique pour les entreprises ayant exposé leurs salariés à l'amiante, cette opération étant neutre pour les salariés, dont les droits ne seront pas modifiés. Il conviendra enfin d'être très attentif aux discussions qui seront engagées par les partenaires sociaux, comme les y a invités l'Assemblée nationale par la loi du 13 août dernier, concernant la réforme de la gouvernance de la branche ainsi que l'évolution des conditions de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et maladies professionnelles.

En conclusion, si ce texte est resserré, il est aussi profondément marqué par la volonté d'améliorer rapidement les comptes de la sécurité sociale. Cet exercice est le dernier du genre, puisque la réforme de la loi organique doit permettre de médicaliser davantage l'ONDAM et d'établir des objectifs pluriannuels. Ces voies sont ambitieuses, comme l'est la loi du 13 août dernier qui doit permettre de mieux maîtriser les dépenses d'assurance maladie.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, rappelant son appartenance à l'opposition, a indiqué qu'elle s'efforcerait de présenter un rapport objectif. Ce projet de loi de financement ne comporte aucune mesure phare, aucune annonce porteuse d'une nouvelle ambition pour la politique familiale, hormis le doublement de la prime d'adoption, qui ne concerne que 5 000 familles. La dernière conférence de la famille sur l'adolescence n'a fait que prendre acte du malaise des jeunes. A aucun moment le gouvernement n'a voulu se saisir de la question centrale de la pauvreté croissante des adolescents des milieux défavorisés et de l'inadaptation de la politique familiale actuelle pour aider les familles à financer les études de leurs jeunes adultes.

La situation financière des étudiants ne cesse de se dégrader ; 45,5 % d'entre eux doivent prendre un emploi pendant leurs études, contre 37,2 % il y a cinq ans ; 100 000 étudiants sont en situation de précarité. Le soutien aux familles ayant à charge des étudiants a été mis en place en 1945, à une époque où seuls 10 % des jeunes étaient encore étudiants à 20 ans ; aujourd'hui, plus de 65 % des jeunes font encore des études à cet âge. Or le versement des prestations familiales s'arrête au moment où les jeunes coûtent le plus cher : une famille de trois enfants qui gagne le SMIC perd plus de 400 euros par mois entre le vingtième et le vingt et unième anniversaire de l'aîné. Il est donc urgent de revoir l'ensemble des aides financières destinées aux adolescents et aux étudiants.

L'instauration d'un examen médical en classe de cinquième pris en charge intégralement par l'assurance maladie est une mesure du projet de loi

qui mérite que l'on s'y arrête, même si elle ne fait pas partie des mesures concernant la branche famille. L'objectif de cette mesure est louable mais c'est aussi un bel aveu de d'impuissance pour l'État, qui se révèle incapable d'organiser un service de médecine scolaire digne de ce nom. Depuis des années les parents d'élèves réclament davantage de médecins et d'infirmières scolaires dans les établissements et pour toute réponse il est proposé un examen médical, qui n'est même pas obligatoire, et qui devrait se dérouler dans les cabinets des praticiens libéraux. Cette solution a dû être retenue car la pénurie de médecins scolaires rend impossible de pratiquer cet examen dans les locaux scolaires. En effet, notre pays ne compte que 2 200 médecins scolaires, soit un médecin pour 5 660 élèves.

Il est indispensable de revoir le dispositif de cet examen afin de le rendre obligatoire, dans un premier temps, dans les zones d'éducation prioritaires et qu'il se déroule dans les locaux scolaires avec le concours des médecins libéraux. Un amendement sera présenté en ce sens.

En ce qui concerne l'équilibre financier de la branche maladie, on relève pour la première fois en 2004 un déficit estimé à 183 millions d'euros ; 2005 devrait voir le retour à l'équilibre. Mais, au-delà de ces chiffres, il est nécessaire d'analyser comment la situation de nombreuses familles a évolué.

Certaines réformes sont annoncées comme de grands progrès mais se traduisent aussi par des restrictions dans l'accès aux prestations : par exemple la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui a durci les conditions pour bénéficier de l'allocation de libre choix d'activité (ex-allocation parentale d'éducation). Dorénavant, pour avoir droit à la prestation, les mères de trois enfants et plus doivent avoir travaillé deux ans dans les cinq années qui précèdent chaque naissance alors qu'avant il suffisait d'avoir travaillé deux ans dans les dix années qui précédaient la troisième naissance.

Pour ce qui est des aides au logement, c'est avec neuf mois de retard que le gouvernement a fait connaître les barèmes de l'aide personnalisée au logement (APL). Ces nouveaux barèmes se traduiront en fait par un accroissement du taux d'effort des ménages et des familles notamment en raison de la non-prise en compte de l'augmentation réelle des loyers et d'un « forfait charges » inchangé. De plus, l'augmentation de 15 à 24 euros du montant mensuel en deçà duquel les aides ne seront plus versées va exclure un grand nombre de familles du bénéfice de ces aides.

Deux décrets adoptés en juillet vont également avoir des conséquences que toutes les familles n'ont peut-être pas encore comprises. Ces décrets modifient la manière dont sont pris en compte les revenus pour les allocations versées sous condition de ressources. Il a ainsi été décidé que les

frais de garde des enfants ne seront plus déductibles des ressources prises en compte pour bénéficier des prestations familiales. Jusqu'à présent, les familles faisant garder un enfant de moins de 7 ans pouvaient déduire 762 euros des revenus qu'elles déclaraient à la CAF. Au premier juillet 2004, cette déduction disparaît. Cette décision est défavorable pour toutes les familles modestes bénéficiaires de l'allocation logement et pour celles issues des classes moyennes qui étaient aux limites du droit à l'allocation de rentrée scolaire ou à l'allocation pour jeune enfant ; s'envolent ainsi une prime de 257 euros par enfant et un revenu de 161 euros par mois. Dans la même logique les droits des chômeurs ne seront réexaminés et donc revalorisés que deux mois après leur perte d'emploi, au lieu d'un.

Au total, ce sont de nombreuses familles qui, avant ce projet de loi, par le biais de prétendues mesures techniques, auront vu leurs droits fortement rognés.

Toutes ces mesures d'économie contrastent avec certaines mesures clientélistes proposées dans le projet de loi de finances pour 2005 notamment celle visant les emplois familiaux. Le plafond de dépenses ouvrant droit à une réduction d'impôt connaîtra une hausse substantielle de 10 000 à 15 000 euros. Cette mesure devrait concerner moins de 40 000 familles très aisées. A titre d'exemple, elle aura pour effet de rendre non imposable un couple avec deux enfants disposant d'un revenu imposable mensuel de près de 4 600 euros. Cette réforme n'améliora pas réellement l'accueil des jeunes enfants mais symbolise une politique fondée sur l'initiative individuelle alors que les modes collectifs de garde sont sacrifiés.

S'agissant du projet de loi de financement en lui-même, on peut en présenter rapidement les mesures concernant la famille :

- La prime d'adoption est doublée.

- Le financement de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) est modernisé. Suite aux critiques de la Cour des comptes, deux enveloppes seront distinguées : l'une pour les missions traditionnelles de l'UNAF, l'autre pour financer des actions nouvelles liées à la politique familiale.

- La prise en charge par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) des majorations de pension pour enfants est reconduite dans les mêmes conditions que l'année dernière.

- Le taux de revalorisation des prestations familiales est fixé à 1,5 % pour 2005, conformément à la règle d'évolution prévue par la loi, sans coup de pouce supplémentaire.

Au-delà des préoccupations budgétaires, le thème de la pauvreté chez les enfants mérite un développement, car il a été éclairé par le rapport du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) en 2003. Selon les critères de définition de la pauvreté retenus, un à deux millions d'enfants vivaient en dessous du seuil de pauvreté en France, ce risque augmentant pour les adolescents du fait de l'inadaptation de la politique familiale, beaucoup plus efficace pour faciliter l'accueil des jeunes enfants que pour compenser le surcoût représenté par les adolescents. Le taux de pauvreté augmente avec l'âge, de 5 à 6 % avant quatre ans à plus de 10 % après 13 ans, ce phénomène semblant s'expliquer par de meilleurs transferts sociaux pour la petite enfance que pour l'adolescence.

Au-delà de la définition de la pauvreté monétaire on peut appréhender la pauvreté par les mauvaises conditions de vie avec une attention toute particulière pour le logement. Une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a cherché à vérifier si la pauvreté monétaire et les conditions de vie se recouvraient et a conclu que, parmi les enfants à bas revenus, 36 % étaient également pauvres en conditions de vie. Au total le recouvrement entre les deux formes de pauvreté permet de définir un noyau dur de pauvreté de 6 % d'enfants pauvres selon les deux approches. S'agissant des enfants, sans doute faudrait-il aussi évaluer la qualité des équipements scolaires et les équipements collectifs de loisirs.

Bref, il est très important que la France se dote d'outils statistiques adaptés, ce qui permettrait de se fixer ensuite des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour la réduction de la pauvreté des enfants. Il est également important que la représentation nationale soit régulièrement informée de ces travaux.

Pour lutter contre la pauvreté des enfants, il faudrait sans doute accentuer le caractère redistributif des prestations familiales. Il conviendrait par exemple d'évaluer précisément le coût que représenteraient le versement des allocations familiales jusqu'à 22 ans, la majoration de la prime de rentrée scolaire pour les enfants de l'enseignement technique et la majoration du RMI pour les familles ayant des adolescents à charge. Une meilleure prise en compte du surcoût des enfants dans le calcul de la prime pour l'emploi serait aussi souhaitable.

L'amélioration des dispositifs de garde constitue également une piste pour aider à la réinsertion de nombreuses femmes dans l'emploi.

La pauvreté conduit aussi certains parents à se replier sur eux-mêmes et rend très difficile l'exercice de leur autorité parentale. La politique familiale devrait œuvrer plus efficacement pour aider les parents à assumer leur rôle éducatif. Seul un accompagnement social global, pratiqué par des

professionnels formés à l'approche des publics en situation de précarité, pourra permettre de sortir d'une logique de guichet qui distribue des prestations alors que la pauvreté conduit à une exclusion beaucoup plus globale qui se reproduit d'une génération à l'autre.

Les initiatives lancées par ATD Quart-Monde doivent être saluées et devraient inspirer les pouvoirs publics car elles permettent à des familles fragilisées de retrouver leur dignité et de se réapproprier leur propre histoire, au lieu de continuer à être les simples bénéficiaires de politiques sociales souvent peu adaptées pour surmonter les handicaps culturels qui sont autant d'entraves pour sortir durablement de la pauvreté.

M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a tout d'abord indiqué que son rapport dresserait le bilan de l'application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites et contiendrait en annexe un tableau récapitulatif, article par article de la loi, les décrets qui ont été publiés et ceux qui restent à publier.

Le gouvernement a estimé que l'exécution de la loi nécessitait la publication de 83 décrets : 54 ont été publiés à ce jour, une vingtaine est en cours de contreseing. Tous les décrets nécessaires à la mise en œuvre des mesures entrant en vigueur en 2004 ont été publiés.

Les mesures majeures ont fait l'objet de décrets. Certaines d'entre elles étaient très attendues, comme le départ anticipé à la retraite pour les assurés ayant effectué une longue carrière professionnelle, le nouveau régime de retraite complémentaire des commerçants, le rachat des années d'études supérieures ou des années incomplètes, le rachat des trimestres d'aide familiale agricole ou la mensualisation des pensions des exploitants agricoles.

S'agissant des départs anticipés à la retraite dans le secteur privé, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) prévoit de liquider 120 000 dossiers en 2004. Près de 1,3 milliard d'euros sera consacré en 2005 aux mesures en faveur des départs anticipés à la retraite, 90 000 nouveaux départs étant prévus en 2005.

S'agissant des départs anticipés à la retraite dans la fonction publique, qui font l'objet de l'article 29 du projet de loi, le ministre de la fonction publique a conduit une concertation qui a abouti en juin 2004 à un document fixant le cadre du dispositif à mettre en œuvre. Pour les carrières longues, les mêmes règles que pour le secteur privé s'appliqueront. Cependant, à l'instar des autres dispositions spécifiques aux fonctionnaires de la loi portant réforme des retraites, le dispositif relatif aux carrières longues connaîtra une montée en charge progressive, échelonnée jusqu'au 1^{er} janvier 2008. Le coût associé sera de 140 millions d'euros en 2005 pour les fonctionnaires de l'Etat

et de 70 millions d'euros pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers gérés par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Par ailleurs, les décrets d'application de certaines mesures n'ont pas encore été publiés ou sont incomplets. Il s'agit notamment des dispositions concernant le droit à l'information individuelle, le cumul emploi-retraite, la retraite progressive, la cotisation à hauteur du salaire équivalent temps plein des salariés à temps partiel, le congé de solidarité familiale et la réforme des retraites des avocats. En outre, aucune négociation interprofessionnelle sur le traitement de la pénibilité du travail n'a fait l'objet d'un début de discussion. La question est au point mort alors que la loi fixe un délai de trois ans pour l'engagement de ces négociations.

En dernier lieu, une mesure d'application a posé problème : la réforme du régime des pensions de réversion. En l'état, les décrets du 24 août 2004 sont suspendus et les pensions sont liquidées comme elles l'étaient avant la loi du 21 août 2003, dans l'attente du rapport d'évaluation du Conseil d'orientation des retraites qui doit être remis d'ici la fin novembre 2004. Ce gel de la réforme porte non seulement sur le calcul des ressources qui a soulevé une vague d'inquiétudes, mais également sur les conditions d'accès à la réversion : les conditions de mariage et d'âge antérieures sont maintenues, ce qui pénaliserait au moins 200 000 veuves et veufs.

Concernant les comptes de la branche vieillesse, ceux-ci paraissent structurellement déficitaires dans la mesure où on ne peut pas compter sur la croissance pour ramener cette branche spontanément à l'équilibre. En 2004, la CNAV devrait enregistrer, pour la première fois, un déficit comptable supérieur à 70 millions d'euros alors que les excédents atteignaient 946 millions en 2003 et 1,66 milliard en 2002. Pour 2005, la Commission des comptes de la sécurité sociale prévoit un déficit supérieur à 1,4 milliard d'euros.

La dégradation des comptes de la CNAV s'explique en grande partie par la montée en charge des départs anticipés en retraite. Les mesures structurelles contenues dans la loi portant réforme des retraites, comme l'augmentation de la durée de cotisation, porteront leurs fruits plus lentement.

Concernant le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et de la protection sociale, a toutefois annoncé que l'ensemble du reliquat de la contribution sociale de solidarité des sociétés sera affecté au FSV pour sécuriser son financement. Les partenaires sociaux souhaiteraient qu'une réflexion globale soit engagée sur les missions et le financement du FSV.

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) disposera à la fin de l'année 2004 d'un peu plus de 19 milliards d'euros. Les perspectives du FRR sont relativement incertaines car une fraction essentielle de ses ressources, à

savoir les excédents de la CNAV, s'est éteinte en 2004. La question reste donc posée d'une affectation de recettes supplémentaires à ce fonds. Les marges de manœuvre budgétaire empêchent tout abondement significatif ; le retour de la croissance devrait lever cette incertitude.

Deux mesures de la réforme des retraites pourraient produire des économies substantielles sur l'exercice 2005 : la proratisation des montants des pensions versées aux assurés ayant moins de 154 trimestres validés et la mise en place de la surcote au 1^{er} janvier 2004 pour les assurés différant leur départ en retraite. La Commission des comptes de la sécurité sociale souligne toutefois que cette dernière estimation est fragile car le calcul lié à la surcote repose sur une rationalité financière des agents en matière de départ en retraite.

Concernant l'article 28 du projet de loi et la réforme du régime spécial d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières (IEG), le gouvernement a retenu la formule de l'adossement au régime général et aux régimes complémentaires et de la soulte pour réaliser le transfert. Cette réforme est conduite selon trois principes : la sécurisation des droits des salariés des IEG, la neutralité financière de l'opération pour le régime général et les régimes complémentaires – tous les syndicats et organismes auditionnés par le rapporteur ont insisté sur le respect de ce point –, la clarté et la transparence, la soulte versée par les IEG étant affectée à une section spécifique du FRR qui reversera annuellement à la CNAV les sommes permettant d'assurer la neutralité de l'adossement.

Le gouvernement veille à ce que l'adossement du régime des IEG sur le régime général ne génère aucun surcoût pour les salariés du régime général, la neutralité étant assurée par le versement de soultes. Les deux fédérations de retraite complémentaire demanderaient 9 à 12 milliards d'euros ; la CNAV a demandé 9,2 milliards pour couvrir la totalité des coûts additionnels. Le gouvernement a élaboré le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 sur la base d'un versement de 6,9 milliards.

Au cours de la nuit du 18 au 19 octobre, un accord est finalement intervenu entre le gouvernement et la CNAV : il fixe la soulte à 7,7 milliards d'euros, 40 % étant versés au FRR début 2005 et les 60 % restant sur les 20 ans qui viennent. Pour mesurer l'équilibre de l'opération, on peut ajouter à cette somme 1,3 milliard d'euros correspondant au financement des avantages familiaux de l'assurance vieillesse des personnels des IEG, qui seront pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse et non par la CNAV.

Les soultes dues aux régimes complémentaires, AGIRC et ARRCO, sont en cours de négociation.

Chaque année, la caisse nationale des IEG publiera un rapport public comprenant les éléments démographiques et économiques qui

permettront de s'assurer de la neutralité comptable de l'adossement. Un point sera fait tous les cinq ans sur l'équilibre global et la neutralité du système au travers du rapport quinquennal de toutes les caisses (CNAV, AGIRC, ARRCO et Caisse nationale des IEG) remis au Parlement.

Concernant la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a organisé les instances dirigeantes de la CNSA et prévu son financement pour l'année 2004. En 2004, les charges de la caisse seront constituées par :

- le remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt exceptionnel contracté par le fonds de financement de l'APA (FFAPA) en 2003 ;

- une partie du financement par les régimes obligatoires de base d'assurance maladie des établissements et services hébergeant ou prenant en charge les personnes âgées ;

- le concours aux départements destiné à prendre en charge une partie du coût de l'APA (aujourd'hui versé par le FFAPA) ; 400 millions d'euros supplémentaires par an auront pour vocation de pérenniser le financement de l'APA. La CNSA viendra se substituer au FFAPA dont elle récupérera les recettes ;

- le financement des dépenses de modernisation des services qui apportent au domicile des personnes âgées dépendantes une assistance dans les actes quotidiens de la vie, aujourd'hui financée par le FFAPA, et des dépenses de formation des personnels soignants recrutés dans le cadre du plan de renforcement de la médicalisation des établissements d'hébergement pour personnes âgées ;

- le financement des dépenses d'animation et de prévention dans les domaines d'action de la caisse en direction des personnes âgées.

Les dispositions de la loi du 30 juin 2004 qui a créé la CNSA ne constituent toutefois qu'une première étape. Un rapport sur les enjeux de la CNSA a été remis début juillet 2004 au gouvernement par M. Raoul Briet, conseiller maître à la Cour des comptes, et M. Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône. Les propositions contenues dans ce rapport ont servi de base à un travail de concertation mené en partenariat avec M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, sur les modes de gouvernance et les objectifs de cette nouvelle caisse. D'ailleurs, lors de son audition par la Commission des affaires sociales, familiales et culturelles, le 5 octobre 2004, le ministre a précisé que la CNSA avait déjà versé 155 millions

d'euros en faveur des personnes âgées pour le deuxième semestre 2004. La construction de l'organisation pérenne de la CNSA devrait être parachevée pour 2005.

Globalement, la politique de prise en charge de la perte d'autonomie devrait s'articuler entre l'action de la CNSA qui impulsera les principales orientations du dispositif au niveau national et une fonction locale de gestion du dispositif dont le responsable clairement identifié sera le département en lien avec les partenaires indispensables.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

M. Jean-Luc Prél a rappelé que ce texte intervient dans un contexte particulier puisqu'il fait suite à la loi de santé publique et à la réforme aussi incomplète qu'insatisfaisante de l'assurance maladie intervenue cet été. Il s'agit d'un projet très succinct, en particulier en ce qui concerne la santé. Le rapport annexé est très ramassé et ne comporte pas une ligne sur l'hôpital, la démographie médicale ou la permanence des soins. Le groupe UDF déposera donc des amendements pour améliorer un texte dans lequel le gouvernement devrait exposer ses projets pour la santé du pays.

L'ONDAM 2004 a été dépassé, comme cela avait d'ailleurs été annoncé par le groupe UDF. L'article relatif à l'ONDAM est la disposition phare du tout projet de loi de financement de la sécurité sociale : l'ONDAM 2005 atteint 134,9 milliards d'euros, contre 131 en 2004. Ce taux de croissance de 2,9 %, très volontariste, demeure calculé sur une base économique et non sur une base médicale, comme cela devrait être le cas et comme l'a préconisé le rapport de M. Alain Coulomb. Il est donc probable qu'il ne sera pas davantage respecté que les ONDAM précédents, ce qui sera particulièrement dommageable, 2005 étant la première année suivant la réforme de l'assurance maladie. Le gouvernement a pris l'engagement de la maîtrise médicalisée, ce qui devrait passer par le calcul d'un ONDAM réaliste fondé sur des bases médicales. Or, l'instauration d'un comité d'alerte chargé de proposer des mesures d'urgence en cas de dépassement de l'ONDAM de 0,75 % s'inscrit à l'évidence dans le cadre de la maîtrise comptable. M. Xavier Bertrand, secrétaire d'État à l'assurance maladie, a déclaré lors de son audition par la Commission que cette alerte ne concernera que les caisses : cette analyse ne résistera pas face à la propension de tout gouvernement à arbitrer ce genre de situation.

La tendance naturelle de croissance des dépenses d'assurance maladie, de l'ordre de 5 à 6 % par an, ne sera que très peu endiguée par le plan d'économies. L'annonce de ce plan a permis un infléchissement mais il ne sera pas durable. On peut également être très sceptique sur les effets de la maîtrise médicalisée en termes d'économies. Il faudrait que le dossier médical

personnel soit mis en place immédiatement pour arriver aux chiffres annoncés. Dans le domaine du médicament, les économies prévues de 700 millions d'euros seront menacées par l'arrivée de nouvelles molécules plus coûteuses.

De multiples questions se posent. Comment le seul regroupement des achats des hôpitaux permettra-t-il d'économiser 200 millions d'euros ? Quant à la contribution forfaitaire, faut-il la classer comme recette nouvelle ou comme atténuation de dépense ? Les mesures nouvelles annoncées sont-elles intégrées à l'ONDAM 2005 ? En particulier, comment le financement de la nouvelle classification commune des actes médicaux (CCAM technique), qui selon les syndicats médicaux exigerait 340 millions d'euros, et la revalorisation des astreintes médicales et chirurgicales sont pris en compte dans l'ONDAM 2005 ? Au sein même de l'ONDAM, quels seront les montants des différentes enveloppes, en particulier de l'enveloppe destinée au secteur médico-social ?

Les hôpitaux connaissent d'importants reports de charge. M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et de la protection sociale, a annoncé une aide d'un montant insuffisant et dont le caractère non reconductible ne résoudra pas les difficultés des établissements en 2005. Les besoins ont été évalués par le ministre à 300 millions d'euros alors qu'une évaluation de la Fédération hospitalière de France (FHF) l'estime à 776 millions d'euros. Quelle sera la proportion du budget des hôpitaux publics financés par la tarification à l'activité en 2005 ?

En ce qui concerne la retraite des industries électriques et gazières, l'UDF avait préconisé l'extinction des régimes spéciaux lors de la discussion relative à la réforme des retraites. Le maintien de ces avantages importants conduit aujourd'hui l'État, qui a décidé d'ouvrir le capital d'EDF, à demander la prise en charge des droits à la retraite des salariés des IEG grâce à un adossement au régime général. Une soulte sera donc versée : son montant atteindra peut-être 9 milliards d'euros si les avantages familiaux sont pris en compte. Son coût sera supporté soit par les consommateurs, par le biais d'une taxe supplémentaire sur les transports, soit, si la soulte est insuffisante, par les salariés du privé. De toutes les façons, les fonds propres d'EDF vont disparaître, ce qui conduira inmanquablement le contribuable à devoir les abonder, comme l'a montré le précédent de France Telecom. Les régimes AGIRC et ARRCO et le régime-chapeau doivent en outre être pris en compte dans la réflexion.

Par ailleurs, la réforme des retraites a deux conséquences néfastes sur l'assurance veuvage des jeunes veuves et sur les pensions de réversion. En matière d'assurance veuvage, si la femme épouse un homme de son âge, et si cet homme meurt prématurément, la décote sera telle que la retraite du conjoint survivant sera très modeste. La solution du RMI, avancée par le ministre, n'est guère satisfaisante. La pension de réversion, dans l'esprit des gens, est le

produit des contributions du conjoint, la veuve recevant un pourcentage de la prestation du conjoint. La loi portant réforme des retraites, malgré les amendements déposés par le groupe UDF, a transformé ce droit contributif en une allocation différentielle. Aujourd'hui, la suspension du décret d'application d'une mesure législative n'est pas la mesure adaptée. Il est nécessaire de modifier la loi sur ce point.

Enfin, le financement de la majoration de pension de retraite en fonction du nombre d'enfants par un transfert de la branche famille vers le Fonds de solidarité vieillesse constitue un véritable « hold-up » dénoncé à plusieurs reprises. Les fonds de la branche famille doivent être consacrés à la politique familiale.

Le président Jean-Michel Dubernard a salué l'enthousiasme des propos tenus par M. Jean-Luc Prél, en s'interrogeant sur la possibilité même de formuler de nouvelles critiques après une telle intervention.

M. Jean-Marie Le Guen a tout d'abord fait observer qu'il ne cherchait pas en l'occurrence à s'individualiser, puisque certaines critiques semblent faire l'unanimité, et en particulier le fait que personne ne croit aujourd'hui sérieusement à l'ONDAM.

Il est en effet évident que ni les objectifs de dépenses, ni les prévisions de recettes du projet de loi ne sont réalistes, *a fortiori* dans le contexte actuel. Les conditions dans lesquelles s'engagent les négociations conventionnelles sont à cet égard particulièrement inquiétantes, dans la mesure où la nomination de l'ancien directeur de cabinet du ministre de la santé au poste de directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), et ce avant même que ses modalités de fonctionnement n'aient été définies, ne peut que semer le doute sur l'autonomie et les moyens de cette institution. En réalité, la gouvernance de l'assurance maladie paraît mal engagée et le gouvernement ne semble pas se donner les moyens pour que la négociation soit réellement équilibrée avec les partenaires conventionnels.

Certes, le caractère peu crédible de l'ONDAM est une critique récurrente, mais aujourd'hui la situation financière est en quelque sorte inimaginable, car tous les comptes sociaux sont aujourd'hui en déficit : l'assurance maladie, mais également l'assurance vieillesse, les allocations familiales, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FIPSA), la Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales (CNRACL)... Si la croissance n'est pas atone et que les fondamentaux sont plutôt bons, comme l'affirme le gouvernement, celui-ci a manifestement décidé de plonger durablement les régimes sociaux « dans le rouge », ce qui emporte des conséquences très lourdes pour ces régimes.

Concernant les autres dispositions de ce projet de loi, qui est en définitive resserré, comme « tétanisé » devant la situation actuelle, il est tout d'abord symptomatique que celui-ci ait été qualifié d'ambitieux mais réaliste, car ce sont les termes que l'on emploie bien souvent habituellement pour désigner un texte dépourvu de mesures concrètes.

Quant aux mesures concernant les industries électriques et gazières, il est essentiel, lorsque l'on décide de mettre en œuvre une politique de privatisation, de veiller à ce qu'elle soit loyale tant vis-à-vis du budget de l'État que des régimes sociaux et des salariés concernés, et ce d'autant plus que beaucoup de promesses leur ont été faites à ce sujet. Or, s'il est vrai qu'après moult tergiversations, la position du gouvernement a évolué concernant la détermination du montant de la soulte, il reste que la caisse de retraite des travailleurs salariés a risqué d'être sérieusement lésée par les dispositions de ce projet de loi.

Concernant la politique familiale, le discours du gouvernement est connu : ce qui ne se fait pas dans la loi de financement de la sécurité sociale, pour les familles en situation de précarité, se fait dans la loi de finances, à travers des mesures en faveur des familles aisées. Il s'agit là d'éléments très démonstratifs quant à la réorientation en cours des mécanismes de transferts sociaux.

Sans préjuger excessivement des évolutions à venir, l'ensemble de ces observations ne peut donc *a priori* que conduire au rejet de ce projet de loi.

M. Gérard Bapt a pour sa part souhaité obtenir des précisions concernant le plan médicament, et en particulier sur les 50 millions d'euros d'économies escomptés de la baisse des tarifs de certains dispositifs médicaux. Plusieurs associations, et notamment celles représentant les personnes diabétiques, se sont inquiétées des propositions de baisses drastiques des taux de remboursement de certains dispositifs, qui concernent également les soins palliatifs et d'hospitalisation à domicile. Or il semblerait que ce plan d'économies soit finalement reporté à juin 2005. Qu'advient-il alors de l'objectif annoncé de 50 millions d'euros d'économies ?

Mme Martine Billard a regretté que l'ONDAM ne se décline, une fois encore, que de manière comptable, alors que de nombreux textes sont intervenus récemment dans le domaine de la santé, en particulier la loi relative à la politique de santé publique et le plan santé-environnement. Pourquoi n'arrive-t-on pas dès lors à fixer des objectifs médicalisés pour l'ONDAM ?

Concernant les dépenses de médicaments, il serait intéressant de disposer d'une étude sur les conséquences financières du retrait du marché du Vioxx : va-t-il se traduire par des économies ou, au contraire, par un transfert des prescriptions sur des médicaments aussi coûteux ? Il conviendrait par

ailleurs de tirer les leçons de cet incident très grave, car il paraît extraordinaire que la mise sur le marché d'un médicament, au reste très coûteux par rapport à d'autres anti-inflammatoires, ait pu être autorisée, alors qu'il comportait des risques d'effets secondaires importants.

Concernant l'article 12 relatif aux enseignants et aux documentalistes des établissements privés sous contrat, il semble que la charge de leur complémentaire maladie soit désormais transférée sur le budget de l'État : dispose-t-on d'une estimation du coût de cette mesure ? Par ailleurs, ce projet de loi semble créer de nouvelles inégalités entre les salariés du secteur public et du secteur privé, concernant notamment l'âge du départ à la retraite. Enfin qu'en est-il des modalités d'indemnisation des fonctionnaires et des ouvriers d'État qui ont été victimes de l'amiante ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a souhaité savoir si des négociations ont été engagées concernant le problème de la pénibilité du travail, tout en déplorant le manque d'études et la difficulté d'obtenir des informations précises sur les professions les plus exposées.

Concernant la CNSA, il serait utile de clarifier les flux financiers qui existeront entre la CNSA, les autres organismes de protection sociale et les départements pour financer les prestations liées à la perte d'autonomie, de connaître l'articulation avec les mesures de l'ONDAM concernant les personnes âgées. Quelles seront les suites données aux préconisations du rapport Raoul Briet-Pierre Jamet relatives aux nouvelles missions de la CNSA et les relations avec les organismes de sécurité sociale et les départements dans la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées ?

M. René Couanau a relevé que chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale donne lieu à un débat relativement convenu sur l'ensemble de la politique sociale. Celui-ci ne mérite donc ni excès de faveur ni excès d'indignité car il ne résume pas la totalité des orientations du gouvernement en matière de protection sociale. De plus, certaines réformes ne peuvent être évaluées qu'après un certain temps d'application. La majorité est bien consciente des préoccupations exprimées par certains, par exemple sur l'évolution des dépenses hospitalières ou encore sur la mise en œuvre de la tarification à l'activité (T2A) qui doit faire l'objet d'évaluations avant sa généralisation ; sa mise en œuvre ne peut se faire sans rupture avec les pratiques traditionnelles.

La réforme des pensions de réversion a également suscité un émoi compréhensible. La loi votée n'a jamais voulu faire des pensions de réversion une allocation différentielle et, si le passage à la « moulinette » réglementaire n'est pas le seul responsable de cette vision déformée de la volonté du législateur, si la rédaction de la loi est en cause, il faudra la changer.

On peut partager les interrogations de Mme Paulette Guinchard-Kunstler sur la cohérence entre politique sanitaire de santé et politique sociale en faveur des personnes âgées, qui devraient être étroitement liées alors que le vieillissement de la population est pour notre pays un facteur sociologique de première importance. La vieillesse n'est pas une maladie mais elle ne peut être abordée en dehors de la politique de santé.

Quant à la branche famille, il convient d'éviter de caricaturer l'action menée par le gouvernement qui ne peut se résumer à des mesures défavorables pour les familles alors que des pans entiers de cette politique n'ont pas été évoqués comme par exemple les mesures fiscales très importantes pour compenser les surcoûts liés à l'éducation des enfants.

M. Bertho Audifax a souhaité que l'on fasse preuve d'un peu plus d'humilité dans ce débat. Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale n'a pas vocation à être un texte d'ensemble sur la santé. Deux points, qui sont d'ailleurs liés, apparaissent comme essentiels : l'évaluation des politiques de santé et la maîtrise des dépenses. S'agissant de l'évaluation des pratiques médicales, il faudra déterminer si elles relèvent des professionnels ou des caisses d'assurance maladie. La réponse à ces questions aura un impact sur la capacité à maîtriser les évolutions de l'ONDAM. A propos du Vioxx, il faut bien répéter qu'il est impossible d'affirmer qu'un médicament est définitivement dépourvu de tout effet secondaire, ces effets pouvant apparaître quinze ou vingt ans après son introduction. Cette spécialité a constitué un réel progrès pour les malades et les effets secondaires, qui se sont révélés longtemps après sa mise en circulation, étaient impossibles à prévoir.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a apporté les précisions suivantes :

– L'ONDAM pour 2005 est fixé à 134,9 milliards d'euros. Le taux de croissance de 3,2 % devrait être atteint à partir d'une croissance tendancielle de 5,5 % grâce, notamment, aux économies générées par la maîtrise médicalisée des dépenses (à hauteur de 0,9 %), par la réduction des dépenses relatives aux indemnités journalières (- 0,3 %) et des dépenses relatives à la consommation des médicaments (- 0,6 %). La réussite de ces efforts de maîtrise médicalisée dépend étroitement d'un changement de comportement de tous les acteurs.

– Les préoccupations exprimées par les membres du groupe socialiste en matière de respect de l'ONDAM ou de la réussite des négociations conventionnelles ne sont pas fondées. Elles sont en outre à comparer avec le bilan de la précédente législature en la matière, l'ONDAM ayant connu des

dépassements très importants. Il faut faire confiance aux acteurs du système : il s'agit d'un engagement du gouvernement.

– Il semble qu'une éventuelle décision relative aux conditions de remboursement de produits destinés aux malades atteints de diabète est reportée dans l'attente de la mise en place de la Haute autorité de santé. Quant au Vioxx, comme cela a été précédemment souligné, un médicament n'est jamais inoffensif. Ce n'est pas la première fois qu'un médicament est retiré parce qu'il a des effets secondaires qui étaient imprévisibles. Le principe de précaution a été appliqué s'agissant d'un médicament qui pourrait causer des infarctus, alors même qu'aucun incident n'a été mentionné lors des expérimentations. Il y a quelques années, un produit amaigrissant a fait l'objet d'une décision similaire en raison de ses effets en matière d'hypertension pulmonaire.

– La mise en place de la tarification hospitalière à l'activité se fera de façon progressive jusqu'en 2012. Des expérimentations et des simulations ont été menées. La proportion du budget des hôpitaux publics financée par la tarification à l'activité en 2005 s'établira entre 20 et 25 %.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé que la CNAM bénéficierait d'un apport total supplémentaire en provenance de la CNSA de 480 millions d'euros, soit 365 millions d'euros au bénéfice des personnes âgées et 114 millions d'euros au bénéfice des personnes handicapées. L'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale confère une réelle portée juridique à ces versements.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a convenu que l'unanimité s'est faite sur la nécessité de revoir le système des pensions de réversion. On peut dire sans caricaturer que face aux familles qui ont vu leurs prestations réduites ou supprimées sans aucune forme de compensation fiscale, le gouvernement multiplie les avantages fiscaux et les aides au profit des familles aisées. Ainsi 40 000 familles ont été privées de l'allocation de parent isolé (API) à la suite d'une erreur technique, sans oublier les restrictions pour de nombreuses familles qui figurent dans d'autres budgets, tel que celui de la jeunesse et des sports.

M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a précisé que la création de la contribution tarifaire serait neutre pour le consommateur puisque cette taxe sur l'utilisation des réseaux de transport et de distribution du gaz et de l'électricité se substituerait à une charge actuellement intégrée dans les tarifs d'utilisation de ces réseaux, qui sont arrêtés par le ministre sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie de manière à couvrir les charges liées aux activités de transport et de distribution.

La charge actuelle qui disparaîtra correspond à la couverture des charges de retraites du régime spécial des personnels des entreprises.

Par ailleurs, les interrogations et les inquiétudes qui se sont manifestées à propos du mode de calcul de la pension de réversion ont été prises en compte par le gouvernement. M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et de la protection sociale, a demandé au Comité d'orientation des retraites de lui remettre prochainement une évaluation des dispositifs résultant des nouveaux décrets. Le 24 puis le 28 septembre 2004, le Premier ministre a annoncé que des instructions ont été données aux caisses d'assurance vieillesse afin qu'elles calculent les pensions de réversion sur la base de la réglementation antérieure. Les décrets sont donc suspendus et les pensions de réversion restent calculées selon le dispositif antérieur à la loi du 21 août 2003 jusqu'à l'adoption de nouvelles mesures.

S'agissant du traitement de la pénibilité du travail, aucune démarche n'a été engagée en vue d'une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité, or l'aménagement des conditions de travail et la prise en compte de la pénibilité sont indissociables de la réforme des retraites. Les discussions doivent d'abord être interprofessionnelles avant de passer à des accords de branche qui permettront une mutualisation des dépenses. Les régimes d'assurance vieillesse ont un intérêt financier direct à la conclusion de ces accords compte tenu des montants importants consacrés au financement des pensions d'invalidité et de toutes les pathologies ou accidents liés à la pénibilité des postes de travail.

Le régime de départ anticipé en retraite des fonctionnaires est calqué sur les conditions du régime général mis en place par la loi du 21 août 2003. Les facilités ainsi ouvertes aux fonctionnaires résultent d'une négociation conduite en 2003 et 2004 par le ministre de la fonction publique.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Avant l'article 2

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen proposant l'affectation de la totalité du produit de la contribution sociale sur les bénéfices au financement de l'assurance maladie.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué que le débat sur ce sujet a déjà eu lieu dans le cadre du

projet de loi relatif à l'assurance maladie et s'est déclaré défavorable à l'amendement.

En conséquence, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article additionnel avant l'article 2 : *Création d'une taxe additionnelle sur les droits tabac au profit du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles*

La Commission a examiné un amendement de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, visant à susciter la recherche d'une solution au déséquilibre croissant du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a rappelé la situation du régime des exploitants agricoles. Son déficit courant ne cesse de croître – il atteindra 1,5 milliard d'euros en 2005 – et le déficit cumulé représente 6,2 milliards d'euros du fait de la démographie du régime, de l'insuffisance de ses recettes et des effets de la mensualisation, même si cette dernière était attendue. La réforme du régime est nécessaire. La création d'une taxe additionnelle de 16 % sur les droits tabac correspondant au déficit prévisionnel 2005 vise en réalité à mettre le gouvernement devant ses responsabilités, afin qu'il prenne position sur les éventuelles évolutions de ce régime.

M. Jean-Marie Le Guen a indiqué que l'on peut comprendre l'émoi soulevé par la situation financière du FFIPSA mais que la réflexion vaudrait tout autant pour la totalité des comptes sociaux dont la situation est préoccupante.

Mme Cécile Gallez s'est interrogée sur la nature de la taxe additionnelle proposée. Veut-on augmenter le prix du tabac ?

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé qu'il s'agit d'une taxe additionnelle sur le tabac mais qu'on aurait pu imaginer un autre type de taxation – lui-même ayant hésité entre celle-ci et une contribution additionnelle sur le chiffre d'affaires des industries pharmaceutiques – l'objectif étant plutôt d'appeler le gouvernement à réagir et prendre position.

M. Marc Bernier a indiqué qu'il convient de tenir compte du très faible nombre de cotisants de ce régime et qu'il partage, en tant qu'ancien rapporteur sur le budget annexe des prestations sociales agricoles, l'avis du rapporteur quant à la nécessité de trouver une solution rapide.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Avant l'article 2

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen proposant l'affectation de la totalité des droits sur le tabac au financement de l'assurance maladie.

Article additionnel avant l'article 2 (article L. 131-8 du code de la sécurité sociale) : *Rapport au Parlement sur les compensations d'exonérations par l'État*

La Commission a examiné un amendement de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, proposant la remise annuelle d'un rapport au Parlement sur l'application du principe de compensation prévu par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé que, si le principe de compensation intégrale des pertes de recettes de la sécurité sociale posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, récemment renforcé par l'article 70 de la loi relative à l'assurance maladie, n'est jamais contesté dans son principe, son application donne fréquemment lieu à débat voire à polémique et souffre d'un manque de clarté évident. La complexité du système d'exonérations est telle que même la masse globale des exonérations compensées n'est pas toujours correctement mesurée. En témoigne par exemple la rédaction erronée (une erreur de près de 8 %) sur ce point de l'article 4 du présent projet de loi. De surcroît, le partage des mesures entre projet de loi de financement de la sécurité sociale et projet de loi de finances rend difficile une vision globale. Ce rapport annuel élaboré parallèlement au rapport de la Commission des comptes servirait utilement l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances.

M. Jean-Marie Le Guen s'est déclaré favorable à l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 2 (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale) : *Suppression du conseil de surveillance du Fonds de solidarité vieillesse*

La Commission a examiné un amendement de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, supprimant le conseil de surveillance du fonds de solidarité vieillesse qui ne s'est pas réuni depuis trois ans, faute notamment de désignation de tous ses membres, alors même que le fonds est dans une situation financière difficile.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué que cet amendement vise avant tout à attirer l'attention du gouvernement sur la situation financière difficile du fonds et sur la nécessité de faire en sorte qu'il soit l'objet d'un réel contrôle démocratique.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 2 (article L. 127-1 du code de la sécurité sociale) : *Modernisation des conventions d'objectifs et de gestion*

La Commission a examiné un amendement de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, de modernisation des conventions d'objectifs et de gestion.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé que cet amendement vise à intégrer dans le champ des conventions la recherche d'une plus grande efficience des réseaux, tout en conservant un service de proximité. Il étend par ailleurs la durée de ces conventions de trois à cinq ans et améliore le contrôle parlementaire sur leur contenu et leur application.

M. Jean-Luc Prél s'est interrogé sur le sens de l'évolution du réseau. Veut-on le conforter ou le faire évoluer ?

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué qu'il est attaché au maintien des structures sur le territoire même si une mutualisation des moyens, notamment humains, doit être envisagée.

M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a déclaré partager le point de vue de M. Bernard Perrut : une recentralisation du dispositif n'est pas envisageable dans les zones les plus rurales, comme l'Isère, où les caisses sont séparées par plus de 100 kilomètres.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement.

Article 2 (articles L. 651-1 et L. 651-5 du code de la sécurité sociale) : *Assujettissement des institutions financières à la contribution sociale de solidarité des sociétés*

M. Jean-Luc Prél a indiqué qu'il désapprouve la méthode qui consiste à réserver l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi de financement de la sécurité sociale à la fin de la discussion, estimant plus cohérent de conserver un examen chronologique.

M. Pierre Morange, président, a indiqué que cet ordre de discussion est habituel.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Après l'article 2

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen supprimant l'article 72 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie relatif à l'assiette de la CSG et de la CRDS et aux taux de la CSG sur les retraites imposables.

Article 3 (article 13 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées) : *Mesures garantissant la continuité des missions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie*

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à assurer une clarification des missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en distinguant nettement les dépenses relevant des responsabilités respectives de l'assurance maladie et de la CNSA.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a indiqué qu'un amendement identique a été déposé par le groupe socialiste lors de l'examen des projets de loi relatif au handicap et à la réforme de l'assurance maladie. Il est en effet primordial que soient clairement distinguées les responsabilités de l'assurance maladie et des financements par la CNSA en indiquant que la rémunération des professionnels qui collaborent avec les auxiliaires médicaux, tels que les aides-soignants ou les aides médico-psychologiques, leurs prescriptions éventuelles et les matériels qui leur sont nécessaires, ressortissent exclusivement de l'assurance maladie. Au-delà de la question plus vaste, mais à laquelle il faudra nécessairement apporter une réponse, du partage entre ce qui est de l'ordre de l'assurance maladie et de la dépendance, le problème soulevé par cet amendement, dont le champ est plus modeste, est de nature à rassembler les différentes sensibilités qui s'expriment à l'Assemblée.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a objecté qu'il n'a jamais été question de retirer du giron de l'assurance maladie la prise en charge des soins prodigués aux personnes âgées, comme en témoigne la récente intervention du ministre de la santé, M. Philippe Douste-Blazy.

M. René Couanau a indiqué que l'amendement soulève en réalité deux questions : les textes actuels sont-ils suffisamment clairs et l'amendement, en l'état actuel de sa rédaction, est-il de nature à atteindre le but qu'il poursuit ? A ces deux questions, on est tenté de répondre par la négative. D'ores et déjà, en dehors du problème de principe, bien réel, du partage entre ce qui ressort du domaine de la santé et ce qui appartient au champ du social, il existe une difficulté dans le financement des établissements de soins. De nombreux facteurs (la récupération des indus, les obligations de nécessité et de

santé) conduisent à un alourdissement considérable des charges des collectivités territoriales. De ce fait, le reste à la charge des familles augmente.

Abondant dans le même sens, **M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a souhaité rappeler que, si la mise en place de l'APA a indéniablement eu des effets très positifs, notamment du point de vue de la prise en charge des personnes âgées à leur domicile, elle a également entraîné une forte augmentation des dépenses des établissements et la nécessité d'une prise en charge accrue par les collectivités locales.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler est revenue sur la double nature du problème soulevé par l'amendement. Aujourd'hui, le dispositif de financement n'est pas juridiquement sûr. Telle est la raison pour laquelle le groupe socialiste avait demandé, dès la rentrée parlementaire, la constitution d'une mission d'information sur la question de la réforme tarifaire, laquelle, selon les vœux du président de la Commission, sera finalement un sujet d'étude pour la future Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS). En effet, les dernières mesures envisagées par la direction générale de l'action sociale (DGAS) ne laissent pas d'être inquiétantes. En évoquant la liberté tarifaire pour les soins prodigués aux personnes âgées dépendants alors que les conseils généraux ne remboursent que les tarifs de base, l'édifice tout entier est en péril.

Après avoir rappelé que la séparation entre les domaines sanitaires et sociaux constitue effectivement un problème majeur, **M. Jean-Luc Prél** s'est déclaré favorable à l'amendement car, à défaut d'être parfait dans sa rédaction, il provoquera un débat en séance publique.

Bien qu'ayant conscience du caractère aigu du problème posé par cet amendement, **M. Pierre Morange** a indiqué que la véritable question soulevée par celui-ci est la définition de la frontière entre ce qui relève du domaine de la santé et ce qui relève du domaine social, frontière par nature mouvante, tout au long de la vie. Or, sur ce point, l'amendement n'apporte aucune réponse. Plutôt que de l'adopter, il serait donc préférable d'interpeller le gouvernement afin qu'il clarifie devant la représentation nationale sa position sur d'éventuels transferts de financement.

M. René Couanau a estimé qu'une telle question, en raison de son importance, requiert effectivement une étude d'impact.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler s'est déclarée consciente des enjeux soulevés par cet amendement mais, étant donné les difficultés réelles auxquelles sont actuellement confrontées les personnes en cause, elle a réaffirmé l'urgence de l'adoption de cette disposition.

Tout en convenant que Mme Paulette Guinchard-Kunstler exprime des craintes légitimes, **M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a considéré qu'elles ne semblent fondées sur aucun élément concret. Toutefois le gouvernement sera interrogé avant même la séance publique pour clarifier le débat.

La Commission a *rejeté* l'amendement puis *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4 : Prévisions de recettes pour 2005

La Commission a *adopté* un amendement de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, modifiant la ventilation des recettes entre catégories par la minoration du montant des compensations par l'État de 1,7 milliard d'euros et par la majoration de la même somme du montant des cotisations effectives, afin de corriger une erreur technique et d'intégrer les conséquences de l'article 74 du projet de loi de finances 2005.

La Commission a *adopté* l'amendement, puis elle a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 : Prévisions révisées de recettes pour 2004

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Après l'article 5

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél proposant la remise au Parlement d'un rapport sur la revalorisation de la fonction d'auxiliaire de vie, notamment en termes de statut et de pénibilité d'emploi.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, s'est déclaré défavorable à l'amendement. Si l'on peut partager le souci de l'auteur de l'amendement de voir mieux valoriser ces fonctions essentielles mais pénibles, le moyen n'est pas le mieux adapté. Les crédits dégagés par la CNSA et la création au sein du ministère de la cohésion sociale d'une direction des services à la personne témoignent en revanche d'un engagement concret en ce sens.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél proposant la remise au Parlement d'un rapport évaluant, dans le cadre de la lutte contre l'incivisme et la maltraitance, les possibilités de remboursement de la constatation de coups et blessures ou de sévices.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a rappelé que le gouvernement est tout à fait conscient du sujet. La secrétaire d'État aux droits des victimes vient justement de présenter une communication en Conseil des ministres, intégrant notamment la préoccupation exprimée par l'amendement.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que le rapport sur la médecine légale remis au Premier ministre par M. Olivier Jardé, cosignataire de l'amendement, devra faire l'objet d'un débat d'ensemble.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Leteurtre proposant la remise au Parlement d'un rapport évaluant l'intérêt de créer un Institut national de prévention de l'alcoolisme et permettant de mieux apprécier les besoins en termes de prévention et de traitement de la dépendance alcoolique.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél proposant la remise au Parlement d'un rapport sur la lutte contre la toxicomanie.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASSURANCE MALADIE

Article additionnel avant l'article 6 : *Participation des députés aux conseils d'administration des hôpitaux*

La Commission a examiné un amendement de Mme Cécile Gallez proposant que le député de la circonscription sur laquelle est implanté l'établissement public de santé soit membre du conseil d'administration.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a indiqué qu'il partageait le souci de Mme Cécile Gallez mais que les modalités pratiques de mise en œuvre de cet amendement risquent de poser problème, notamment dans le cas où la circonscription comporte de nombreux hôpitaux. En outre, est-il opportun de prévoir la participation des députés alors que la région n'est pas représentée ?

Rappelant que les conseils régionaux sont représentés aux conseils d'administration des hôpitaux, **M. René Couanau** a estimé justifiée la présence des députés dans les conseils d'administration. Il conviendrait même qu'ils participent aux conférences de secteur sanitaire.

M. Jean-Marie Le Guen, après avoir indiqué qu'il comprend l'esprit de l'amendement, a considéré qu'il s'agit d'un « piège à député » : s'ils ne siègent pas dans ces conseils, cela leur sera reproché. Par ailleurs, il s'agit aussi d'un « piège à hôpital ». La réforme de la gouvernance, qui certes

n'avance pas suffisamment, devrait permettre de créer des équipes et de redéfinir les rôles de chacun. La participation de représentants « exogènes » n'est pas une bonne chose dans ce nouveau cadre. En outre, les députés représentent leurs électeurs pour faire la loi, contrôler le gouvernement et voter le budget, ils ne sont pas censés gérer les hôpitaux ; cela relève des élus locaux.

M. Pierre Morange a indiqué soutenir la démarche de Mme Cécile Gallez. En effet, le député a vocation à représenter le peuple français et il vote les budgets des hôpitaux. Le périmètre d'action d'un hôpital étant plus large que celui de la commune, la présence de députés est pertinente. Le député a vocation à siéger dans ces conseils d'administration sans revendiquer une place prééminente. En général, les gens s'adressent à lui en cas de problème et il n'est jamais informé de ces situations locales particulières.

S'en remettant à la sagesse de la Commission, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a estimé que de telles dispositions risquent de politiser le conseil d'administration. Les députés votant également les crédits de l'enseignement scolaire, doit-on appliquer une disposition comparable aux écoles, aux collèges ou aux lycées ?

M. Bruno Gilles a souligné que dans certaines circonscriptions l'application de la disposition risque d'être difficile en raison du fait que certains hôpitaux couvrent parfois plusieurs circonscriptions : c'est le cas par exemple pour l'Assistance publique de Marseille.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Avant l'article 6

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* quatre amendements de M. Jean-Marie Le Guen :

- le premier supprimant la modulation du niveau de remboursement en fonction du passage par un médecin traitant ;
- le deuxième supprimant le renvoi à la convention pour la fixation des conditions de dépassements d'honoraires applicables aux assurés ne passant pas par un médecin traitant ;
- le troisième supprimant l'instauration d'une franchise sur les consultations et actes médicaux ;
- le quatrième proposant la remise avant le 31 décembre 2004 d'un rapport au Parlement sur les conditions de prise en charge des dispositifs et matériel

Article 6 (article L. 162-26 du code de la sécurité sociale, article 33 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 et article 36 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie) : Tarification à l'activité

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail.

Après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a donné un avis favorable, la Commission a également *adopté* un amendement de Mme Juliana Rimane visant à différer l'application de la tarification à l'activité dans les établissements de santé de Guyane jusqu'au 1^{er} janvier 2008, afin que ces établissements puissent apporter les améliorations techniques nécessaires à leurs systèmes d'information et mettre en place le circuit de traitement de l'information associant les établissements, l'agence régionale d'hospitalisation et les caisses d'assurances maladie.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à permettre aux directeurs des hôpitaux locaux d'adresser leur budget au directeur de l'agence régionale d'hospitalisation au plus tard le 31 octobre de l'année précédant l'exercice budgétaire concerné.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, ayant indiqué qu'il était favorable à cet amendement, la Commission l'a *adopté*.

La Commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen établissant au sein de l'ONDAM un suivi spécifique de l'évolution de l'enveloppe des dépenses du secteur des soins de suite et de réadaptation, après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a émis un avis favorable.

La Commission a *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Avant l'article 7

Suivant l'avis défavorable de **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant la mise en place par le gouvernement d'une négociation sur les conditions d'application de la tarification à l'activité ainsi que l'établissement d'une mission d'accompagnement des établissements de santé pour l'application de cette réforme.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen instituant un plancher de 50 % des crédits dévolus à la tarification à l'activité pour la dotation nationale de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC), après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a indiqué que le périmètre des MIGAC est en cours de fixation.

Article 7 : *Avances de trésorerie aux établissements privés et aux professionnels exerçant à titre libéral dans ces établissements*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**.

La Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, destiné à valider le report de deux mois de l'application de la tarification à l'activité dans l'hospitalisation privée, du 1^{er} octobre au 1^{er} décembre 2004, report rendu nécessaire pour des motifs techniques. La Commission a *adopté* l'amendement.

Puis la Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 (article L. 753-4 du code de la sécurité sociale) : *Possibilité de majoration des prix et des TFR des médicaments et des dispositifs médicaux dans les départements d'outre-mer*

En réponse à **M. Jean-Luc Prél**, qui s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles des majorations sont appliquées aux prix des médicaments dans les départements d'outre-mer, **M. Bertho Audifax** a rappelé l'existence de coûts de transport plus importants ainsi que d'une taxe locale, l'octroi de mer.

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

Après l'article 8

La Commission a examiné deux amendements de **M. Bruno Gilles** visant, d'une part, à renforcer l'information des titulaires des droits de propriété intellectuelle de la spécialité de référence (*princeps*) sur le dépôt d'une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un générique et, d'autre part, à prévoir l'inscription au répertoire des génériques des dates d'expiration des droits de propriété du *princeps*.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'étant déclaré défavorable, car l'article L. 5121-10 du code de la santé publique prévoit déjà plusieurs dispositions visant à garantir

l'information du titulaire des droits de propriété du *princeps*, la Commission a *rejeté* les deux amendements.

Article 9 (article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001) : *Financement et missions du Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP)*

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

Article additionnel après l'article 9 : *Constitution d'un groupement d'intérêt public pour faciliter le recrutement des professionnels de santé dans les secteurs sanitaire et médico-social*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, prévoyant la création d'un groupement d'intérêt public associant l'Etat et les fédérations hospitalières publiques et privées qui a vocation à conduire des actions de communication pour promouvoir le recrutement des professionnels de santé dans le secteur sanitaire et médico-social.

Le président Jean-Michel Dubernard, cosignataire de l'amendement avec M. Claude Evin, a souligné les difficultés considérables de recrutement des infirmières aujourd'hui et la nécessité de conduire une campagne de recrutement.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a expliqué que cet amendement, qui se situe en dehors du « champ » des lois de financement de sécurité sociale et est sans doute irrecevable au titre de l'application de l'article 40 de la Constitution, constitue avant tout un amendement d'appel à l'attention du gouvernement.

M. René Couanau s'est interrogé sur la nécessité de créer une structure nouvelle, qui engendrera des dépenses supplémentaires à un moment où les objectifs affichés vont précisément dans la direction opposée. Si les besoins existent, c'est aux fédérations hospitalières ou à l'Etat de les satisfaire.

Le président Jean-Michel Dubernard a indiqué que les seuls moyens qui seraient mis à la disposition d'un tel groupement seraient ceux nécessaires aux opérations de communication.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 10 (articles L. 162-22-2, L. 162-22-9, L. 174-1-1, L. 227-1 du code de la sécurité sociale et L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles) : *Fongibilité entre les différentes enveloppes de l'ONDAM*

La Commission a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail.

La Commission a *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Après l'article 10

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél destiné à renforcer la médicalisation de la fixation de l'objectif des dépenses des établissements privés, après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a précisé qu'il convient, pour discuter de l'opportunité d'une telle mesure, d'attendre l'examen des dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de sécurité sociale.

Article 11 (article L. 322-3 du code de la sécurité sociale) : *Exonération du ticket modérateur pour les consultations de prévention destinées aux adolescents en classe de cinquième*

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Après l'article 11

La Commission a *rejeté* un amendement de Mme Cécile Gallez prévoyant d'instituer une séance annuelle de bilan thérapeutique pour les assurés de plus de soixante ans, après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a indiqué, d'une part, qu'une telle mesure entraînerait un coût important pour l'assurance maladie et, d'autre part, que la loi relative à la politique de santé publique prévoit la mise en place de consultations de prévention.

La Commission a examiné un amendement de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, prévoyant que la consultation de prévention destinée aux mineurs est obligatoire pour les élèves scolarisés en zone d'éducation prioritaire et qu'elle doit avoir lieu dans les locaux scolaires.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable, en rappelant que la conférence de la famille de juin 2004 a proposé que cette consultation de prévention soit réalisée par des médecins libéraux avec information des médecins scolaires.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Pierre Morange visant à revaloriser certains actes dentaires, après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, s'est déclaré défavorable, au motif que cette mesure ne relève pas de la loi mais de la nomenclature des actes professionnels.

Article 12 (article L. 712-10-1 du code de la sécurité sociale et article L. 722-24-1 du code rural) : *Affiliation des enseignants et documentalistes contractuels ou agréés au régime d'assurance maladie des fonctionnaires*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével visant à aligner les retraites des enseignants du secteur privé sur celles des enseignants du secteur public.

Après que **M. Jean-Luc Prével** a précisé qu'il s'agit d'appliquer le principe « à cotisations égales, prestations égales », **M. René Couanau** a fait observer que cet amendement, gagé par une hausse des cotisations des enseignants du secteur public, n'était pas de nature à pacifier les relations entre l'enseignement public et privé.

Tout en soulignant l'intérêt de cette proposition, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, s'est déclaré défavorable, au motif qu'elle aurait davantage sa place dans d'autres textes législatifs.

La Commission a *rejeté* l'amendement, puis a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13 : *Dotation de financement du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV)*

La Commission a examiné, en discussion commune, deux amendements similaires du président Jean-Michel Dubernard et de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, visant à renforcer les moyens du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV) par le versement d'une taxe additionnelle sur les droits tabac.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a précisé qu'il serait ainsi possible de proroger la durée de vie du fonds, par exemple jusqu'au 31 décembre 2007.

Après avoir expliqué que son amendement vise également à accroître les ressources du FAQSV, afin notamment de lui permettre d'apporter un soutien financier plus important aux actions d'évaluation des pratiques professionnelles organisées par les unions régionales de médecins exerçant à

titre libéral (URML), **le président Jean-Michel Dubernard** a retiré son amendement au profit de celui présenté par le rapporteur, qu'il a cosigné.

La Commission a *adopté* l'amendement, puis l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 : *Dotation de financement de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)*

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Article 15 (Article 51 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004) : *Participation de l'assurance maladie au financement des produits de prophylaxie et de traitement nécessaires en cas de menace sanitaire grave*

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

Article 16 : *Fixation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie révisé pour 2004*

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

Article 17 : *Fixation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2005*

La Commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

Article 18 : *Fixation de l'objectif de dépenses de la branche maladie pour 2005*

La Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

Après l'article 18

La Commission a examiné quatre amendements de M. Jean-Luc Prél : le premier visant à la création de maisons médicales dans les zones rurales et dans les zones urbaines difficiles, le deuxième établissant un *numerus clausus* régional par spécialité, le troisième créant une union régionale des professions de santé libérales non médicales, le quatrième prévoyant l'établissement d'un rapport par le gouvernement en vue de l'harmonisation des régimes de retraites des enseignants du privé et du public.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'étant déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* les quatre amendements.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES POLITIQUES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Avant l'article 19

Elle a *rejeté* six amendements de M. Jean-Marie Le Guen : le premier créant une Agence nationale de la santé au travail ; le deuxième abrogeant les dispositions qui limitent le paiement par les caisses d'assurance maladie de la totalité des frais générés par un accident du travail ou une maladie professionnelle ; le troisième relevant le montant de l'indemnité journalière durant la période d'arrêt de travail en cas d'accident du travail à un niveau équivalent au salaire ; le quatrième permettant le calcul des rentes d'invalidité du travail en fonction de la totalité du taux d'incapacité permanente partielle ; le cinquième indexant les rentes et les pensions perçues par les victimes d'accidents du travail sur l'évolution des salaires ; le sixième abaissant à 20 salariés le seuil de création d'un comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans une entreprise.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél créant une caisse spécifiquement dédiée aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, ayant rappelé que la loi relative à l'assurance maladie invite les partenaires sociaux à négocier sur ce point.

Section 1

Branche accidents du travail et maladies professionnelles

Article 19 : *Contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante*

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

Avant l'article 20

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen garantissant aux bénéficiaires de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante une somme égale au salaire de référence et ne pouvant être inférieure au SMIC.

Article 20 : *Contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante*

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

Article 21 : *Contribution des entreprises ayant exposé leurs salariés à l'amiante au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Dominique Tian visant à restreindre le champ de la contribution aux entreprises nouvellement inscrites sur la liste.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur visant à introduire la notion de métier dans la définition des activités concernées par l'amiante. **M. Dominique Tian** a souligné qu'il peut y avoir plusieurs métiers dans la même filière professionnelle, notamment dans le domaine de la construction et de la réparation navales.

Puis, elle a *rejeté* deux amendements de M. Dominique Tian tendant à exonérer les entreprises en cas d'acquisition d'un établissement redevable de la contribution et à permettre d'apprécier les conditions d'accès au système de la cessation anticipée d'activité par « parties d'établissements », **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, ayant observé qu'il est très difficile de définir cette notion.

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

Après l'article 21

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Dominique Tian consacrant l'autonomie financière de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, ayant observé que cette disposition sera reprise dans la prochaine loi organique sur le financement de la sécurité sociale avec une force juridique supérieure.

Article additionnel après l'article 21 (article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998) : *Procédure d'inscription sur la liste des entreprises ouvrant droit au bénéfice de la cessation d'activité*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, améliorant la procédure d'inscription d'un établissement sur la liste ouvrant droit pour les salariés au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité. **M. Dominique Tian** a souhaité cosigner cet amendement.

Un amendement de M. Dominique Tian visant aux mêmes fins est donc *devenu sans objet*.

Article 22 : *Montant du versement de la branche accidents du travail à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen, portant à 550 millions d'euros le versement de la branche AT-MP à la branche assurance maladie.

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

Article 23 : *Fixation de l'objectif de dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles pour 2005*

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Section 2

Branche famille

Article additionnel avant l'article 24 (article L. 122-25-4 du code du travail) : *Extension du congé supplémentaire de paternité*

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, s'étant déclarée favorable, la Commission a *adopté* un amendement de M. Dominique Tian étendant aux pères d'enfants prématurés le bénéfice du congé supplémentaire de sept jours prévu en cas de naissances multiples.

Article additionnel avant l'article 24 (article L. 122-26 du code du travail) : *Extension de la durée du congé de maternité en cas de naissance prématurée*

Suivant l'avis favorable de **Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille**, la Commission a *adopté* un amendement de M. Dominique Tian étendant à douze semaines la durée du congé post-natal de maternité en cas de naissance prématurée.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél permettant de cotiser à l'assurance vieillesse pendant la période du congé parental.

Article 24 (Article L. 531-2 du code de la sécurité sociale) : *Majoration de la prime d'adoption*

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

Article 25 (Article L. 211-10 de la sécurité sociale) : *Réforme du mode de financement de l'Union nationale des associations familiales*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille.

Elle a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

Article 26 : *Prise en charge par la CNAF des majorations de pension pour enfants*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de M. Jean-Luc Prél.

M. Jean-Luc Prél a précisé qu'il s'agit de mettre fin au « hold-up » sur la branche famille en supprimant le transfert de fond de la branche famille au Fonds de solidarité vieillesse.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, s'étant déclarée défavorable, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 26 sans modification.

Article 27 : *Fixation de l'objectif national de dépenses de la branche famille pour 2005*

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

Section 3

Branche vieillesse

Avant l'article 28

Conformément à l'avis défavorable de **M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Olivier Jardé demandant au gouvernement d'établir un rapport sur le calcul de la retraite de certaines catégories de personnels de la fonction publique hospitalo-universitaire pour lesquels l'assiette de calcul de la pension de retraite n'intègre pas la totalité des émoluments.

Article 28 (Articles 18 et 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, articles L. 135-6, L. 135-7, L. 135-7-1, L. 135-7-2 et L. 135-8 du code de la sécurité sociale) : *Réforme du régime de retraite des personnels des industries électriques et gazières*

La Commission a *adopté* sept amendements de M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse, ayant respectivement pour objet :

- une précision rédactionnelle ;
- l'affectation du produit des placements de la première section du Fonds de réserve des retraites ;
- l'affectation du produit des placements de la seconde section du Fonds de réserve des retraites ;

- la suppression de l’habilitation donnée au ministre chargé des finances pour fixer le montant et la date de versement à la CNAV des fonds gérés par le Fonds de réserve des retraites (FRR) ;

- la suppression de la même habilitation pour le versement à la CNAV des intérêts de placement subsistant à terme sur la seconde section du FRR ;

- l’obligation pour chaque section du FRR de prendre en charge ses propres frais de gestion ;

- la soumission du FRR au contrôle d’un commissaire aux comptes analogue à celui appliqué aux entreprises.

La Commission a *adopté* l’article 28 ainsi modifié.

Après l’article 28

Suivant l’avis défavorable de **M. Georges Colombier, rapporteur pour l’assurance vieillesse**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce prévoyant la conclusion d’un accord national interprofessionnel sur la pénibilité des conditions de travail avant le 31 décembre 2005.

La Commission a examiné un amendement de Mme Marie-Françoise Clergeau abrogeant l’article 31 de la loi du 21 août 2003 relatif aux pensions de réversion.

M. Georges Colombier, rapporteur pour l’assurance vieillesse, a fait valoir que la loi du 21 août 2003 contient plusieurs mesures favorables aux conjoints survivants en matière de réversion et que plus de 200 000 veufs ou veuves sont concernés par ces avantages. Il est préférable, comme indiqué précédemment, d’attendre une évolution positive du dossier avec les résultats de l’étude confiée au COR.

La Commission a *rejeté* l’amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél accordant la pension de réversion sans condition de ressources personnelles ou du ménage.

M. Georges Colombier, rapporteur pour l’assurance vieillesse, s’est déclaré défavorable, rappelant que le Conseil d’orientation des retraites (COR) est saisi d’une demande d’évaluation de la réforme des pensions de réversion et que dans cette attente les nouvelles dispositions ont été gelées. **Le président Jean-Michel Dubernard** a souhaité que les choses évoluent rapidement et favorablement.

La Commission a *rejeté* l’amendement.

Elle a également *rejeté* quatre amendements de M. Jean-Luc Prél, visant respectivement pour le premier à faire liquider la pension de réversion au moment du décès, pour le deuxième à constater que cette pension est un droit acquis par les cotisations du conjoint décédé et pour les deux derniers à prévoir que la pension de réversion sera au minimum équivalente l'assurance veuvage.

Article 29 : *Régime de départ anticipé en retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relevant de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales*

La Commission a *adopté* l'article 29 sans modification.

Après l'article 29

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Luc Prél, le premier demandant au gouvernement d'établir un rapport sur le calcul des retraites des non-salariés de l'agriculture, le second améliorant les conditions de calcul des pensions de retraite des non-salariés agricoles.

Article 30 : *Objectif de dépenses de la branche vieillesse pour 2005*

La Commission a *adopté* l'article 30 sans modification.

TITRE V

OBJECTIFS DE DÉPENSES RÉVISÉS POUR 2004

Article 31 : *Objectifs de dépenses révisés pour 2004*

La Commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

* *
*

Mercredi 20 octobre 2004

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a poursuivi, sur les rapports de **M. Bernard Perrut**, pour les **recettes et l'équilibre général**, **M. Jean-Pierre Door**, pour **l'assurance maladie et les accidents du travail**, **Mme Marie-Françoise Clergeau**, pour **la famille**, et **M. Georges Colombier** pour **l'assurance vieillesse**, l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 - n° 1830.

TITRE VI

MESURES DIVERSES ET DISPOSITIONS RELATIVES À LA TRÉSORERIE

Article 32 (articles L. 138-7, L. 138-17, L. 138-19 à L. 138-21, L. 245-3 et L. 245-5-5 du code de la sécurité sociale) : *Dispositions relatives au recouvrement de certaines contributions*

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

Article 33 (articles L. 174-2, L. 174-2-1, article L. 174-18 du code de la sécurité sociale et article 33 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004) : *Facturation par les établissements de santé aux caisses d'assurance maladie*

La Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail.

Puis la Commission a *adopté* l'article 33 ainsi modifié.

Article 34 (article L. 114-6 du code de la sécurité sociale) : *Amélioration de la qualité des comptes sociaux*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, prévoyant que la démarche de certification des comptes sociaux intègre les comptes des organismes en charge du recouvrement.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 34 (article L. 114-17 du code de la sécurité sociale) : *Création d'un mécanisme d'alerte des dépenses de sécurité sociale*

La Commission a examiné un amendement portant article additionnel de M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, créant un mécanisme d'alerte du gouvernement par les organismes de sécurité sociale lorsque ceux-ci constatent que l'évolution des dépenses risque manifestement de conduire à une violation des objectifs de dépenses votés par le Parlement.

M. Jean-Luc Prél a demandé des explications sur le fonctionnement de ce mécanisme, son articulation avec le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie et la nature des réactions des pouvoirs publics une fois l'alerte enclenchée.

En réponse, **M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a indiqué que cette démarche, rendue possible par les progrès dans la qualité des comptes, revêt une dimension politique. Il ne s'agit pas de mettre en place un dispositif guidé par l'application mécanique de taux de dépenses contraignants mais de permettre une alerte démocratique, une information des pouvoirs publics dans les meilleurs délais. Si le comité d'alerte fonctionne bien, il devrait être informé dans les mêmes délais.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 35 : *Fixation des plafonds d'avance de trésorerie pour 2005*

La Commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

Après l'article 35

La Commission a *rejeté* six amendements de M. Jean-Luc Prél visant successivement à :

- favoriser la création de maisons médicales en zones rurales et en zones urbaines difficiles, afin d'améliorer l'offre de soins de proximité ;
- restituer la CSG, la CRDS et le prélèvement social de 2 % précomptés sur les revenus du placement aux titulaires de pensions de réversion ayant un revenu imposable inférieur au minimum vieillesse ;
- créer un Conseil national de santé, dont la mission serait de veiller à l'adéquation de l'offre de soins ;
- instituer un *numerus clausus* régional par spécialité ;
- prévoir que la formation continue des professions de santé et des paramédicaux est obligatoire et fait l'objet d'une évaluation périodique, tout en comportant des mécanismes précis de financement ;
- créer dans chaque région une union des professions paramédicales exerçant à titre libéral.

La Commission a *rejeté* deux amendements de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille :

- le premier prévoyant de moduler l'allocation de rentrée scolaire selon l'âge de l'enfant et le type de scolarité suivi, afin de mieux prendre en charge les surcoûts liés à la scolarisation, notamment dans l'enseignement technique ou professionnel.

- le second proposant la transmission par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la politique de lutte contre la pauvreté et la création d'indicateurs statistiques appropriés pour en évaluer les différents aspects.

La Commission a *rejeté* trois amendements de M. Jean-Luc Prél :

- le premier prévoyant la généralisation, dès 2005, des agences régionales de santé ;

- le deuxième indiquant que la prévention et l'éducation pour la santé, missions de service public, doivent être mises en œuvre de façon organisée dans le cadre national d'éducation pour la santé et des schémas régionaux d'éducation pour la santé ;

- le dernier prévoyant que le statut du personnel hospitalier prend en compte la pénibilité, la responsabilité et l'évaluation de la qualité des pratiques professionnelles.

La Commission a ensuite examiné les dispositions précédemment réservées.

TITRE I^{ER} (précédemment réservé)

ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ SOCIALE

Article 1^{er} : *Approbation du rapport annexé (précédemment réservé)*

M. Jean-Luc Prél a regretté que le rapport annexé au projet de loi soit discuté après les articles alors qu'il est censé exposer les orientations de la politique du gouvernement en matière de protection sociale, en particulier en matière de santé. Le rapport de cette année est très succinct et ne comporte aucun élément précis sur la politique de santé publique, sur la prévention et sur les questions de démographie médicale. Il est donc indispensable de présenter des amendements pour permettre d'évoquer certaines questions non résolues par le présent projet de loi. A cet égard, le rapport annexé n'est pas du tout superfétatoire.

Le président Jean-Michel Dubernard a fait remarquer que ce projet de loi est particulier car il vient en aval de plusieurs textes qui ont traité

des questions d'assurance maladie et de santé publique. Les amendements présentés doivent éviter de renouveler un débat qui a déjà eu lieu lors de la discussion des précédents textes. Cependant, certaines remarques exprimées sont tout à fait fondées et il est dommage que certains thèmes soient passés sous silence dans le rapport annexé.

M. Denis Jacquat a convenu du fait qu'il serait plus logique d'examiner le rapport annexé au début de la discussion du projet de loi, ce qui était d'ailleurs réclamé par l'actuelle majorité quand elle était dans l'opposition. Toutefois, même si les thèmes abordés sont très importants, de nombreux amendements présentés sur le rapport annexé ont déjà donné lieu à de nombreux débats et l'on peut donc aller plus vite. On peut d'ores et déjà remercier M. Jean-Luc Prél d'avoir déposé des amendements en nombre moindre que les années précédentes.

Tout en reconnaissant l'intérêt des amendements présentés, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a fait remarquer qu'ils relèvent plutôt de la loi de santé publique ou du texte portant réforme de l'assurance maladie. Par ailleurs, la future loi organique relative aux lois de financement de sécurité sociale réglera certains problèmes évoqués ; elle permettra notamment une déclinaison plus précise de l'ONDAM.

La Commission a *rejeté* vingt-cinq amendements de M. Jean-Luc Prél visant successivement à :

- garantir un égal accès à des soins de qualité sur tout le territoire, alors que de fortes disparités sont actuellement constatées dans la qualité des soins hospitaliers ;
- prévoir, pour parvenir à une médicalisation de l'ONDAM, que le Parlement définit chaque année les priorités de santé après proposition des conférences régionales de santé ;
- instaurer un débat annuel au Parlement pour actualiser et évaluer les priorités de santé publique et pour fixer des financements adaptés ;
- indiquer que le projet de loi de financement de la sécurité sociale doit prendre en compte la politique de prévention et d'éducation à la santé ;
- indiquer que la politique de santé publique doit prendre en compte l'action des comités d'éducation pour la santé au niveau des régions ;
- indiquer que la politique de santé publique tient compte des schémas d'organisation spécifique, en particulier du schéma d'organisation sanitaire, du schéma d'éducation pour la santé et du schéma de santé mentale ;

- améliorer la régionalisation des politiques de santé et prévoir que des accords pourront être conclus à l'échelon régional par le directeur de l'agence régionale d'hospitalisation et les représentants légaux des établissements hospitaliers ;

- prévoir que des actions spécifiques sont organisées dans le cadre de politique de santé publique pour la prévention et le traitement de la dépendance alcoolique ;

- instituer des actions spécifiques de lutte contre la consommation de stupéfiants ;

- créer une Agence nationale pour la prévention et prévoir que, parallèlement à l'ONDAM, une enveloppe financière est fixée pour financer les actions de prévention ;

- instituer un contrat entre le patient et son médecin traitant pour mettre en place des mesures de prévention et d'hygiène de vie ;

- instituer des procédures de dépistage du saturnisme notamment chez les femmes enceintes ;

- prévoir un contrôle spécifique pour le renouvellement des arrêts de travail ;

- prévoir que les professionnels et les patients sont parties prenantes dans la maîtrise médicalisée des dépenses en assurant leur représentation équitable dans les conseils régionaux de santé ;

- indiquer que la charte de qualité du médicament prévoit une hiérarchisation des prescriptions en fonction de la pathologie et promeut le médicament générique ;

- instituer une modulation des honoraires afin de faciliter l'installation des professionnels libéraux dans des zones défavorisées et sous-équipées en matière d'offre de soins ;

- prévoir que l'assurance maladie adapte les modalités de remboursements des soins liés à la constatation de coups et de blessures ;

- faciliter le stationnement des professionnels de santé qui effectuent les soins à domicile ;

- créer une caisse spécifique pour les accidents du travail et les maladies professionnelles ;

- favoriser la création de maisons médicales en zones rurales et en zones urbaines difficiles, pour garantir la permanence des soins ;

- énoncer des objectifs pour la politique en faveur des personnes âgées et prévoir d'évoluer vers une retraite par point avec l'extinction des régimes spéciaux ;

- mettre en place une campagne systématique de vaccination des personnes âgées contre le pneumocoque 23 ;

- prévoir une nouvelle politique pour les soins palliatifs ;

- instituer une aide personnalisée à la santé en faisant évoluer la CMU, qui devrait devenir une aide inversement proportionnelle aux revenus afin de faciliter l'accès à une assurance maladie complémentaire ;

- mettre en œuvre un dépistage national du cancer colo-rectal pour les personnes âgées de plus de soixante ans ;

- mettre en place une campagne systématique de mammographie pour les femmes de plus de cinquante ans.

La Commission a *rejeté* un amendement de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, prévoyant de revoir les barèmes des aides au logement pour accroître leur pouvoir solvabilisateur et pour compenser les effets défavorables des décrets du 28 mai et du 15 juillet 2004.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a fait remarquer que cet amendement ne vise pas seulement à exposer une orientation et constitue davantage un jugement de valeur sur la politique des aides au logement. La place et le rôle du rapport annexé devront d'ailleurs faire l'objet d'une réflexion dans le cadre de la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Mme Catherine Génisson s'est interrogée sur l'utilité du débat sur le rapport annexé compte tenu des contraintes qui semblent l'entourer.

M. Jean-Marie Le Guen a déploré que l'on fasse souvent référence à la future réforme de la loi organique alors qu'aucune information précise n'a été donnée ni sur son calendrier ni sur son contenu.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé tout à fait justifiées les remarques relatives au rapport annexé. En effet, il conviendra d'interroger le ministre sur le calendrier et le contenu de la future réforme de la loi organique.

M. Jean-Marie Le Guen s'est déclaré extrêmement réservé quant aux conditions d'examen et de discussion de l'hypothétique projet de loi organique relatif aux lois de financement de sécurité sociale, ce projet de loi n'étant pas encore inscrit dans le calendrier du Parlement. En tout état de cause, il ne faut pas être dupe de la volonté du gouvernement : l'adoption de cette loi organique ne résoudra pas le problème des déficits sociaux.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél, prévoyant que la pension de réversion doit être au moins équivalente à l'assurance veuvage, **M. Jean-Luc Prél** ayant expliqué que son amendement doit figurer dans le rapport annexé car il correspond à une orientation du gouvernement qui s'est engagé à revoir les modalités de la pension de réversion.

M. Georges Colombier, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a jugé cet amendement prématuré car le ministre de la santé, M. Philippe Douste-Blazy, a décidé de suspendre les décrets incriminés et a chargé le Conseil d'orientation des retraites d'étudier cette question.

La Commission a *rejeté* l'amendement ainsi qu'un amendement du même auteur indiquant que les retraites de l'enseignement privé sont alignées sur les retraites du secteur public.

La Commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

La Commission a **adopté** l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 ainsi modifié.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *Mme Françoise de Panafieu*, rapporteure sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (*sous réserve de sa transmission*).

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

Mardi 19 octobre 2004

Présidence de M. Patrick Ollier,

*Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et
du territoire,*

et de M. Pascal Clément,

*Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de
l'administration générale de la République*

**Audition conjointe avec la Commission des lois
constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale, de
Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, sur les crédits de ce
ministère.**

Voir le compte rendu de cette audition page 9057

*

Présidence de M. Patrick Ollier, président

Après le départ de la ministre, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a ensuite examiné, pour avis, les crédits de l'Outre-mer pour 2005.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Outre-mer pour 2005.

*

La Commission a ensuite désigné M. Joël Beaugendre, rapporteur pour la proposition de résolution de M. Philippe Edmond-Mariette (n° 1288 rectifié) tendant à la création d'une commission d'enquête sur **l'utilisation du chlordécone et des autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et ses conséquences sur les sols, la ressource en eau ainsi que les productions animales et végétales en Martinique et en Guadeloupe**, puis procédé à l'examen de ce texte.

Puis, la Commission a examiné la proposition de résolution (n° 1288 rectifié) de M. Philippe Edmond-Mariette.

M. Joël Beaugendre, rapporteur, a tout d'abord souligné que la proposition de résolution répondait aux deux conditions posées par l'Ordonnance du 17 novembre 1958 relatives à la recevabilité juridique d'une telle proposition ; il a rappelé que ces conditions concernaient la détermination suffisante des faits faisant l'objet des investigations de la commission d'enquête, et l'absence de poursuites judiciaires visant les faits en question.

Il a ensuite insisté sur la légitimité de l'intervention parlementaire eu égard aux conséquences graves pour la santé qu'entraîne l'utilisation du chlordécone, pesticide de la famille des organochlorés fréquemment employé dans les bananeraies. En dépit de l'interdiction dont ce produit a fait l'objet en 1993 dans les DOM, le pesticide continue de polluer les sols, la ressource en eau, les productions agricoles, du fait de sa forte rémanence.

Il a cependant expliqué qu'une commission d'enquête ne lui paraissait pas être l'outil le plus adéquat en la circonstance, et qu'il privilégiait la création d'une mission d'information, plus souple dans ses modalités de création ou dans l'organisation de ses travaux. En outre, il a indiqué que si les missions d'information peuvent demander à bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête, une telle démarche ne serait sans doute pas nécessaire

pour recueillir des informations intéressant directement la santé des populations ultramarines.

Il a donc proposé à la Commission de rejeter cette proposition de résolution, et lui a suggéré de se prononcer favorablement sur la création d'une mission d'information.

Le président Patrick Ollier s'est félicité de ce que la question du chlordécone soit soulevée devant la Commission et en a remercié son premier signataire, M. Philippe Edmond-Mariette.

M. Serge Poignant a indiqué que le groupe UMP partageait l'analyse du rapporteur. Il a jugé que, si le dépôt de la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête avait été opportun puisqu'il avait permis d'appeler l'attention de la représentation nationale sur un problème important, une mission d'information constituait une formule plus adaptée à l'examen de cette question. Il a rappelé qu'il s'agissait, en effet, d'une structure plus souple, susceptible d'être mise en place plus rapidement et pouvant, si nécessaire, poursuivre plus longtemps ses travaux.

Le président Patrick Ollier a indiqué qu'il allait mettre aux voix la proposition de résolution et que son rejet, conformément à l'avis du rapporteur, conduirait à la mise en place d'une mission d'information au sein de la Commission, mission dont il a jugé souhaitable que l'un des postes de responsabilité, soit celui de président, soit celui de rapporteur, soit confié à l'auteur de la proposition de résolution.

Puis, la Commission a *rejeté* la proposition de résolution de M. Philippe Edmond-Mariette (n° 1288 rectifié) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du chlordécone et des autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et ses conséquences sur les sols, la ressource en eau ainsi que les productions animales et végétales en Martinique.

*

Puis, la Commission a désigné M. Luc-Marie Chatel, rapporteur pour la proposition de résolution de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues (**n° 1726**) tendant à la création d'**une commission d'enquête** visant à établir les **causes de l'augmentation des prix à la consommation dans la grande et la moyenne distribution**, à évaluer les dispositions légales destinées à équilibrer les relations commerciales entre les centrales d'achat et les producteurs et à proposer les évolutions législatives et réglementaires nécessaires.

Le président Patrick Ollier a proposé que la proposition de résolution de M. Hervé Morin soit examinée conjointement avec la proposition n° 1871 de M. Henri Emmanuelli tendant à la création d'une commission

d'enquête visant à analyser le niveau et le mode de formation des marges et des prix dans le secteur de la grande distribution, et les conséquences de l'évolution des prix sur le pouvoir d'achat des ménages.

M. François Sauvadet s'étant opposé à cette proposition en indiquant que les deux propositions de résolution lui paraissaient d'inspiration très différente, **M. Pierre Ducout** a rappelé que l'examen commun de propositions de résolution dont les objets sont voisins constituait une pratique courante.

M. François Sauvadet a cependant renouvelé son opposition à la proposition du président Patrick Ollier en soulignant la très nette différence d'approche politique entre les deux propositions de résolution, citant à l'appui de son propos les premières phrases, très critiques vis-à-vis de la politique de la majorité, de l'exposé des motifs de la proposition de résolution présentée par les membres du groupe socialiste.

Le président Patrick Ollier a indiqué que, pour tenir compte des observations de M. François Sauvadet, les deux propositions seraient examinées séparément.

M. Luc-Marie Chatel, rapporteur, a d'abord examiné la recevabilité juridique de la première proposition.

Il a estimé que l'objet de l'enquête était suffisamment précis au regard des exigences de l'article 6 de l'Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ainsi que des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale et que la proposition de résolution portait bien « sur des faits déterminés ».

Les objectifs que la commission entendait poursuivre lui ont paru décrits avec une précision suffisante, s'agissant tant du champ de ses investigations que des propositions qu'elle pourrait être amenée à formuler.

Le rapporteur a ensuite rappelé que les dispositions de l'Ordonnance du 17 novembre 1958 requièrent la réalisation d'une seconde condition, elle aussi remplie, puisque conformément à la réponse, datée du 4 août 2004, de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, aucune poursuite judiciaire n'a été requise concernant les faits ou les agissements ayant motivé le dépôt de cette proposition.

Le rapporteur a donc conclu que la proposition de résolution était juridiquement recevable.

Il a ensuite rappelé que la Commission avait reconnu depuis longtemps l'importance de ces questions, et avait notamment décidé la constitution, le 1^{er} juin 2004, d'un groupe de travail sur les pratiques

commerciales de la grande distribution, dans lequel tous les groupes politiques sont représentés.

Le groupe de travail a présenté son rapport d'étape le 16 juin 2004 après avoir mené une quarantaine d'auditions. Il a poursuivi son action depuis, auditionnant les conseillers de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Guillaume Cerruti, directeur de la direction générale de la consommation, de la concurrence, et de la répression des fraudes (DGCCRF), ainsi que plusieurs représentants des producteurs de la filière agricole, afin de mesurer l'impact de l'accord du 17 juin 2004. Cet accord, signé par les distributeurs et les producteurs sous l'égide des pouvoirs publics, prévoyait pour septembre une baisse de 2 % en moyenne du prix des produits de grandes marques dans la grande distribution.

Le rapporteur a ensuite constaté qu'une bonne part des propositions du groupe de travail avait été prise en compte par le gouvernement. Le ministre des finances a en effet repris quatre idées fortes après la présentation du rapport de la commission présidée par M. le Premier Président Guy Canivet, lundi 18 octobre.

Le gouvernement est en effet d'avis que la loi Galland de 1996, complétée par la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, a permis des améliorations réelles dans la relation entre les fournisseurs et les distributeurs.

La proposition du gouvernement de donner une définition légale de la coopération commerciale et d'inverser la charge de la preuve de la réalité d'un certain nombre de services rencontre les préoccupations du groupe de travail, et le rapporteur s'est donc réjoui de les voir adoptées par M. le ministre des finances.

Il a ensuite observé que le groupe de travail demandait l'interdiction des marges arrière sur les produits agricoles non transformés, et la mise en place d'un mécanisme de régulation des prix en cas de crise, puisque les produits bruts agricoles « non marketés », en particulier les fruits et légumes, obéissent à des mécanismes particuliers de fixation des prix.

Il a constaté que ces préoccupations avaient été intégrées dans les accords du 17 juin 2004 et étaient à nouveau prises en compte par la commission Canivet et retenues par le gouvernement.

Le rapporteur s'est aussi félicité qu'en séance, le ministre ait annoncé qu'il prévoyait de permettre aux distributeurs de réintégrer les marges arrière dans le calcul du seuil de revente à perte afin de pouvoir déclencher de nouvelles baisses des prix, au profit des consommateurs, dont la défense des intérêts est une priorité. Le rapporteur a estimé que les différentes solutions

techniques envisagées sont compatibles avec le maintien de l'interdiction de la vente à perte et son effectivité, condition dont le groupe de travail avait fait un préalable.

Enfin, le gouvernement a affirmé la nécessité d'accompagner la réforme par un certain nombre d'amortisseurs, ce à quoi le rapporteur a attaché une importance particulière, rappelant que les membres du groupe de travail, comme l'ensemble de la Commission, étaient attachés à permettre une relance de la consommation par la baisse des prix dont les consommateurs doivent profiter, mais tenaient aussi à ne pas déstabiliser les différentes formes de commerce, et notamment le commerce de proximité, ni les P.M.E. et les producteurs nationaux.

Le rapporteur a souligné que l'ensemble des groupes politiques reconnaissait les atouts de la loi Galland, mais aussi ses effets pervers dans les circonstances actuelles.

S'agissant de la décision de constituer une commission d'enquête, il a rappelé qu'elle appartenait à l'Assemblée nationale, et nécessitait donc un débat et un vote en séance publique et qu'elle était, de ce fait, soumise à un certain nombre d'exigences que les parlementaires connaissent bien, et qui pèsent d'autant plus que l'ordre du jour est déjà chargé.

Il a estimé en outre que, compte tenu des travaux intensifs déjà menés par le groupe de travail, de la prise en compte par le Gouvernement des principales réflexions et propositions qu'il avait formulées, et de l'annonce par le ministre du dépôt d'un projet de loi avant la fin du mois de novembre, la création d'une commission d'enquête ne semblait pas opportune.

Cependant, afin de garantir au législateur les moyens d'exercer dès que nécessaire sa mission de contrôle, le rapporteur a demandé au Président que la Commission puisse transformer automatiquement le groupe de travail en mission d'information si le besoin s'en faisait sentir après le dépôt du projet de loi.

Il a estimé en effet que la constitution d'une mission d'information de la Commission des affaires économiques présentait plusieurs avantages par rapport à une commission d'enquête, et notamment celui de pouvoir prolonger ses travaux aussi longtemps que nécessaire, ce qui pourrait s'avérer particulièrement utile, s'agissant d'un problème aussi récurrent.

Observant que les missions d'information ne bénéficiaient pas, en principe, des pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête, le rapporteur a estimé peu probable qu'il soit nécessaire de faire usage de ces prérogatives, ajoutant que les missions d'information pouvaient toujours demander à en bénéficier, et qu'il n'excluait pas d'y recourir le cas échéant.

Le rapporteur a conclu son propos en se réjouissant de l'importance accordée à ces questions par le gouvernement, et en se félicitant de la prise en compte des préoccupations exprimées par le groupe de travail de la Commission.

Réagissant à l'intervention du rapporteur, **M. François Sauvadet** s'est dit surpris de ses propositions tendant, d'une part, à ce que les travaux du groupe de travail ne soient poursuivis que si le projet de loi annoncé par le Gouvernement s'avère décevant et, d'autre part, que ne soit constituée en ce cas qu'une mission d'information.

Sur le premier point, **M. François Sauvadet** a estimé que la perspective du dépôt d'un projet de loi ne devait pas faire obstacle au droit d'un Parlement moderne de mener ses propres investigations. Revenant sur l'objet de sa proposition de constitution d'une commission d'enquête, il a rappelé l'inquiétude qu'il semble soulever chez les professionnels intéressés et pas seulement chez les consommateurs. Observant que l'accord du 17 juin n'avait pas réussi à régler les problèmes posés, il a souligné que le diagnostic établi par le rapport Canivet était loin de faire l'unanimité et suscitait les réserves de l'UPA et des chefs d'entreprise. Rappelant que le Ministre de l'agriculture, lors d'un récent débat, avait émis un avis défavorable à un amendement visant à encadrer les marges arrière sur les fruits et légumes, au motif que ces questions méritaient un examen approfondi, il a jugé que cette question nécessitait une réflexion parlementaire, et ce, précisément, avant le dépôt d'un projet de loi.

Revenant ensuite sur le choix des instruments à mettre en œuvre – commission d'enquête ou mission d'information –, il a estimé que la formation des prix et des marges était suffisamment difficile à appréhender pour que les parlementaires chargés de les comprendre disposent de tous les moyens d'investigation possibles. L'objectif n'étant pas seulement de faire baisser les prix à la consommation mais aussi d'établir la transparence sur les modes de formation des marges, il a jugé que la formule de la commission d'enquête était préférable à celle de la mission d'information. Quant à l'argument selon lequel le calendrier parlementaire laisse peu de place au vote d'une résolution de création d'une commission d'enquête, **M. François Sauvadet** a rappelé les récents propos du Président Jean-Louis Debré selon lequel le Parlement doit connaître des temps de législation, mais aussi se réserver des temps d'investigation : il appartient donc à l'Assemblée nationale de trouver dans son calendrier le créneau adéquat.

Pour conclure son propos, il a rappelé que son refus d'accepter une discussion conjointe de sa proposition avec celle, similaire en apparence seulement, du groupe socialiste montrait que la volonté du groupe UDF n'était pas de critiquer l'action gouvernementale mais de contribuer à éclairer le Parlement et à trouver des solutions aux problèmes posés.

Répondant à M. François Sauvadet, **le président Patrick Ollier** a indiqué d'emblée que l'encombrement du calendrier de la séance publique ne constituait pas le fond de l'argumentation du rapporteur. Il a rappelé qu'il avait personnellement soutenu la création d'un groupe de travail en raison de l'importance du sujet et afin de contribuer à un règlement rapide du problème. Il a salué le travail accompli par ce groupe, comme la diligence avec laquelle le Gouvernement avait répondu à l'attente des parlementaires. Il a estimé à ce propos que les informations disponibles sur le projet de loi annoncé indiquaient que les premières conclusions du groupe de travail avaient été prises en compte. Il a conclu en observant que les droits du Parlement n'étaient pas en cause dans cette affaire et qu'il convenait, au contraire, de soutenir l'initiative prise par le Gouvernement en réponse aux attentes de sa majorité.

M. Jean Dionis du Séjour a remercié le Président de laisser le groupe UDF s'exprimer à nouveau par sa voix. Il a insisté sur le caractère très dur du conflit d'intérêts sous-jacent à cette question des « marges arrière », en soulignant le déséquilibre dans le rapport de force entre les parties prenantes. Il a indiqué prendre acte de l'annonce de la discussion prochaine d'un projet de loi proposant une solution, tout en s'inquiétant du contenu de ce projet s'il n'est que le reflet des conclusions du rapport Canivet, dont les insuffisances sont évidentes sur de nombreux points, le problème crucial de la régulation de l'offre agricole et celui du coefficient multiplicateur y étant traités de manière très superficielle. Il a rappelé que le cœur des difficultés dans ce domaine tenait à des soupçons d'entente implicite entre les cinq membres de l'oligopole des grandes centrales d'achat, qui ne pourraient être mises à jour qu'avec des moyens d'investigation puissants, dévolus seulement aux commissions d'enquête. Il s'est dit en désaccord avec le cadre d'analyse suggéré par le ministre de l'économie qui pose comme objectif premier la baisse des prix pour stimuler la croissance par la consommation, alors qu'une telle logique conduit à pénaliser gravement les petits producteurs. En conclusion, il a rappelé l'adhésion du groupe UDF au principe de la solidarité gouvernementale, mais a ajouté que cette solidarité n'empêchait pas de défendre une approche alternative pour atteindre les buts recherchés avec une plus grande efficacité.

Le président Patrick Ollier a répondu que le groupe UMP était tout à fait conscient lui aussi de la gravité du sujet, et que le projet de loi, s'il s'inspirerait sans doute pour partie des conclusions du rapport Canivet, devrait tirer aussi sa matière des analyses du groupe de travail, et d'autres travaux de réflexion. Il a estimé que l'existence d'éventuelles pratiques d'entente constituait un problème différent, signalant qu'il revenait à la justice de poursuivre et sanctionner ces pratiques, lui-même ayant prouvé par le passé qu'il n'hésitait pas à saisir le juge lorsque des faits répréhensibles étaient portés à sa connaissance.

M. Pierre Ducout a fait observer que le groupe socialiste avait lui aussi parfaitement conscience de l'urgence de la situation, puisqu'il soutenait sa propre proposition de commission d'enquête sur le sujet, la transformation des marges arrière en baisse des prix étant perçue comme une réponse à la stagnation du pouvoir d'achat. Il a souligné la nécessité de disposer de pouvoirs d'investigation importants, que seule une commission d'enquête peut mobiliser, pour mettre fin à l'opacité entourant les relations commerciales entre les producteurs et les distributeurs, et déclaré que le Parlement ne ferait qu'exercer sa mission de contrôle en utilisant ses prérogatives en ce sens, comme il l'avait déjà fait par le passé à propos de la gestion des entreprises publiques notamment. Il a estimé que l'écart entre la baisse des prix obtenus jusqu'à présent, de 2 %, et le niveau des remises effectuées en amont de la chaîne de distribution, de l'ordre de 25 %, mettait en évidence un dysfonctionnement d'une gravité suffisante pour justifier la création d'une commission d'enquête. Il a jugé en outre plus logique qu'une commission d'enquête analyse la question en préalable à l'examen du projet de loi, afin d'approfondir l'étude des problèmes posés.

M. Serge Poignant, s'exprimant au nom du groupe UMP, a indiqué qu'il souscrivait totalement à l'analyse du rapporteur, ainsi qu'à la mise en perspective qu'en proposait le président Patrick Ollier. Il a estimé que le groupe d'études avait effectué un excellent travail d'analyse qui rendait peu utile l'engagement de procédures d'investigation plus lourdes, et qu'en tout état de cause, les positions des uns et des autres auraient l'occasion de s'exprimer pleinement au cours du débat pendant l'examen du projet de loi.

Puis, la Commission a *rejeté* la proposition de résolution de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues (n° 1726) tendant à la création d'une commission d'enquête visant à établir les causes de l'augmentation des prix à la consommation dans la grande et la moyenne distribution, à évaluer les dispositions légales destinées à équilibrer les relations commerciales entre les centrales d'achat et les producteurs et à proposer les évolutions législatives et réglementaires nécessaires.

* *
*

Mercredi 20 octobre 2004
Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, sur les crédits de son département pour 2005.**

Le président Patrick Ollier a considéré que le budget de l'agriculture pour 2005, en tenant compte des reports de crédits, permettrait de disposer de sommes équivalentes à celles qui avaient été votées dans le projet de loi de finances pour 2004. Il a en outre estimé que ce budget conciliait l'objectif de maîtrise de la dépense publique et celui d'un effort accru, dans les domaines prioritaires, en faveur des agriculteurs et des pêcheurs.

Puis, il a salué la disponibilité, l'énergie, l'écoute et la réactivité dont fait preuve, sur le terrain et dans ses relations avec les députés, le ministère chargé de l'agriculture pour résoudre des situations locales parfois difficiles. Il a ajouté que ce ministère entretenait des relations privilégiées avec la Commission, comme l'avait prouvé par exemple la mise en place de nombreux groupes de travail communs pour affiner les dispositions du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

Il a par ailleurs considéré que, sur le plan international, le ministère chargé de l'agriculture faisait preuve de détermination et de courage pour défendre la spécificité agricole française au sein de l'Union européenne, ainsi que la spécificité agricole européenne dans les négociations commerciales menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il a par ailleurs souhaité que soit évoquée, notamment, la situation des filières de production et en particulier celle des fruits et légumes. Il a en effet considéré que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux n'avait encore apporté que des réponses partielles à ces questions.

A titre préliminaire, **M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales** a tenu à rappeler le contexte international dans lequel s'inscrivait le projet de budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2005.

Il s'est félicité que l'accord signé à Luxembourg le 26 juin 2003 ait permis de consolider le financement de la politique agricole commune jusqu'en 2013, suivant de nouvelles modalités de calcul. Rappelant que le Gouvernement français avait milité auprès des instances communautaires pour un couplage maximal des aides, il a indiqué que cet accord avait permis un découplage de la moitié des aides, l'autre moitié donnant lieu à un droit à

paiement unique. Il a précisé que ce nouveau régime serait applicable en 2006, mais qu'il ferait l'objet d'une simulation au titre de l'année 2005, au cours de laquelle les agriculteurs seraient reçus sur le terrain de manière à ce que chaque dossier puisse être traité de manière individuelle.

Dans cette perspective, il a indiqué que la concertation avec les organisations professionnelles agricoles serait soutenue, espérant que les négociations du Gouvernement français avec la Commission européenne permettraient de trouver des solutions acceptables pour les agriculteurs pour la mise en œuvre des bonnes pratiques agricoles, notamment s'agissant du recours aux bandes enherbées.

Il s'est par ailleurs félicité des réflexions entamées au niveau européen dans le domaine des dispositifs de gestion des crises agricoles, dont la nécessité avait été mise en évidence cet été. Il a précisé que, dans le cadre de l'accord du 25 juin 2003 sur la PAC, la Commission avait pris l'engagement de faire des propositions dans ce sens avant décembre 2004. Il a ensuite rappelé qu'un tel dispositif expérimental pour le chou-fleur avait prouvé son efficacité, et que de nombreux États membres soutenaient désormais la France dans cette politique.

Il a ensuite expliqué que le ministère chargé de l'agriculture suivait activement les projets de réforme de certaines organisations communes de marché (OCM), comme celle des fruits et légumes ou celle de la production vitivinicole. Il a également assuré que la réforme du programme de développement rural national (PDRN), prévu en 2007, était une priorité de son ministère, estimant néanmoins nécessaire de recueillir l'avis des agriculteurs sur le terrain avant d'envisager cette réforme dont les modalités seraient fixées probablement à la fin de l'année 2005.

M. Hervé Gaymard a ensuite indiqué que la réforme de l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur du sucre serait engagée à partir de la fin de l'année 2005 et en 2006, le régime actuel devant se prolonger jusqu'au 30 juin 2006.

Il a ensuite rappelé que les négociations entre l'Union européenne et l'OMC au sujet de la politique agricole commune (PAC) avaient abouti à un échec à Cancun en septembre 2003. Il s'est néanmoins félicité qu'un accord ait pu être dégagé, cette année, au début du mois d'août à Genève, dans le cadre duquel l'OMC a mis en évidence sa volonté de prendre en compte les spécificités de la PAC. Il a précisé que le Gouvernement français avait décidé d'accepter cet accord, dans la mesure où il ne remettait pas en cause les principes de la PAC, et permettait de contraindre les États-unis à limiter leurs subventions à l'exportation.

Il a en outre précisé que ce cycle de négociations se poursuivrait à Hong-Kong en 2005, au cours d'un sommet qui devrait régler la délicate question du rythme d'élimination des subventions à l'exportation par l'Union européenne et les États-unis à l'horizon 2015-2017 et celle des produits sensibles pouvant faire l'objet d'une dérogation à la politique actuelle de désarmement tarifaire.

Abordant ensuite le projet de budget pour 2005 consacré à l'agriculture, l'alimentation, la pêche et aux affaires rurales, M. Hervé Gaymard a rappelé qu'il était composé de crédits nationaux, mobilisés par l'État et les collectivités locales, mais aussi de crédits communautaires. Afin de mettre fin à toute polémique, il a tenu à rappeler que la France avait versé 15,1 milliards d'euros au budget communautaire et avait reçu en retour 13,1 milliards d'euros de Bruxelles. Il a précisé que la France bénéficiait environ du quart du budget agricole de l'Union européenne, ce qui paraît normal compte tenu du fait que la surface agricole utile française occupe la moitié du territoire national.

Il a ensuite tenu à rappeler que la moitié du budget communautaire était destiné à l'agriculture, ce qui n'est pas aussi élevé que certains veulent le faire croire si l'on considère que cette somme représente moins de 1 % du produit intérieur brut européen.

Il a ensuite expliqué que le budget public de l'agriculture s'élevait à 29,7 milliards d'euros, dont 10,5 milliards d'euros au titre des fonds communautaires, 12,5 milliards d'euros de la protection sociale agricole, 4,88 milliards d'euros du ministère en charge de l'agriculture (dont 1,2 milliard d'euros au titre de l'enseignement et de la recherche agricoles).

Il a également précisé que les autres ministères, notamment le ministère chargé de l'écologie et celui chargé de l'aménagement du territoire, contribuaient à ce budget à hauteur de 600 millions d'euros, tandis que les collectivités locales y contribuent à hauteur de 900 millions d'euros. Il a estimé que, dans l'ensemble, les crédits prévus dans le projet de budget pour 2005 se situaient à un niveau comparable à celui de 2004 si l'on tenait compte des reports de crédits.

S'agissant de l'affectation de ces crédits, il a indiqué que la priorité du ministère en 2005 serait le lancement d'une assurance-récolte, qui serait par ailleurs financée par une mesure nouvelle à hauteur de 10 millions d'euros qui sera complétée en loi de finances rectificative pour 2005, lorsqu'un accord aura été trouvé avec les organisations professionnelles agricoles. Il a annoncé que, conformément aux propositions du rapport de M. Christian Ménard, consacré à la gestion des risques climatiques en agriculture et remis au Premier ministre en 2004, il serait nécessaire soit de réformer la loi n° 64-706

du 10 juillet 1964 sur les calamités agricoles, dont les dispositions ont déjà été appliquées de manière à prendre en compte les spécificités du monde agricole, soit de réaliser un « *saut dans l'inconnu* » en abrogeant la loi du 10 juillet 1964 et en la remplaçant par un dispositif d'assurance récolte, soit de créer un dispositif novateur alliant un régime de base d'assurance récolte et un régime complémentaire. Il a observé qu'il n'avait pas d'idée préconçue quant à la démarche à suivre et se tenait ouvert à toutes les propositions.

Il a ensuite indiqué que la création d'un fonds unique destiné aux bâtiments d'élevage serait la seconde priorité du ministère chargé de l'agriculture en 2005. Il a rappelé qu'il n'existait jusqu'alors dans ce domaine qu'une ligne budgétaire consacrée à la montagne, ainsi qu'une autre ligne inscrite au budget de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL).

Il a donc précisé que son objectif était de créer pour le 1^{er} janvier 2005 un guichet unique dans les directions départementales de l'agriculture, et de porter les subventions progressivement de 35 millions d'euros en 2004, à 80 millions d'euros en 2005, 100 millions d'euros en 2006 et 120 millions d'euros en 2007, et ajouté que ce fonds unique ne préemptait pas les crédits destinés à financer les programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Il a également annoncé que son ministère aurait pour priorité en 2005 d'engager une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire, en augmentant les crédits destinés à cette politique de 7 % en 2005. Il a en effet indiqué qu'il existait de gros problèmes à régler dans ce domaine grâce à un travail interministériel, passant peut-être par la création d'une agence de santé des végétaux.

Il a enfin précisé que la dernière priorité de son ministère pour 2005 consistait à renforcer les moyens consacrés à l'enseignement supérieur et la recherche agricoles.

Il a ensuite remarqué que le projet de budget pour 2005 avait également été présenté selon la nomenclature prévue par la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en distinguant la mission ministérielle « *Agriculture, pêche et affaires rurales* » pour un budget de 1,54 milliard d'euros, la mission interministérielle « *Sécurité sanitaire* » pour un montant de 491 millions d'euros, la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* » pour un budget de 1,18 milliard d'euros, et la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » dotée d'un budget de 232 millions d'euros.

Il a tenu à rappeler qu'au-delà des priorités qu'il venait d'exposer, les autres actions du ministère seraient confortées en 2005, notamment le

soutien à l'agriculture économiquement responsable par le biais de la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) pour un montant de 121 millions d'euros. Il a ensuite indiqué que le dispositif des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) serait abondé à hauteur de 234 millions d'euros, celui des contrats d'agriculture durable (CAD) à hauteur de 232 millions d'euros et celui des aides à l'installation à hauteur de 70 millions d'euros. Il a en outre fait valoir que les crédits destinés à la pêche et à la préservation de la ressource halieutique s'élèveraient en 2005 à 32,4 millions d'euros, permettant de poursuivre la modernisation de la flotte et des structures professionnelles à terre mais aussi de soutenir la filière piscicole.

Il a enfin indiqué que le dispositif de la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficierait de 160 millions d'euros de crédits. De même, les crédits de l'Agence bio et la politique de promotion de l'agriculture biologique seront maintenus, conformément aux recommandations du rapport publié par M. Martial Saddier en 2003 sur l'agriculture biologique.

Il a également annoncé que la politique forestière du Gouvernement serait consolidée, les crédits inscrits dans le projet de budget pour 2005 permettant d'honorer les engagements pris par le Gouvernement issus de la précédente majorité sur 10 ans suite à la tempête de 1999. Il a en outre précisé que la restauration du mécanisme de versement compensateur à son niveau initial permettait de résoudre les difficultés rencontrées par les communes forestières.

Il a en outre noté que le budget pour 2005 consacrait la disparition du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), désormais transformé en un fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) constitué sous la forme d'un établissement public. Il a précisé que cet établissement serait confronté à un besoin de financement de 500 millions d'euros au titre de l'année 2004, et de 1,4 milliard d'euros au titre de l'année 2005, occasionné non pas par une augmentation des dépenses mais par une diminution des recettes liée à la réduction du produit de la taxe sur les tabacs.

Il a assuré que ces besoins de financements seraient sans conséquence sur le niveau des prestations sociales agricoles en 2005, indiquant par ailleurs que l'équilibre financier durable du FFIPSA pourrait être atteint d'une part par l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et d'autre part en opérant un réexamen des mécanismes de compensation démographique permettant de mieux prendre en compte, avec sincérité, les caractéristiques de la population retraitée agricole ce qui permettrait sans doute de dégager des économies de plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de millions d'euros.

Invité par le Ministre à revenir sur certains aspects du budget proposé pour 2005, **M. Nicolas Forissier, secrétaire d'État à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales**, est intervenu sur les crédits du Projet de loi de finances 2005 consacrés à l'enseignement technique, à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole.

Il a tout d'abord rappelé l'importance de ces politiques dans l'action du ministère : elles mobilisent 25 % de son budget – 1,2 milliard d'euros –, 50 % de ses agents et concernent 200 000 élèves et chercheurs. Il a ensuite noté que les crédits alloués à ces politiques pour 2005 permettaient de poursuivre les actions engagées, tout en adaptant les moyens, ce qui a conduit à la fermeture des classes de moins de 8 élèves.

Revenant sur les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles, il a souligné qu'ils étaient en hausse d'environ 7 %, témoignant de la priorité accordée par le Gouvernement à cette politique. Détaillant ce chiffre, il a apporté les précisions suivantes :

- les crédits de l'enseignement supérieur augmentent de 5,4 % ;
- ceux de la recherche augmentent de 12,7 %, et parmi ceux-ci les crédits d'investissement qui concernent la recherche appliquée progressent de 30 %, ce qui permet au ministère de mettre en œuvre une politique ambitieuse d'organisation des centres de recherche et d'enseignement supérieur en pôles de compétences sur six bassins principaux – cette politique s'inscrivant également dans le cadre d'un partenariat national pour le développement du secteur des industries agroalimentaires.

S'agissant des crédits alloués à l'enseignement technique secondaire, M. Nicolas Forissier a estimé que leur hausse de 2,3 % conforte le système d'enseignement technique agricole. Il a rappelé que le ministère en charge de l'agriculture veillait particulièrement à améliorer l'encadrement de la vie scolaire dans le secteur public, en remplaçant poste pour poste les maîtres d'internat et les surveillants d'externat dans le secteur public. Il a souligné que, pour l'enseignement privé qui représente 60 % de l'enseignement technique agricole, les engagements de l'État avaient été tenus ; il s'est félicité de voir résolu le conflit qui opposait l'État aux fédérations d'établissements privés. Il a indiqué que ce conflit portait sur l'actualisation des subventions d'État, dont les mécanismes ne fonctionnaient plus de façon satisfaisante. Il a rappelé que deux accords étaient intervenus :

- un accord pour le « temps plein », relayé par un décret d'août 2004, qui prévoit des crédits à hauteur de 2,8 millions d'euros en 2005 ;
- un accord pour les établissements d'enseignement « en alternance » intervenu en juillet, réactualisant les montants de subvention et

prévoyant un dispositif de rattrapage (ces établissements devant recevoir 14 millions d'euros, dont 6 en 2005).

Concluant son propos, M. Nicolas Forissier a considéré que les efforts du ministère chargé de l'agriculture ne se limitaient pas à ces aspects financiers, puisque des efforts d'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé sont en cours. Il a ajouté que ces efforts étaient d'autant plus importants qu'ils devaient satisfaire les vastes besoins de main-d'œuvre de l'industrie agroalimentaire, secteur d'excellence française qui offre un potentiel d'insertion professionnelle important pour les jeunes.

M. Aimé Kerguéris, rapporteur pour avis sur les crédits de la pêche et des cultures marines pour 2005, a d'abord estimé que le budget de la pêche et des cultures marines pour 2005 n'échappait pas à la logique générale de maîtrise des déficits publics qui a guidé l'élaboration de l'ensemble de ce projet de loi de finances. Il a estimé que ce souci d'économiser les deniers publics expliquait qu'après une hausse de près de 24 % dans le précédent budget, les crédits de la pêche et des cultures marines diminuent à présent de 5,7 % et s'élèvent à 32,4 millions d'euros.

Il a souligné qu'un effort financier sans précédent serait accompli en 2005 pour améliorer la sécurité des marins, par le biais d'un plan spécifique qu'il a jugé d'autant plus justifié qu'il s'agit de la profession pour laquelle le taux d'accidents du travail est le plus élevé en France.

Il a indiqué que, de même, un réel effort serait accompli pour développer les missions de contrôle des pêches, jugeant cette évolution indispensable puisque la Commission européenne exige de la France une gestion plus rigoureuse des ressources halieutiques.

Il a estimé que la baisse de certains crédits inscrits pour 2005 s'expliquait par l'évolution des besoins et des financements.

Puis, il a remarqué qu'au-delà des considérations budgétaires, des inquiétudes se manifestaient chez les pêcheurs depuis plusieurs années et risquaient de perdurer en 2005.

Il a ainsi noté que l'évolution du prix du gazole pesait de plus en plus lourdement sur ce secteur d'activité et s'est demandé si les mesures annoncées récemment par le Gouvernement pour résorber ces difficultés seraient suffisantes en cas d'augmentation persistante des cours du pétrole.

Puis, il s'est interrogé sur le maintien des aides à la construction de navires jusqu'au 31 décembre 2004, obtenu grâce à l'implication personnelle du Ministre auprès de la Commission européenne, estimant que l'expiration prochaine de ce délai conduirait à accroître les incertitudes pesant sur l'avenir de la flotte française.

Il a également souhaité connaître les conséquences de la substitution du Fonds européen pour la pêche (FEP) à l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Il a ensuite souhaité savoir si des progrès avaient été enregistrés depuis l'an dernier sur la concertation entre professionnels et scientifiques s'agissant de l'évaluation des ressources halieutiques, les diagnostics des uns et des autres étant traditionnellement divergents.

Puis, il a remarqué que l'activité conchylicole et, plus généralement, l'occupation du domaine public maritime, suscitaient des convoitises croissantes. Il a donc souhaité connaître les mesures envisagées, dans le futur projet de loi de modernisation agricole, pour garantir aux conchyliculteurs et aux mytiliculteurs la pérennité de leurs professions.

Il a enfin rappelé que la France avait obtenu l'accord de la Commission européenne pour mettre en place un dispositif Sofipêche renforcé et que la Commission européenne avait laissé à la France, pour agir dans ce domaine, un délai expirant au 31 décembre 2004. Il a donc appelé de ses vœux une mobilisation accrue des services du ministère chargé des finances pour éviter que l'expiration de ce délai n'empêche toute avancée.

M. Antoine Herth, rapporteur pour avis sur les crédits de l'agriculture pour 2005, a d'abord estimé que le maintien du budget de l'agriculture pour 2005 à son niveau de 2004, en tenant compte des reports de crédits annoncés, témoignait d'une réelle mobilisation de la collectivité nationale au service de l'agriculture, dans un contexte budgétaire pourtant difficile.

Il a par ailleurs rappelé que la fongibilité des crédits, permise par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), permettrait de disposer d'une plus grande souplesse dans l'exécution du budget de l'agriculture pour 2005.

Il a ensuite indiqué que la maîtrise des dépenses de fonctionnement du ministère chargé de l'agriculture se poursuivrait en 2005, jugeant que le non renouvellement de 206 des 30 800 emplois du ministère attestait de cette volonté. Il a noté que, dans le même temps, un effort était effectué pour renforcer les services déconcentrés, dont il a rappelé qu'ils étaient en première ligne en matière de suivi des dossiers individuels, et que leur efficacité conditionnait le bon fonctionnement de l'actuelle comme de la future politique agricole commune (PAC).

Il a par ailleurs tenu également à souligner l'effort prévu en faveur de l'enseignement et de la recherche agricoles, jugeant qu'il s'agissait assurément d'un choix de long terme devant être salué, dans la mesure où un

haut niveau de compétences et d'innovation permettrait d'assurer demain la compétitivité de l'agriculture française.

Il a en revanche constaté que le niveau des crédits destinés à l'installation des jeunes agriculteurs, après avoir connu une hausse de 10 % en 2004, baissait de 6,3 % en 2005 et a souhaité connaître la raison de cette évolution.

Puis, il a noté que le budget de la politique forestière pour 2005, s'élevant à 323 millions d'euros, en recul par rapport à la loi de finances pour 2004, permettrait néanmoins à l'État d'honorer son engagement à reconstituer les forêts après les tempêtes de 1999. Il a ajouté que les crédits destinés à lutter contre les incendies restaient stables. Il a également remarqué que le projet de budget de l'agriculture pour 2005 rétablissait le versement compensateur de l'Office national des forêts (ONF) au niveau de la dotation inscrite dans le budget pour 2003, afin de permettre la mobilisation de l'ensemble des communes forestières en faveur de la gestion durable des forêts.

Il a enfin indiqué que le budget de la politique forestière pour 2005 bénéficiait d'une expérimentation de la LOLF et faisait donc l'objet d'un seul agrégat (et non plus de lignes budgétaires multiples). Il a estimé que cette réforme permettrait aussi une plus grande déconcentration à l'échelon régional de la gestion de ces crédits et donc un meilleur suivi des dossiers correspondants. Il a jugé que ces évolutions, qui peuvent apparaître techniques, étaient importantes pour faciliter une bonne exécution du budget et assurer la crédibilité des politiques conduites.

S'agissant du financement national d'aides perçues par les agriculteurs français au titre du développement rural, il a indiqué que les crédits d'intervention du ministère chargé de l'agriculture connaissaient une évolution contrastée dans le projet de loi de finances pour 2005.

Il a ainsi noté que le soutien aux territoires ruraux les plus fragiles était encore accru, puisque les sommes consacrées aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), qui avaient déjà augmenté de 12,7 % dans le précédent budget, progressaient encore pour atteindre 234 millions d'euros en 2005. Il a constaté qu'en revanche, les crédits destinés aux mesures agri-environnementales (MAE) et aux contrats d'agriculture durable (CAD), qui avaient fortement augmenté dans le budget pour 2004, diminuaient d'environ 9 % dans le projet de budget pour 2005. Il a toutefois précisé que cette baisse était liée au fait que la majorité des contrats était désormais en « phase de croisière », moins coûteuse, tandis que les nouveaux contrats signés engageaient des dépenses moins importantes.

Il a alors souhaité interroger le Ministre sur la possibilité de disposer de nouvelles marges de manœuvre dès 2005, suite à la mise en place

de la modulation des aides dites du « premier pilier » de la PAC. Il a également souhaité savoir si, plus fondamentalement, il convenait de s'orienter vers un repositionnement de l'instrument que constituent les CAD, du fait de la mise en place de l'éco-conditionnalité des aides agricoles de la PAC, du programme Natura 2000 et du développement annoncé de l'agriculture raisonnée, de tels changements devant bouleverser la situation agri-environnementale des espaces ruraux.

Puis, il a noté que le budget national consacré aux primes au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) baissait certes de 4,2 %, mais qu'il ne s'agissait là que d'un ajustement technique.

Il a ensuite tenu à souligner certaines priorités de ce budget témoignant d'un réel engagement du Gouvernement pour réduire les menaces pesant sur l'agriculture française. Il a évoqué en particulier les crédits finançant la politique de qualité et de sécurité sanitaire, en augmentation par rapport à l'année précédente. Il s'est en outre félicité de l'implication du ministère chargé de l'agriculture dans le dossier très important de la future réglementation communautaire sur les mycotoxines en matière de céréales.

Puis, il s'est félicité du lancement de l'assurance-récolte, tout en souhaitant obtenir des explications sur le démantèlement prématuré, parallèlement, des dispositifs du fonds d'allègement des charges (FAC) et de l'AGRIDIFF, qu'il a regretté.

Il a ensuite salué la création, très attendue, d'un fonds unique consacré à la rénovation des bâtiments d'élevage, jugeant qu'il compléterait utilement la deuxième version du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA II) jusqu'à la fin du mois de décembre 2006.

Il a alors souhaité obtenir des précisions du ministre sur les mesures d'accompagnement prises ou envisagées pour aider certaines filières en crise, telle que celle des fruits et légumes, à mieux s'organiser et à surmonter leurs difficultés, ainsi que sur la politique, qu'il a jugée quelque peu opaque, relative à la gestion du service public de l'équarrissage. Il a ajouté que les raisons conduisant depuis plusieurs années à une inflation des dépenses engagées par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) au titre des activités d'équarrissage restaient peu claires.

Il a, enfin, considéré que le projet de budget de l'agriculture pour 2005 était certes « serré » mais permettait tout de même d'envisager l'année à venir avec confiance, s'agissant notamment de la mise en œuvre de la PAC réformée et de la future loi de modernisation agricole. Il a, en conséquence, invité la Commission à émettre un avis favorable sur les crédits de l'agriculture pour 2005.

M. Jean Gaubert s'est associé aux félicitations prononcées par ses collègues quant à la nouvelle présentation du budget de l'agriculture, qui permet de mieux comprendre l'évolution des agrégats. Sur le plan formel, il a néanmoins souligné l'existence de deux difficultés, tenant d'une part aux financements croisés de l'agriculture française par le budget communautaire et le budget national, et d'autre part à la première présentation d'un budget mettant en œuvre, à titre exceptionnel, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), celle-ci compliquant les comparaisons cette année.

Il a, à cet égard, remarqué que le budget était en baisse de 1,8 %, équivalant à une baisse de 4 % en euros constants, compte tenu de l'inflation. Il a toutefois fait état de sa satisfaction s'agissant de la mise en place de l'assurance récolte, de la rénovation des bâtiments d'élevage et de la nouvelle politique en faveur des phytosanitaires. Quant à l'enseignement agricole et à la recherche, il a estimé que l'effort réalisé cette année ne faisait que compenser les insuffisances des années précédentes.

Rappelant que le Ministre avait évoqué le contexte communautaire et avait démontré lors d'une émission récente les inconvénients que présenterait la régionalisation des aides perçues au titre de la PAC, il s'est interrogé sur les conséquences de l'application différenciée selon les pays de la réforme de la PAC, qui risque d'avoir les mêmes effets à l'échelle communautaire qu'une régionalisation des aides au niveau national.

Évoquant également le budget d'AGRIDIFF, en baisse assez conséquente, il a considéré que si l'on abordait régulièrement la crise des fruits et légumes, il ne fallait pas omettre celle de la volaille. Il a, à cette occasion, noté que le secteur agricole était marqué par des variations importantes de revenus, caractérisées par une succession de baisses et de hausses ne permettant pas de retrouver les revenus initiaux. Il a en outre regretté que certaines propositions émises dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, notamment la proposition d'extension des contrats-vendanges déposée par le groupe UDF, n'aient pas été retenues.

Concernant la politique sanitaire, au sujet de laquelle il a souligné qu'il convenait de rester vigilant, il a observé que 128 postes des services vétérinaires avaient été supprimés depuis 2003. A cet égard, il a estimé que le nombre de fonctionnaires pour l'agriculture, souvent jugé excessif, devait être apprécié en considérant que ces personnels n'étaient pas uniquement au service des 600 000 agriculteurs mais plutôt à celui des 62 millions de consommateurs français. Il a également interpellé le Ministre sur la question de la réforme des offices. Soulignant que les crédits consacrés à l'installation, à l'agriculture durable et à l'équilibre des territoires étaient en baisse, il a souligné l'absence de prise en compte par le budget 2005 du vote récent du projet de loi relatif au

développement des territoires ruraux en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

S'agissant de la suppression du BAPSA, rendue nécessaire par la LOLF, il a demandé au ministre comment la représentation nationale pourrait maintenir le contrôle qu'elle exerçait jusqu'ici sur ce budget annexe.

S'agissant de la pêche, il a affirmé qu'il partageait les inquiétudes exprimées par le rapporteur pour avis. En ce qui concerne le gazole, il a rappelé qu'on avait proposé dans l'urgence un mécanisme d'assurance-carburant, dispositif qui devrait sans doute être rapidement réexaminé si la hausse des cours du pétrole se poursuivait.

Puis, **M. Michel Raison** a affirmé que le groupe UMP se félicitait de la bonne tenue du budget de l'agriculture pour 2005, celui-ci s'élevant à près de 5 milliards d'euros, et équivalant à une reconduction du budget 2004, dans un contexte pourtant difficile sur le plan budgétaire. Il a également exprimé son soutien aux mesures tendant à améliorer la productivité du ministère, avec la mise en place de la rémunération au mérite pour l'ensemble des directions de l'administration centrale du ministère. Il a noté que le ministère de l'agriculture était l'un des premiers à mettre en place de telles mesures, contribuant ainsi à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Rappelant que la qualité d'un budget ne se mesure pas au montant de ses crédits mais à sa capacité à dégager des priorités pour l'avenir, il a approuvé les priorités retenues dans le budget pour 2005, notamment le lancement dès 2005 de l'assurance-récolte. Il a, à cet égard, pris note du fait que la montée en charge de celle-ci serait financée en loi de finances rectificative, souhaitant que cette assurance conserve un socle obligatoire, afin que tous les agriculteurs puissent être couverts. Quant au guichet unique qui sera mis en place dans les directions départementales de l'agriculture (DDA) pour la rénovation des bâtiments d'élevage, il a souligné la montée en puissance des crédits qui s'élèveraient à 120 millions d'euros en 2007, toutes zones confondues. Il a exprimé sa satisfaction s'agissant de la politique volontariste menée en matière de politique sanitaire, rappelant la hausse de 7 % prévue des crédits inscrits dans le budget de l'agriculture pour 2005 s'agissant de la protection phytosanitaire.

S'agissant de l'enseignement, il a souligné que les mesures prévues constituaient un signal fort, témoignant d'une véritable vision d'avenir, puisque 26 millions d'euros supplémentaires seraient affectés à ce domaine, avec des effectifs stables.

Il a souligné que le Ministre s'en était tenu à ses engagements concernant le versement compensateur de l'État à l'ONF, représentant environ vingt millions d'euros supplémentaires par rapport à la Loi de finance pour

2004. Prenant en considération l'ensemble des contributions publiques à l'agriculture, l'agroalimentaire, l'alimentation, la pêche et la forêt, il a indiqué que les politiques correspondantes bénéficiaient de 28,5 milliards d'euros d'apports (dont 37 % d'origine communautaire), et a souligné l'augmentation de 1,6 % des crédits par rapport à 2004. Il a précisé qu'à ces financements, il convenait d'ajouter les versements opérés dans le cadre des mesures de gestion de crises.

Il a rappelé un certain nombre de mesures prises par le Gouvernement, telles que la baisse de quatre centimes d'euros sur le « gazole rouge » entre le mois de juillet et le mois de décembre, ou des mesures fiscales telles que l'augmentation de 4 % du seuil d'éligibilité à la prime pour l'emploi, au profit d'un certain nombre d'agriculteurs, la diminution des droits de succession, l'élévation du plafond appliqué au chiffre d'affaires pour l'imposition des plus-values, le calcul de l'impôt sur le revenu des retraités agricoles sur douze mois de revenus au lieu de quatorze, et le soutien apporté à la vocation exportatrice de la France, en partenariat avec les industries agroalimentaires. Il a rappelé les nombreuses avancées obtenues dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, et le travail effectué par les différents groupes de réflexion mis en place pour préparer le futur projet de loi de modernisation agricole.

Puis, il s'est interrogé sur les mesures concrètes prévues par le Ministre en faveur des biocarburants.

Estimant, par ailleurs, que le versement de 5 millions d'euros serait insuffisant pour aider les agriculteurs en difficulté, il a jugé nécessaire d'envisager des interventions pour résoudre la crise de la filière laitière.

Il a enfin annoncé que le groupe UMP soutiendrait l'adoption du budget de l'agriculture pour 2005.

M. François Sauvadet, s'exprimant au nom du groupe UDF, a salué la détermination dont le Ministre avait fait preuve dans les négociations internationales, abordées dans un contexte particulièrement difficile, qu'il s'agisse de l'organisation mondiale du commerce (OMC) ou de la réforme de la politique agricole commune (PAC). Pour autant, beaucoup d'inquiétudes demeurent encore : les négociations ne sont pas terminées à l'OMC, et il faudra s'assurer que les modalités d'application de la nouvelle PAC n'aboutissent pas à des distorsions de concurrence. D'autres incertitudes tiennent à l'attitude qu'adoptera la nouvelle Commission européenne, certains des nouveaux commissaires ayant en effet tenu lors de leurs auditions des propos surprenants, inquiétants, voire choquants.

Il a donc appelé à la vigilance face aux nouveaux pouvoirs de la Commission européenne et du Parlement européen, quant aux concours

financiers apportés à la France, celle-ci restant un grand pays agricole, ce qui constitue une chance pour tous les Français.

Il a insisté sur la nécessité de dessiner une perspective de long terme pour l'agriculture française, compte tenu des horizons offerts par l'OMC et la PAC, jugeant impossible de se contenter à l'avenir d'un projet de loi portant diverses dispositions de modernisation agricole.

Il s'est félicité de la mise en place, dans le cadre de la préparation du projet de loi de modernisation agricole, d'une « commission sociétale » dont l'intitulé proclame que les questions agricoles intéressent non seulement les agriculteurs, mais aussi les consommateurs et l'ensemble de la population.

Estimant que l'analyse détaillée de toutes les évolutions de crédits n'était pas essentielle, il a estimé que l'enseignement et la recherche devaient constituer une priorité absolue pour former convenablement les futurs responsables d'exploitations et adapter plus rapidement les filières aux réalités. Il a donc indiqué qu'une réflexion sur le périmètre des formations agricoles s'imposait.

Évoquant la question des biocarburants, il a rejoint l'analyse de M. Michel Raison et s'est interrogé sur les mesures que le Gouvernement envisageait pour contraindre la filière énergie à développer davantage les biocarburants qui constituent une filière stabilisatrice et créatrice de valeur ajoutée comme d'emplois.

Puis, il a estimé que les mesures proposées par le Gouvernement pour la modernisation des bâtiments d'élevage étaient satisfaisantes, mais qu'il était nécessaire de développer en priorité les moyens destinés à favoriser les installations.

Il a félicité le Ministre d'avoir enfin pris les décisions attendues en matière d'assurance-récolte, tout en s'interrogeant sur la possibilité de leur donner de l'ampleur.

Il a ensuite abordé la gestion des crises, en rappelant les initiatives prises par M. Jean Dionis du Séjour pour proposer l'instauration d'un coefficient multiplicateur lors de l'examen en seconde lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux ; il a salué l'amorce de réponse du ministre, même si l'amendement des députés UDF sur ce sujet a été repoussé en séance.

Il a exprimé son inquiétude quant aux offices et à la régulation des marchés, appelant à réfléchir aux manières de conquérir de nouveaux marchés extérieurs avec les moyens disponibles actuellement. Il a également demandé à M. Nicolas Forissier, secrétaire d'État à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales, de mener une politique beaucoup plus

conquérante dans ce domaine, et souligné la nécessité de disposer à l'étranger de véritables « ambassadeurs » des produits agricoles français.

Après s'être félicité de l'individualisation des crédits de la forêt, il a attiré l'attention du Gouvernement et des parlementaires sur la question du soutien à l'installation, observant que la diminution du nombre d'installations ne devait pas justifier un relâchement des efforts de soutien.

Il a estimé que les mesures concernant la filière cheval étaient bonnes, s'agissant notamment du taux réduit de la TVA, mais ne dispensaient pas d'une réflexion sur la modernisation de la filière dont la situation actuelle conduit au départ vers l'étranger de nombreuses productions.

Puis, **M. André Chassaigne**, s'exprimant au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains, s'est associé aux regrets exprimés par le groupe socialiste sur la baisse effective de 4 % du budget du ministère chargé de l'agriculture.

Il a estimé que les mesures concernant l'AGRIDIFF reflétaient un excès d'optimisme et que la diminution de ses crédits ne tenait pas compte des très grandes difficultés des producteurs sur nos territoires, notamment celles des producteurs de fruits et légumes. Il a observé que les échanges menés avec les syndicats agricoles dans différentes régions françaises laissaient craindre des situations extrêmement difficiles, notamment dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il a ensuite dénoncé, à l'inverse, un excès de pessimisme et un manque de volontarisme du Gouvernement s'agissant de l'installation des jeunes agriculteurs. Admettant que la diminution des crédits d'année en année correspondait à la diminution du nombre d'installations, il a cependant remarqué que la baisse des crédits ne pouvait permettre d'inverser cette tendance.

Puis, M. André Chassaigne a abordé la question de la protection sociale agricole, et s'est fait l'écho de la très vive inquiétude exprimée la veille par la présidente de la Mutualité sociale agricole (MSA). Il a regretté la baisse des recettes provenant du produit des droits à la consommation sur le tabac affectées au budget de l'agriculture, avant de demander des précisions sur les 400 millions d'euros manquant par rapport au précédent budget. Il s'est interrogé sur la manière dont le Gouvernement comptait faire face aux problèmes du régime des non salariés agricoles, ainsi que sur le retard de la publication des décrets en Conseil d'État concernant le FFIPSA, rappelant la promesse d'une discussion au Parlement sur ces questions.

Abordant le problème des prix agricoles, il a rappelé que plusieurs parlementaires de différents groupes avaient demandé, lors de la discussion en

seconde lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, la mise en place de coefficients multiplicateurs, et que le Gouvernement avait annoncé mettre la question à l'étude. Il s'est donc étonné des récentes affirmations du ministre chargé des finances déclarant ces coefficients contraires au droit communautaire. Il a fait part de son attachement à cette garantie de revenus aux producteurs, jugeant celle-ci plus effective qu'un simple plafonnement des marges en cas de crise. Il a ensuite abordé la question des marges arrière et de leurs effets pervers sur les prix, jugeant cette situation paradoxale puisque l'objectif initial de la législation actuelle était de lutter contre l'inflation.

Puis, il s'est interrogé sur la situation des producteurs laitiers et sur les moyens budgétaires prévus pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Il a jugé positive la réponse du ministre sur les bâtiments d'élevage, mais a estimé que les aides à la mise aux normes des ateliers ne suffiraient probablement pas à résoudre ces problèmes. Il a donc suggéré de mettre au point d'autres dispositifs, notamment des incitations financières au profit des zones de montagne, afin de pallier les fortes inégalités dans les tarifs des collectes.

Il a souhaité obtenir des précisions sur l'état des négociations menées entre l'Union européenne et les pays du Mercosur s'agissant des races à viande, et notamment sur la possibilité d'instaurer un contingent d'importation supplémentaire de cent mille tonnes, ce qui représente un enjeu considérable pour les producteurs français.

Abordant enfin le plan décennal de reconversion des espaces forestiers, il s'est interrogé sur la généralisation des chartes forestières, et a appelé le Gouvernement à être plus ambitieux pour la filière bois.

En réponse aux différents intervenants, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a apporté les précisions suivantes :

– les dispositions prises pour le gazole dans le domaine de la pêche ont consisté, d'une part à instituer, après en avoir vérifié auprès de la Commission européenne la conformité au droit communautaire, un dispositif « PÊCHE DIFF » équivalent au dispositif « AGRI DIFF » de l'agriculture et, d'autre part, à mettre en place un fond d'assurance alimenté par des cotisations des pêcheurs et une avance remboursable de l'État, permettant d'effectuer des achats d'options sur les marchés à terme du gazole, de manière à assurer la stabilité de son prix. Suite à une discussion avec le comité national des pêches, le prix de référence du litre de gazole a été fixé à 27 centimes d'euro. La décision d'arbitrage autorisant la création de ce second mécanisme a été prise par le Premier ministre en janvier 2004, mais le décret nécessaire n'est paru

qu'en juin, ce délai ayant malheureusement correspondu à une montée du prix. La conformité au droit communautaire de ce second mécanisme a, elle aussi, été préalablement vérifiée auprès du commissaire européen, quoiqu'ait prétendu une dépêche de l'Agence France Presse (AFP) s'appuyant sur une information erronée ;

- l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) est un outil compliqué dont le fonctionnement a été rendu plus flexible depuis deux ans, de manière à permettre des décaissements plus rapides. La négociation sur le « fond européen de la pêche » qui doit lui succéder n'est pas terminée ;

- la recherche destinée à évaluer l'état des ressources halieutiques a fait l'objet l'année dernière d'une convention tripartite entre l'État, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et le comité national des pêches, qui fonctionne bien, les évaluations produites par ce dispositif bénéficiant désormais d'une bonne crédibilité auprès des instances communautaires ;

- les difficultés relatives à la conchyliculture sur le domaine public ont trouvé une solution juridique dans un amendement adopté, avec l'aval du ministère chargé de l'équipement, lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux ;

- le développement des techniques d'agriculture « raisonnée », qui conduit à une diminution du recours aux produits phytosanitaires, résout par ailleurs les difficultés inhérentes à la coexistence de l'agriculture et de la conchyliculture ;

- la conchyliculture est un secteur économique d'un poids aussi important que la pêche, puisqu'elle procure plus de 20 000 emplois directs ou indirects ;

- le dossier des « sofi-pêches » a été transmis à la Commission européenne, après que le ministère chargé des finances lui ait donné son aval ; il fait actuellement l'objet d'une évaluation des « équivalents-subventions » de manière à en vérifier la conformité au droit communautaire. Ce dossier fait l'objet d'un suivi attentif, car il ne conviendrait pas que les investisseurs soient dissuadés par des incertitudes sur ce qu'il en adviendra au-delà du 31 décembre 2004, seule échéance prise en compte par les déclarations d'intention ;

- la nouvelle présentation budgétaire prévue par la LOLF fournit désormais des garanties quant à la cohérence de la politique forestière, car les crédits qu'elle mobilisait étaient systématiquement considérés jusque-là comme des variables d'ajustement, avec des effets potentiellement dramatiques sur le long terme ; les crédits prévus pour l'année 2005 s'inscrivent dans la continuité

du programme de reconstitution de la forêt mis en place par le Gouvernement dirigé par M. Lionel Jospin après la tempête de décembre 1999 ; des ajustements ont été effectués pour tenir compte de la diversité du parc forestier français, qui comporte une majorité de forêts domaniales dans le quart nord-est du pays, tandis que les forêts privées sont majoritaires dans le quart sud-ouest ; mais l'effort budgétaire fait dans ce domaine depuis le budget pour 2003 semble donner globalement satisfaction aux acteurs du secteur ;

– l'ensemble des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et des contrats d'agriculture durable (CAD) a bénéficié d'un concours budgétaire supplémentaire d'un milliard d'euros depuis 2002 ; cet effort, prolongé dans le budget pour 2005 devrait permettre au total d'en mettre en place 10 000. La prime herbagère agri-environnementale (PHAE), qui a été augmentée de 70 %, se substitue aux anciennes primes herbagères des CTE ; le plan en faveur des bâtiments d'élevage se substitue lui aussi pour partie au volet investissement des CTE. Les CAD doivent être mobilisés par priorité sur les questions pour lesquelles aucun autre instrument financier n'existe, comme les aides pour les zones « Natura 2000 » ou pour les marais de l'Ouest ; les instruments financiers spécifiques permettent souvent, du reste, des décaissements plus rapides. Le produit de la modulation des aides dites du « premier pilier » de la PAC ne sera pas disponible dès 2005, mais à partir de 2006 seulement. Néanmoins, des marges de manœuvre existeront en 2005, puisqu'il sera possible de mobiliser certains « retours » communautaires permettant de porter à 80 millions d'euros les aides aux bâtiments d'élevage dès 2005, alors qu'il semblait jusque-là que cette enveloppe serait limitée à 60 millions d'euros ;

– s'agissant de la PMTVA, un ajustement technique a eu lieu, mais il ne fait aucun doute que tous les agriculteurs qui doivent en être bénéficiaires la percevront. L'allocation individuelle n'en sera aucunement diminuée ;

– le service public de l'équarrissage fonctionne correctement pour l'essentiel, même si les débats restent animés sur certains de ses aspects. Des sommes importantes lui ont été consacrées, et il est quelque peu exagéré de ne le considérer qu'à travers les quelques difficultés qui subsistent. Néanmoins, le Gouvernement, comme l'a indiqué le Premier ministre au sommet de l'élevage à Clermont-Ferrand, s'est déclaré ouvert à une poursuite de la discussion sur les moyens de l'améliorer, qui passent par une diminution du coût de l'équarrissage, laquelle ne pourra être obtenue que par une remise en cause de certaines rentes de situations oligopolistiques perdurant aux frais des contribuables et des éleveurs ;

– la mise en place d'un dispositif de gestion des crises, qui concerne, au-delà de la production des fruits et légumes, beaucoup de questions agricoles, comporte une dimension communautaire et une dimension nationale.

La dimension communautaire fera l'objet d'un débat au conseil des ministres de l'Union européenne en décembre prochain ; il conviendra pour l'occasion de mobiliser tous les appuis possibles en faveur de la position française. Il s'agit en effet de rétablir un « chaînon manquant » de la réforme de la PAC de 1992. L'outil à mettre en place, qui peut prendre, par exemple, la forme de caisses de péréquation, n'est d'ailleurs pas forcément très coûteux, mais son absence se fait fortement sentir en cas de crise, car en pareil cas, la Commission européenne non seulement ne réagit pas, mais encore interdit aux États de réagir.

La France était isolée sur cette question en 2002, mais a été rejointe depuis lors par une dizaine d'États membres, la répétition des crises ayant conduit le commissaire européen chargé de l'agriculture à se montrer lui-même beaucoup plus ouvert depuis deux ou trois mois, même si certains pays comme la Grande-Bretagne, le Danemark ou la Suède restent très hostiles. Il s'agit d'une priorité absolue de la diplomatie communautaire française pour les prochains mois. La dimension purement nationale de cette question a été remise en perspective par le récent rapport Canivet, qui l'a abordée sous trois aspects : la nécessité de faire cesser les pratiques commerciales abusives, certaines de ses propositions à cet égard méritant d'être mises en œuvre ; l'apport que constituerait la possibilité d'identifier objectivement un état de crise, car des incertitudes en la matière ne peuvent conduire qu'à différer la mise en œuvre des contre-mesures qui s'imposent ; le besoin de définir *a priori* la batterie des outils mobilisables en cas de crise : blocage des marges, coefficient multiplicateur, ou prix minimum par exemple, l'efficacité de ce dernier outil ayant été néanmoins remise en cause par les expériences décevantes de l'été dernier. Il est évident que ces outils ne pourront être choisis qu'au terme d'une concertation à laquelle le Parlement sera associé, sachant que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux pourrait tout à fait être utilisé pour leur donner le support législatif nécessaire ;

– les critiques relatives à l'insuffisance des crédits consacrés à l'« AGRIDIFF » ne tiennent pas compte du fait qu'il s'agit, comme dans le cas des dispositifs d'indemnisation au titre des calamités agricoles, de crédits évaluatifs, qui ont toujours été abondés chaque fois que le jeu des circonstances, dans une perspective de solidarité nationale, le rendait nécessaire ;

– comme le dernier congrès des Jeunes agriculteurs a eu le courage de le signaler, une remise à plat de l'ensemble des structures publiques et parapubliques de l'agriculture est nécessaire, mais doit être effectuée dans une perspective d'amélioration de l'efficacité, en se donnant comme objectif ultime la satisfaction, non pas seulement des 600 000 agriculteurs, mais bien des 62 millions de consommateurs français ; une meilleure allocation des

personnes en charge des procédures, visant à renforcer la capacité de suivi des agriculteurs, devrait permettre par exemple une diminution du nombre des dossiers de demandes rejetés pour la simple raison du dépassement du délai de dépôt ;

– en ce qui concerne la suppression du BAPSA, il est inutile d’attiser les peurs puisque le passé a prouvé que le financement des prestations serait, quoiqu’il advienne, toujours assuré. Le maintien d’un dispositif de protection sociale propre aux agriculteurs n’est pas remis en cause par le remplacement du BAPSA par le FFIPSA. Un besoin de financement complémentaire est apparu, du fait de la baisse des recettes issues des droits sur le tabac mais une solution sera trouvée, sans qu’il y ait à s’inquiéter outre mesure de cette situation ;

– le dispositif mis en place pour compenser la hausse du prix du gazole vaut pour le second semestre 2004, et sera adapté en fonction des évolutions des cours du pétrole ;

– l’application des dispositions votées dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux a déjà commencé, puisque la première partie du projet de loi de finances pour 2005 intègre déjà certaines des mesures fiscales décidées dans le cadre de ce projet de loi, comme l’exclusion de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) de l’assiette retenue pour le calcul des cotisations et prélèvements sociaux ;

– la baisse des crédits relatifs à l’installation est purement optique, puisque la décision prise de verser en une seule fois la DJA au lieu d’étaler sa distribution sur plusieurs années se traduit mécaniquement, en 2004, par un gonflement ponctuel des charges, l’année 2005 n’enregistrant une diminution de celles-ci de 4 millions d’euros que par l’effet du retour à un nouveau « régime de croisière » ;

– le Premier ministre a annoncé l’objectif d’un triplement de la production de biocarburant à l’horizon 2007. La concertation avec les organisations professionnelles agricoles concernées par la production de biocarburants est en cours, le dispositif décidé, sur le plan fiscal notamment, devant être présenté avant la fin du mois de novembre ;

– la diminution des crédits à la disposition des offices s’explique par le transfert des crédits de l’Office national interprofessionnel des viandes, de l’élevage et de l’aviculture (ONIVIA) au budget du ministère chargé de l’agriculture, dans le cadre de la mise en place du « guichet unique ». Globalement, les moyens dévolus aux missions des offices restent donc inchangés, voire sont renforcés s’agissant par exemple de l’Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l’horticulture (ONIFLOR) pour tenir compte des besoins de soutien à la production de fruits et légumes ;

– la réorganisation des offices a été engagée à l’initiative de la commission des finances de l’Assemblée nationale. Il s’agit d’opérer un regroupement autour de trois pôles, installés dans des locaux communs à Saint-Denis afin de permettre des économies sur les frais de structures ; les trois directeurs en sont nommés ; dans un but de simplification, une agence de paiement unique, seule responsable du versement des aides européennes, sera mise en place concomitamment avec l’entrée en vigueur de la réforme de la PAC en 2006 ; le nombre d’emplois qui seront supprimés dépendra de la mise en œuvre pratique de cette réorganisation des structures, et des restructurations opérées au niveau des services logistiques communs, la réduction des effectifs n’étant pas un objectif en soi mais plutôt une conséquence ;

– l’aide pour la collecte laitière en zone défavorisée peut être envisagée selon deux modalités : la première est le recours à l’enveloppe de flexibilité laitière, hypothèse qui n’avait pas la faveur des producteurs de lait et a donc été écartée au profit d’un mode de répartition linéaire, dont l’opportunité pourrait toutefois être reconsidérée ; la seconde est l’utilisation des crédits du « deuxième pilier » de la PAC, solution que le plan de développement rural national (PDRN) ne permet pas pour l’instant de mettre en œuvre. Il a indiqué que la révision du PDRN en 2006 pourrait être l’occasion de solliciter la Commission européenne à ce sujet, et que des négociations étaient menées dans ce but ;

– s’agissant des négociations menées par l’Union européenne avec le Mercosur, le ministère est très vigilant pour la viande bovine, la volaille, ainsi que les biocarburants, les propositions émises par la Commission européenne n’étant pas assez fermes dans ces domaines.

M. Nicolas Forissier, secrétaire d’État à l’agriculture, à l’alimentation, à la pêche et aux affaires rurales s’est ensuite exprimé au sujet de l’enseignement agricole technique et de l’enseignement supérieur et a estimé qu’il revenait au budget du ministère de compenser les lacunes de la loi Rocard du 31 décembre 1984 en matière d’enseignement privé, citant notamment l’exemple des maisons familiales rurales. Il a également souligné la stabilité des effectifs dans l’enseignement technique agricole.

Il a ensuite indiqué, s’agissant du périmètre de l’enseignement agricole, qu’avait été adopté en juillet 2004 un schéma national prévisionnel des formations qui devrait permettre, dans une perspective équitable pour les établissements publics comme pour les établissements privés, d’harmoniser l’offre de formation au niveau de chaque bassin d’enseignement. Il a ensuite indiqué que les formations dispensées dans le domaine de la seule production agricole ne représentaient que 30 % du total des formations techniques proposées, ce qui témoignait de l’importance de la formation aux métiers de l’agroalimentaire et des services en milieu rural.

Puis, il a souligné la reconduction de la ligne budgétaire consacrée à l'industrie agroalimentaire et aux exportations pour un montant de 18 millions d'euros. Il a indiqué qu'avait été initiée en juillet la troisième étape de la réforme du dispositif d'appui aux exportations et à l'internationalisation des PME. Il a rappelé que les deux premières avaient consisté à créer l'établissement public Ubifrance réunissant le centre français du commerce extérieur et l'ancienne association Ubifrance, ainsi qu'à mettre en cohérence le fonctionnement de la SOPEXA (Société française pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires) avec cette réforme. Il a estimé que cette démarche devrait être achevée à la fin de l'année 2004. Il a, en outre, mentionné les nouveaux outils créés afin de favoriser le développement de l'industrie agroalimentaire, outils élaborés avec la participation de tous les acteurs intéressés. Il a également évoqué les annonces qu'il avait faites au Salon international de l'alimentation (SIAL) sur les dispositifs tendant à soutenir les exportations et la promotion internationale de l'industrie agroalimentaire.

Puis, **M. Jacques Le Guen** a soulevé le problème posé, en zone maraîchère, par les distorsions de concurrence en matière de coût horaire du travail. Il a également évoqué les difficultés rencontrées par les producteurs d'échalotes liées au problème de la reconnaissance par l'Union européenne de la spécificité de cette production, question qui fait l'objet d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ainsi qu'aux distorsions de concurrence provoquées par les aides agricoles américaines à l'origine de la baisse des exportations françaises d'échalotes.

M. François Brottes s'est ensuite interrogé sur l'évolution des crédits destinés à la politique forestière, compte tenu de la baisse de 6 à 16 % de la plupart des lignes budgétaires en loi de finances initiale pour 2005. Il a ensuite salué les progrès intervenus en matière d'éco-certification de la forêt, ainsi que les avancées que comportent le budget et le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux en matière d'équilibre sylvo-cynégétique et de développement de la forêt. Il a toutefois fait part de son inquiétude face à la baisse des moyens destinés à la prévention des risques ainsi qu'aux services de restauration des terrains en montagne. Il a ensuite demandé au ministre son appréciation sur la capacité de l'Office national des forêts (ONF) à remplir ses obligations contractuelles. Il a enfin évoqué la structuration de la filière bois, dont il a admis qu'elle ne relevait pas de la compétence exclusive du ministère chargé de l'agriculture, et a déploré le retard observé dans la mise en place de l'interprofession.

Il a enfin mentionné les problèmes de transport auxquels la filière-bois est confrontée, regrettant que le projet de loi d'orientation sur l'énergie n'ait pas donné de signal positif en matière de bois-énergie et de bois de

construction, et appelant de ses vœux, sur ce sujet, une intervention du ministère en charge de l'agriculture.

M. Alain Gouriou a souhaité attirer l'attention du ministre chargé de l'agriculture sur quatre points. Il a d'abord rappelé qu'aux termes du récent accord de Luxembourg, certains producteurs de légumes sont autorisés à exploiter des terres dont la production de légumes n'est pas la destination première. Il a estimé que ce dispositif engendrait de sérieuses perturbations sur les marchés.

Il a ensuite évoqué les distorsions de concurrence engendrées par le très faible coût de la main-d'œuvre agricole de certains États, estimant que les écarts ainsi créés vont de 1 à 10.

Il a en outre souligné deux problèmes rencontrés par les serristes. D'une part, la hausse du prix des hydrocarbures pénalise fortement ceux qui produisent sous serre. D'autre part, certaines règles communautaires de taxation permettent à des contingents de tomates marocaines et turques d'entrer sur les marchés européens, et ce à très bas prix -35 centimes par kilo.

Enfin, il s'est interrogé sur l'interlocuteur gouvernemental compétent pour traiter de la question des algues vertes.

Après avoir salué l'instauration de l'assurance-récolte et approuvé l'idée de faire contribuer la TVA au financement du FFIPSA, **M. Jean Dionis du Séjour** a souhaité obtenir des précisions sur trois questions.

Évoquant le rapport de M. Guy Canivet qu'il a jugé décevant, il a demandé au ministre quelles mesures il comptait prendre pour instituer un coefficient multiplicateur. Il a également souhaité obtenir des précisions sur les allègements de charges possibles, par le biais, par exemple, de l'extension du contrat de vendange, ainsi que sur les assouplissements envisagés de la législation du travail agricole pour les contrats « main-d'œuvre étrangère ».

Il a ensuite demandé au ministre en charge de l'agriculture de plus amples précisions sur les perspectives d'alignement du régime social agricole sur le régime général en matière de retraite.

Enfin, il s'est interrogé sur la portée du plan biocarburant, annoncé pour la fin du mois de novembre, souhaitant savoir s'il concernerait toutes les régions de France, ainsi que les diverses filières (sorgho, maïs, huiles végétales pures).

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a estimé que le budget demeurait peu lisible en raison des reports annoncés et avait, à juste titre, été considéré comme « serré ». Si elle a ensuite salué la création d'un fonds unique pour la mise aux normes et la rénovation des bâtiments d'élevage, elle a estimé

que les offices avaient des pratiques administratives peu efficaces, conduisant à l'abandon d'un certain nombre de projets : aussi a-t-elle souhaité qu'à l'occasion de la mise en place de ce fonds unique, ces pratiques soient améliorées. En outre, elle a regretté la diminution des moyens consacrés aux agriculteurs en difficulté, à l'installation des agriculteurs et aux CAD. Enfin, après avoir constaté que les moyens alloués à l'enseignement agricole public étaient en forte baisse dans certaines régions, elle a souhaité avoir des précisions sur la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine.

M. Serge Poignant, après avoir salué les propos du ministre sur la gestion de crise, s'est associé à la question de M. Alain Gouriou sur les difficultés rencontrées par les serristes du fait de la hausse du prix des hydrocarbures. Il a ensuite soutenu qu'il valait mieux parler de cultures spécialisées plutôt que de fruits et légumes, ce qui permettrait d'y inclure la vigne notamment. Il a appelé de ses vœux une croissance des moyens alloués aux exportations, celles-ci étant essentielles pour le maintien des cultures spécialisées. Enfin, il a demandé au ministre s'il était possible d'utiliser le dispositif des CAD dans les zones humides au-delà des seules parcelles Natura 2000.

Puis, **M. Michel Vergnier** a déploré la compression des moyens alloués au ministère chargé de l'agriculture.

Il a par ailleurs dénoncé la contradiction entre l'importance donnée, dans les discours gouvernementaux, à la prévention des risques sanitaires et, d'autre part, la faiblesse des crédits destinés à cette politique, notamment en ce qui concerne les inspecteurs vétérinaires, les services vétérinaires et l'AFSSA.

Il a ensuite demandé au Ministre de faire le point sur l'évolution du stockage des farines animales à bas risque.

Il a enfin demandé une réponse à sa question écrite concernant le délai de retournement des prairies permanentes.

M. Germinal Peiro, après avoir évoqué la disparition du BAPSA, dont il a rappelé qu'il accusait un déficit de 600 millions d'euros, s'est interrogé sur les moyens dont disposerait le Parlement pour être informé de l'évolution de la politique sociale agricole. Il a ensuite demandé s'il y aurait une revalorisation des retraites agricoles en 2005.

M. Maxime Bono a ensuite salué le dispositif de compensation de la hausse du prix des hydrocarbures pour les pêcheurs mais s'est inquiété de l'eurocompatibilité de ces mesures.

En réponse aux différents intervenants, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a apporté les précisions suivantes :

– une procédure est effectivement engagée devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) à l'encontre de la Commission européenne pour l'inscription au catalogue de variétés de semis qui ne correspondent pas à la définition de l'échalote, une décision devant intervenir à ce sujet au début de l'année prochaine ;

– s'agissant des distorsions de concurrence sur les coûts du travail, une mission a été mise en place de façon combinée par le ministère chargé de l'agriculture, le ministère chargé du travail et le ministère chargé de l'économie et des finances, afin d'établir un état des lieux sur l'ensemble de la Communauté européenne, et de disposer ainsi de faits précis pour intervenir auprès de la Commission européenne ;

– la délégation interministérielle de lutte contre la main-d'œuvre illégale a été saisie, de manière conjointe par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du travail, des sollicitations d'agriculteurs et de maraîchers par des sociétés hollandaises et britanniques. Cette situation n'est pas entièrement nouvelle, puisque les hôteliers ont fait l'objet par le passé de sollicitations similaires, motivées par les écarts de charges sociales pesant sur les salaires ;

– le service de restauration des terrains en montagne (RTM) fait un travail excellent, et l'on peut même mettre à son actif la survie de petites communes de montagne. Le maintien de l'individualisation des crédits du RTM au sein du budget de l'Office national des forêts (ONF) vise à préserver les moyens permettant au RTM d'accomplir ses missions ;

– la situation de l'ONF a fait l'objet d'une analyse très détaillée dans une réponse fournie au sénateur René-Pierre Signé, à l'occasion de la séance de questions orales sans débat du 19 octobre 2004 au Sénat. Un contrat, qui ne connaît un début d'application que depuis peu, a été conclu entre l'État et l'ONF à l'automne 2001. Les années 2001 et 2002 ont été marquées par des tensions qui font place désormais à une situation plus sereine. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 devraient être complétés par ceux qui ont été demandés dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances rectificative pour 2004 ;

– il convient effectivement de mettre l'accent sur la possibilité de développer l'utilisation du bois pour la production d'énergie et la construction ;

– sur la question des algues vertes proliférant en Bretagne, l'interlocuteur compétent aussi bien au titre de l'agriculture que de l'écologie est le préfet de région ;

– l'accord conclu en septembre 2003 avec l'Allemagne sur les légumes soumet la production allemande à un plafond et donne lieu à des contrôles ;

– la question du coût du gaz pour les serristes est en cours d'étude en liaison avec le ministère chargé des finances ;

– un travail interministériel a été engagé pour exploiter les conclusions du rapport Canivet relatif aux relations commerciales entre producteurs et distributeurs ;

– l'extension du « contrat-vendange » fait l'objet d'une étude conjointe avec le ministère chargé du travail ; les spécialistes du droit du travail ne semblent pas convaincus qu'il s'agisse du moyen le plus adapté à la situation ;

– s'agissant de la retraite des agriculteurs, le Gouvernement actuel a déjà mis en œuvre deux réformes : la mensualisation, et la mise en place d'un financement pour la retraite complémentaire. Deux problèmes importants restent à régler : celui des petites retraites, et celui de la pension des conjoints de chefs d'exploitations. Ces difficultés, à défaut d'être résolues dans le cadre du budget pour 2005, devraient faire l'objet d'une prise en compte avant le terme de la législature actuelle ;

– la diminution des crédits affectés à la DJA, qui résulte simplement d'une modification des conditions de son versement, en une seule fois au lieu de deux, n'aura aucune incidence sur les flux d'installation des jeunes agriculteurs ;

– dans la mesure où les CAD doivent être utilisés pour fournir une aide lorsqu'aucun autre mécanisme n'existe, il n'est pas interdit d'envisager de les mobiliser pour les parcelles situées dans les zones humides non incluses dans les zones Natura 2000. Il convient néanmoins de résoudre le problème posé par la non-conformité de ce projet avec le PDRM, ce qui justifie la simplification en cours ;

– les moyens des services vétérinaires sont adaptés à leurs missions, qui sont tournées vers les 62 millions de consommateurs français, et non pas exclusivement vers les éleveurs ;

– le déstockage des farines animales se poursuit, l'objectif étant une disparition totale des stocks au terme de la législature actuelle, ce qui devrait conduire à une élimination de 85 000 tonnes en 2005, 285 000 tonnes

en 2006 et 385 000 tonnes en 2007, pour une dépense annuelle moyenne d'environ 60 millions d'euros (le flux de nouvelles farines étant, quant à lui, éliminé au fur et à mesure) ;

– s'agissant de la substitution du FFIPSA au BAPSA, les prestations légales seront toujours servies, des recettes supplémentaires devant simplement combler les besoins de financement apparus ;

– s'agissant des pêcheurs, le commissaire européen Franz Fischler est favorable tant au mécanisme d'assurance gazole, avec une participation des professionnels et une participation de l'État (sous forme d'avance remboursable) qu'au système « Pêche-diff », équivalent, pour les pêcheurs, du système AGRIDIFF applicable aux agriculteurs dans les périodes de crise.

Puis, le secrétaire d'État à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales, M. Nicolas Forissier, revenant sur la question de l'enseignement agricole, a souligné qu'il était hors de question de remettre en cause l'enseignement agricole public qui voyait au contraire ses crédits augmenter de 2,3 %, cette mesure permettant de mettre en œuvre le nouveau dispositif succédant à celui des assistants d'éducation.

Eu égard à la dotation globale horaire (DGH), rappelant qu'elle était répartie entre les régions puis en fonction des besoins des établissements, il s'est engagé à ce que tous les établissements soient en mesure d'assurer les enseignements obligatoires figurant au programme et dans le schéma prévisionnel de formation. Concernant en revanche la formation continue des enseignants, il a reconnu l'existence d'un problème de financement qu'il a toutefois jugé nécessaire de replacer dans le contexte actuel de contrainte budgétaire ; il s'est engagé à faire en sorte que l'on puisse accélérer la mise en œuvre d'un certain nombre de modules de formation et réactiver davantage de modules. Il a néanmoins rappelé que la mise aux normes d'un certain nombre de bâtiments requerrait, elle aussi, des financements très élevés.

Évoquant enfin l'exportation des produits agroalimentaires, il a estimé qu'avant de déployer davantage de moyens financiers, il était nécessaire de faire évoluer le dispositif de promotion de ces exportations, de mettre en œuvre davantage d'opérations collectives de promotion, et de diffuser le guide d'accompagnement personnalisé des entreprises agroalimentaires à l'étranger.

*

La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de l'agriculture pour 2005.

Conformément aux conclusions de M. Antoine Herth, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'agriculture et de la pêche : agriculture pour 2005*, le groupe UDF s'étant

abstenu et le groupe socialiste et le groupe Député-e-s Communistes et Républicains ayant émis un avis défavorable.

*

La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de la pêche pour 2005.

Conformément aux conclusions de M. Aimé Kergueris, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'agriculture et de la pêche : pêche pour 2005*, le groupe UDF s'étant abstenu et le groupe socialiste et le groupe Député-e-s Communistes et Républicains ayant émis un avis défavorable.

*

Le président Patrick Ollier a enfin annoncé que la proposition de résolution de M. Henri Emmanuelli serait, à la demande du groupe socialiste, examinée lors des séances mensuelles réservées à un ordre du jour fixé par l'Assemblée et que la Commission serait appelée à en désigner prochainement le rapporteur et à l'examiner.

Informations relatives à la Commission

M. Eric Jalton a donné sa démission de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,

M. Philippe Edmond-Mariette est désigné pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 19 octobre 2004***Présidence de M. Edouard Balladur, président*

Mme Claudie Haigneré, Ministre déléguée aux Affaires européennes, a constaté que, alors que l'Union européenne avait franchi en une année deux étapes historiques – l'entrée de dix nouveaux pays membres et l'adoption par le Conseil d'un nouveau projet de traité – le projet de budget, adopté par le Conseil de l'Union européenne en première lecture le 16 juillet dernier, présentait deux caractéristiques principales : il s'agit du premier budget qui concernera, sur l'ensemble de l'année, l'Union élargie à vingt-cinq membres ; ce projet de budget est, par ailleurs, caractérisé par un juste équilibre entre nos ambitions pour les politiques communes et notre souci de rigueur budgétaire.

Ce projet de budget résulte d'un compromis global entre les États membres, proposé par la présidence néerlandaise, qui permet de financer les priorités politiques de l'Union tout en tenant compte des impératifs de la discipline budgétaire. Il est marqué par une hausse de 4,1 % des engagements et de 5,4 % des paiements par rapport à 2004, la progression des crédits s'expliquant par la mise en œuvre des décisions des Conseils européens d'octobre et de décembre 2002 sur l'élargissement, et plus spécifiquement par la montée en puissance qui a été prévue pour 2005 des aides agricoles et des fonds structurels en faveur des nouveaux adhérents. Ce budget, qui équivaut à 0,99 % du revenu national brut de l'Union, reste très nettement sous le plafond des ressources propres, qui s'élève à 1,24 % du revenu national brut. Il s'inscrit pleinement dans le cadre des perspectives financières arrêtées par le Conseil européen de Berlin de mars 1999, ce qui constitue un motif important de satisfaction, à l'heure où s'engagent des discussions délicates sur le prochain cadre financier pluriannuel.

La structure de ce projet de budget répond bien aux ambitions de la France pour les politiques communes : maintenir en premier lieu un haut niveau d'intervention dans les différents domaines qui constituent des priorités pour notre pays : l'agriculture, la recherche, l'éducation, l'emploi et la compétitivité de nos territoires ; ensuite accompagner l'adhésion des dix nouveaux membres, en leur assurant le bénéfice des politiques communes dans

des proportions adaptées à leur capacité d'absorption ; le tout, en garantissant la viabilité financière du budget européen par une discipline stricte.

Sur la base de ce projet, la contribution française au budget communautaire devrait s'établir à 16,5 milliards d'euros en 2005, ce montant étant stable par rapport à la prévision initiale inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004.

Le surcoût lié à l'élargissement n'intervient que de manière progressive et au rythme de la montée en puissance des aides agricoles et structurelles en faveur des nouveaux adhérents. Le coût budgétaire de l'élargissement pour la France sera modéré dans l'actuelle période de programmation financière : 4 milliards d'euros environ sur la période 2004-2006, soit une moyenne de 1,3 milliard d'euros par an.

En 2005, la France devrait demeurer le deuxième contributeur du budget communautaire, derrière l'Allemagne, environ 5,9 % de nos recettes fiscales étant allouées à l'Union. La France en restera également le deuxième bénéficiaire, derrière l'Espagne. Nous devons cette bonne performance avant tout à notre excellent taux de retour sur la politique agricole commune : en 2003, la France a bénéficié de plus de 23 % des dépenses agricoles communautaires. Par comparaison, ce ratio est de 7 % pour la politique régionale.

Au total, la France est contributrice nette au budget européen, dans des proportions qui varient entre - 1,5 et - 2,7 milliards d'euros ces dernières années. Notre solde net s'est élevé, en 2003, à - 1,7 milliard d'euros, ce qui nous situe au quatrième rang des États membres contributeurs nets, très nettement après l'Allemagne et peu après le Royaume-Uni et les Pays-Bas. La participation, pour la première fois, des dix nouveaux adhérents au financement de la totalité de l'exercice budgétaire nous permet de faire reculer légèrement la part relative de notre contribution : nous financerons ainsi le budget de l'Union élargie à hauteur d'environ 16,5 % au lieu de 17,1 % en 2004.

En cette période charnière de la construction européenne, nous devons également préparer l'avenir à plus long terme c'est-à-dire réussir la ratification de la Constitution européenne, car comme le Président de la République l'a indiqué lors de son intervention du 14 juillet dernier, ce texte engage l'avenir des Français. C'est pourquoi il sera soumis à la consultation des citoyens.

Nous devons préparer cette échéance, d'abord en vérifiant si le traité européen exige des modifications de notre constitution nationale et, le cas échéant, en menant à bien une éventuelle révision. Nous aurons également à ouvrir un large débat sur la constitution européenne, afin de l'expliquer et de convaincre nos concitoyens. Nous devons aussi assurer sur le long terme un

financement efficace et transparent pour l'Union. C'est l'objet des discussions sur les prochaines perspectives financières qui viennent de s'engager et se prolongeront sans doute jusqu'à 2006. La France a d'ailleurs établi des contacts approfondis sur ce dossier avec nos différents partenaires, notamment l'Allemagne.

Le budget de l'Union après 2006 devra pouvoir porter nos ambitions pour l'Europe. Il s'agira d'abord de financer notre effort de solidarité pour les nouveaux Etats membres, principalement au titre de la politique de cohésion qui devra continuer à être mise en oeuvre sur tout le territoire européen. Cette solidarité vaut aussi pour les agriculteurs de toute l'Union, conformément à la décision qu'a prise le Conseil européen à Bruxelles en octobre 2002, le Gouvernement demeurant particulièrement vigilant sur ce point. Le budget de l'Union devra enfin permettre le développement de nouvelles politiques au service de la croissance et de la sécurité, qui constituent deux priorités essentielles pour le Gouvernement, et contribuer à renforcer la présence de l'Europe dans le monde.

Tous ces objectifs peuvent être atteints en dépensant moins que ne le propose la Commission et en affichant une croissance plus raisonnable des crédits. Car nous ne pouvons pas ignorer la contrainte financière, qui s'exerce aujourd'hui sur tous les Etats membres et que le budget de l'Union devra, lui aussi, respecter.

Les trois principaux chantiers qui feront de 2005 une étape clé pour l'aventure européenne seront le parachèvement de la rénovation des institutions, la poursuite de l'élargissement et l'adaptation des moyens et des politiques de l'Union élargie. Le Gouvernement s'emploiera à expliquer ces enjeux sur le terrain, auprès de nos concitoyens.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir si, après l'élargissement de 2004, la part de la France dans le budget européen allait augmenter en proportion. En outre, on peut s'étonner que le projet de budget européen soit en hausse de 4 % en crédits d'engagement et de plus de 5 % en crédits de paiement, alors même que la Commission multiplie les conseils de bonne gestion à destination des Etats membres. Une telle augmentation en France équivaldrait, hors inflation, à un accroissement des dépenses budgétaires de plus de 2 % en volume, ce qui constituerait une hausse particulièrement élevée. Enfin, il a demandé si la mise en oeuvre de nouvelles dispositions institutionnelles résultant de l'adoption du traité relatif à la constitution entraînerait des coûts supplémentaires.

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la position française lors des négociations de l'Agenda 2007 et les soutiens que notre pays pourrait recueillir parmi les autres Etats membres, notamment au

regard de la renégociation du « chèque britannique ». Quel est l'avenir de la politique agricole commune dans les perspectives financières pour 2007-2013 ? Quelles sont, enfin, les modalités de financement des opérations militaires dans le cadre de la politique de défense commune qui commence à voir le jour en Europe ?

Rappelant qu'il n'existait pas de lien systématique entre augmentation des crédits et accroissement de l'efficacité d'une politique, **M. Michel Destot** a interrogé la Ministre sur les orientations envisagées concernant les critères d'affectation des crédits européens dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. S'agissant par exemple des crédits affectés à la recherche et à l'innovation, dont il a fait valoir que le saupoudrage et la dispersion ne permettraient pas de faire face aux performances américaines aujourd'hui, chinoises demain, il a souhaité savoir si la sélection de pôles de compétitivité en nombre restreints, mais correctement dotés, faisait partie des pistes envisagées. De même, concernant les crédits de cohésion consacrés au renforcement de la solidarité, il a mis en avant l'intérêt d'une réflexion sur les écarts de richesse au sein d'un même tissu urbain : si, actuellement, les crédits de ce type profitent aux régions considérées comme délaissées, c'est-à-dire caractérisées par un niveau de richesse inférieur de 25 % à la moyenne, ne serait-il pas temps de réviser les critères d'attribution de ces fonds afin que les quartiers défavorisés, dont le différentiel de richesse avec les quartiers résidentiels est généralement supérieur de 25 %, puissent en bénéficier ? A cet égard, M. Michel Destot a ajouté qu'il en allait des progrès de la citoyenneté européenne, ces quartiers en difficulté concentrant généralement des populations particulièrement peu favorables à la construction européenne.

Mme Claudie Haigneré a apporté les éléments de réponse suivants :

- sur la période 2004 – 2006, le coût de l'élargissement pour l'Union européenne s'élève à 42,5 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 27,9 milliards d'euros en crédits de paiement (valeur 2002). Ces masses financières répondent à l'application de deux principes : aucun nouveau membre ne doit être contributeur net à ce stade ; ces pays ne bénéficieront que progressivement des crédits de la PAC, ne recevant que 25 % des aides à ce titre en 2004, pour parvenir progressivement à 100 % en 2013 ;

- pour l'année 2005, le coût de l'élargissement pour la France s'élève à 1,3 milliard d'euros ; en proportion, la France financera le budget de l'Union élargie à hauteur de 16,5 % en 2005, contre 17,1 % en 2004 ; ces coûts sont tout à fait raisonnables au regard de l'ampleur de l'élargissement ;

- les projets de budgets élaborés par la Commission sont généralement fondés sur une évaluation excessive des dépenses ; d'où, en

2005, l'adoption d'un projet de budget par le Conseil, inférieur aux propositions de la Commission. Ce constat vaut également dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières 2007-2013 ;

– l'impact budgétaire du traité constitutionnel est difficile à chiffrer. Il convient d'abord de rappeler que le traité ne modifie pas de façon significative le périmètre des politiques communes. Toutefois, il est vrai, la mise en place d'un Ministre des affaires étrangères de l'Union, et la constitution d'un service diplomatique afférent, entraîneront des dépenses dont l'évaluation fait l'objet d'un processus qui vient tout juste d'être entamé. S'agissant des politiques communes nouvelles, telles que l'espace par exemple, elles entraîneront sans doute des dépenses, non encore chiffrées ; cependant, dans le cas cité, il faut rappeler qu'existent d'ores et déjà des financements européens dans le cadre des programmes Galileo et GMES et que l'utilisation de ces capacités dans les secteurs de l'environnement ou des transports sera source d'économies ;

– le cadre que s'est fixé la France dans la négociation sur les perspectives financières 2007-2013 est celui de la discipline budgétaire. La Commission, pour sa part a élaboré des propositions volumineuses, aussi bien dans leur contenu que dans leur coût, dont l'origine est notamment liée à la méthode de travail choisie, à savoir la constitution de groupes de travail thématiques ayant chacun élaboré leurs projets, ensuite rassemblés dans un projet unique. Avec la présidence néerlandaise, la France travaille sur ces propositions, dans le but de dégager à chaque fois des priorités et une cohérence d'ensemble des projets, ainsi que d'évaluer la valeur ajoutée communautaire par rapport aux actions nationales. Trois grands domaines sont passés au crible selon cette méthode dite des *building blocks*. Le premier concerne la politique agricole commune : en la matière, la réforme est déjà faite et le budget concerné est stabilisé jusqu'à 2013. Le deuxième domaine a trait à la politique de cohésion, qui comprend trois volets : la convergence et la solidarité, qui regroupent 78 % de ces crédits, plus spécifiquement destinés aux nouveaux États membres ; la compétitivité des territoires, soit 18 % des crédits dont la France défend le principe de leur attribution à tous les États ; la coopération transfrontalière et régionale. Le troisième domaine regroupe les autres politiques communes ;

– dans le cadre de cette négociation sur les perspectives financières, la France bénéficie du soutien de cinq autres États, qui se sont joints à elle pour écrire à la Commission, en décembre dernier, afin de faire prévaloir une croissance du budget de l'Union limitant ce dernier à 1 % du RNB de l'Union. La convergence franco-allemande en la matière est essentielle. Dans certains domaines, la France et l'Allemagne sont rejointes par l'Espagne, bien que ce pays, n'étant pas contributeur net, ne soit pas signataire

de la lettre des six pays précitée. L'Italie et le Danemark sont également proches de cette ligne. Enfin, il convient de noter que tous les nouveaux États membres ne sont pas favorables à une explosion du budget communautaire ;

- l'accord sur la politique agricole commune, au Conseil européen d'octobre 2002, a permis de fixer les financements afférents jusqu'en 2013. Si la France a dû consentir des efforts au cours des négociations, le résultat obtenu la satisfait globalement et elle veillera avec vigilance à ce que les engagements pris dans ce cadre jusqu'en 2013 soient respectés. Les négociations internationales menées dans le cadre de l'OMC ou dans des enceintes régionales telles que le MERCOSUR rendaient nécessaire la fixation d'un nouveau cadre pérenne de la PAC : la Commission bénéficie ainsi d'un mandat clair, qui n'exclut pas d'ailleurs une implication politique des États membres, comme l'a demandé la France ;

- en matière militaire, seuls les coûts communs liés aux opérations en cours font l'objet d'une mutualisation, avec répartition selon une clé qui dépend du PNB de chaque pays impliqué. Comme dans le cadre de l'OTAN, les coûts liés aux contingents nationaux sont imputés aux nations contributrices. La France, qui joue à cet égard un rôle important, aurait donc intérêt à voir s'accroître la part des coûts mutualisés ;

- le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 prévoit le développement de pôles de compétitivité reposant sur un partenariat actif entre les industriels, les centres de recherche et les organismes de formation initiale et continue. 750 millions d'euros sur trois ans dont 90 millions d'euros d'exonération sont prévus en appui à cet objectif. La notion même de pôle implique une approche sélective, qui devra s'inscrire dans une perspective européenne. Au plan européen, cette approche qualitative doit également être favorisée : si la Commission a proposé de tripler les crédits destinés à la recherche, il faut avant tout réfléchir en termes d'efficacité de ces crédits. A cet égard, l'existence de grands programmes structurants est fondamentale. Tel est le sens du travail d'évaluation mené dans le cadre des *building blocks* évoqués ci-dessus ;

- l'attribution de crédits structurels aux quartiers en difficulté s'effectue, dans le cadre des perspectives 2000-2006, au travers du programme URBAN. Les perspectives financières 2007-2013 prévoient une disparition des zonages dans l'objectif II, ce qui permettra une souplesse accrue d'attribution des fonds. C'est aux États membres qu'il reviendra d'intégrer ces quartiers dans les propositions qu'ils feront à la Commission en vue d'être éligibles au FEDER ou au FSE.

M. André Schneider a souhaité savoir si le Gouvernement comptait accroître son effort en faveur de Strasbourg, pour que celle-ci soit confirmée dans son statut de capitale de l'Europe élargie.

M. Christian Philip, faisant état des controverses actuelles sur la falsification par la Grèce des statistiques économiques remises aux autorités communautaires, a demandé quelles étaient les garanties apportées par l'Union en matière de contrôle des dépenses des fonds européens. Alors que la Présidence néerlandaise a entamé des discussions sur la question du correctif budgétaire britannique, quelles sont les perspectives en la matière ?

M. Jacques Godfrain a indiqué que l'Union européenne avait conclu des accords avec des organisations humanitaires pour que celles-ci distribuent de la poudre de lait aux populations des pays en voie de développement en situation de pénurie alimentaire. Depuis plusieurs mois la Commission a diminué ses envois, alors même que les besoins sur le terrain augmentent : le Gouvernement français peut-il intervenir pour que la Commission reprenne la distribution au niveau antérieur ?

M. Richard Cazenave a interrogé la Ministre sur le montant du budget européen consacré à la recherche. Existe-t-il une volonté européenne commune de faire de la recherche l'une des priorités d'action de l'Union ? Il importe en la matière d'éviter le saupoudrage des fonds communautaires en les attribuant de manière sélective, de telle sorte que l'Union puisse rivaliser avec ses principaux concurrents. Enfin, il a regretté que certains pays bénéficiaires de soldes nets en raison du niveau des aides communautaires qui leur sont allouées, comme l'Espagne et le Portugal, puissent pratiquer une politique de dumping fiscal.

M. Jean-Claude Guibal a demandé si l'Union européenne envisageait de prendre en matière de coopération transfrontalière des initiatives comparables au district européen récemment introduit par le législateur français dans le code général des collectivités territoriales. Quelles sont les perspectives en matière de coopération renforcée ? L'Europe peut-elle jouer un rôle sur la scène internationale autrement qu'en étant organisée comme une Union à géométrie variable ?

Mme Claudie Haigneré a apporté les éléments de réponse suivants :

- Strasbourg bénéficie, en tant que capitale européenne, d'un soutien très fort du gouvernement français mais également d'autres pays européens, comme le Luxembourg. Dans le cadre du contrat triennal, le gouvernement est déterminé à mettre en valeur cette ville très européenne, à renforcer ses activités et à la doter de davantage d'atouts. La desserte aérienne

met maintenant la ville à une demi-journée des vingt-cinq capitales européennes et le TGV la reliera à Paris en 2007 ;

- différents types de coopération transfrontalière sont actuellement mis en place. Les districts européens fonctionnent dans les régions frontalières de l'Est de la France sous différentes formes. Une mission portant sur le renforcement de la coopération transfrontalière vient d'être confiée par le Gouvernement à M. Alain Lamassoure. La Commission européenne a par ailleurs proposé une nouvelle structure, le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) qui permettra la conduite de projets bénéficiant d'un financement par les fonds européens, au titre de la coopération interrégionale ;

- à l'occasion de son analyse détaillée des fonds structurels pour 2002 et 2003, l'OLAF a détecté des irrégularités respectivement dans 2 % et 1,5 % des cas, et la France était concernée dans 10 % des cas ;

- si la compensation britannique pouvait s'expliquer lors de sa mise en place, aujourd'hui elle n'est plus justifiée. Le PIB britannique est supérieur à la moyenne européenne, la PAC a été profondément réformée, le coût de l'élargissement aux dix nouveaux États membres n'est pas convenablement pris en charge par le Royaume-Uni dans les dispositions actuelles. Par ailleurs, vingt-quatre États membres de l'Union européenne sont opposés à ce que le mécanisme du « chèque britannique » perdure. La Commission européenne a également fait part de son souhait de rediscuter cette compensation, mais elle a proposé un mécanisme de correction généralisée des soldes qui n'apparaît pas satisfaisant pour la France qui est très déterminée sur ce thème. Elle est en effet le premier financeur de ce dispositif, supportant, en 2005, 28 % du « chèque britannique », soit 1,4 milliard d'euros, à comparer avec le coût de l'élargissement aux dix nouveaux États membres qui se chiffre à 1,3 milliard d'euros pour cette même année ;

- il est indéniable que la nouvelle politique européenne en matière agricole a un impact sur les associations humanitaires, en limitant les stocks disponibles ; la Commission européenne, et notamment le commissaire européen chargé de l'agriculture, s'est engagée à élaborer différentes options dans ce domaine, que le Ministre de l'Agriculture, M. Hervé Gaymard, et la Ministre déléguée aux Affaires européennes suivront avec vigilance ;

- la contribution française à l'effort de recherche représente 2,2 % de son PNB, l'Union européenne y consacrant 1,9 %. Très en retard par rapport à des pays comme la Suède, toutes deux se sont donné pour objectif le chiffre de 3 %. Ainsi le budget européen pour 2005 prévoit de consacrer 3,7 milliards d'euros sur 116 milliards à la recherche et développement. Parallèlement, une réflexion est menée sur une révision de la stratégie de Lisbonne : la recherche,

le développement et l'innovation doivent en constituer l'un des cinq grands piliers et cette idée doit non seulement être déclinée au niveau européen mais également dans les politiques nationales. Outre l'aspect financier, la France, pour sa part, insiste sur l'aspect qualitatif et notamment la prise en compte du volet environnemental et du volet social ;

- il est vrai que beaucoup de pays qui, à l'instar de l'Espagne, bénéficient des fonds structurels tout en ayant atteint des niveaux de développement économique comparables au niveau de la France verront forcément leurs soldes nets diminuer au fur et à mesure que les dix nouveaux États membres seront les premiers bénéficiaires de ces fonds. Cependant il faut garder à l'esprit le fait que les situations varient d'un nouvel État membre à l'autre et que l'attribution de fonds structurels nécessite également un cofinancement par les budgets nationaux. Plus précisément s'agissant d'un éventuel dumping fiscal pratiqué par ces pays, l'une des premières étapes de la politique communautaire en la matière consiste à harmoniser l'assiette de l'imposition des sociétés, avant de passer, dans une seconde étape, à l'harmonisation des taux, vraisemblablement dans le cadre de coopérations renforcées ;

- concernant la possibilité de recourir aux coopérations renforcées, non seulement le traité constitutionnel en facilite quelque peu l'usage, mais il les étend à la politique de défense de l'Union européenne, sous forme de coopération structurée.

*

Examen pour avis du budget des Affaires européennes pour 2005

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, a indiqué que le budget de l'Union européenne pour 2005 s'inscrivait dans un contexte marqué par quatre événements importants pour l'Europe. Tout d'abord, alors que l'élargissement en 2004 à dix nouveaux États membres représentant 80 millions d'habitants fait de l'Union européenne, première puissance commerciale au monde, la troisième puissance démographique, le budget pour 2005 est le premier qui porte sur une Europe à vingt-cinq en année pleine. Le projet de constitution européenne est le deuxième événement marquant pour l'année qui vient. Il constitue un progrès sensible par rapport au Traité de Nice. Par ailleurs, la décision qui pourrait être prise par le Conseil européen en décembre prochain concernant l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie posera, quant à elle, la question de la nature même de l'Europe. Enfin, les négociations relatives aux perspectives financières pour la période 2007-2013, dites « Agenda 2007 », auront une portée stratégique pour l'avenir de l'Union européenne.

Avec un montant de 116 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 105 milliards d'euros en crédits de paiement, le budget européen pour 2005 représente un tiers du budget de l'État français et, en crédits d'engagement, 1,09 % du revenu national brut de l'Union européenne, ce qui demeure inférieur au plafond fixé par les perspectives financières de 2000-2006. Ce budget connaît une augmentation de 5,4 % en crédits de paiement, due pour l'essentiel à l'élargissement à dix nouveaux membres. Il se caractérise cependant par la volonté de la Commission et, plus encore, du Conseil de maîtriser au mieux les dépenses communautaires et de réduire la « surbudgétisation » des crédits de paiement. La politique agricole commune représente 43 % de ce budget, la politique régionale une part de 36,5 % et les politiques internes de 7,7 %.

La France contribuera à hauteur de 16,6 milliards d'euros en 2005 au budget de l'Union, soit 6,1 % de ses recettes nettes fiscales. On constate qu'en raison de la sous-consommation des crédits, la France n'a eu finalement à contribuer qu'à hauteur de 15,4 milliards d'euros en 2004 alors qu'en loi de finances initiale, le prélèvement sur recettes prévu était de 16,4 milliards d'euros. Deuxième contributeur et deuxième bénéficiaire du budget communautaire, notre pays se situe au 4e rang des contributeurs nets pour un montant de - 1,929 milliard d'euros en 2002 et de - 1,725 milliard d'euros en 2003, derrière l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les dépenses de l'Union européenne en France proviennent à 83 % de la politique agricole commune, à 11 % des politiques régionales et à 6 % des politiques internes.

Pour la période 2004-2006, l'élargissement de 2004 aura un coût de 17 milliards d'euros en crédits de paiement pour l'Union européenne. La France contribuera à cet effort à hauteur de 4 milliards d'euros. Au terme de l'accord de Copenhague de 2002, les nouveaux États membres bénéficieront de manière progressive des effets de la politique agricole commune jusqu'à un versement intégral en 2013. Les dépenses relatives aux politiques régionales seront également étalées. Pour la période 2004-2006, les dépenses en faveur de ces pays s'élèveront à 46,1 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 33,4 milliards d'euros en crédits de paiement. En 2005, la France contribuera, pour sa part, à hauteur de 1,3 milliard d'euros.

Le projet de constitution européenne prévoit, quant à lui, une simplification de la procédure budgétaire. Il mettra fin à la distinction actuelle entre, d'une part, les dépenses obligatoires qui représentent 40 % du budget – pour l'essentiel des dépenses agricoles – et pour lesquelles le Conseil peut imposer ses vues et, d'autre part, les dépenses non obligatoires pour lesquelles le Parlement européen conserve le dernier mot. Le projet de Constitution propose de limiter la discussion budgétaire à une seule lecture au Conseil et au Parlement européen, les désaccords entre ces deux institutions étant soumis à

un comité de conciliation. En cas d'échec d'une telle conciliation, il appartiendrait à la Commission de préparer un nouveau projet de budget, celui-ci étant alors réglé provisoirement sur la base du budget de l'année précédente.

Dans la perspective des négociations de l'Agenda 2007, le Gouvernement devra faire preuve de vigilance puisque, avec l'élargissement, la contribution de la France connaîtra une hausse alors que notre pays percevra moins de subsides en provenance de l'Union en raison de la réorientation des politiques structurelles. Les premières propositions de la Commission laissent entrevoir un surcoût pour la France de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2013. En effet, le collège des commissaires milite en faveur d'une forte augmentation du budget qui atteindrait, en 2013, 1,27 % du revenu national brut en crédits d'engagement et 1,15 % en crédits de paiement, soit, par rapport à 2006, une hausse de 31 % en crédits d'engagement et de 25 % en crédits de paiement. Dans cette hypothèse, la France aurait à contribuer de manière supplémentaire pour un montant de 6,5 milliards d'euros, ne recevant en contrepartie que 1,5 milliard. En décembre 2003, notre pays ainsi que cinq autres États membres se sont exprimés en faveur d'une limitation du budget communautaire à 1 % du revenu national brut. D'autres États, en revanche, comme l'Espagne, la Grèce ou le Portugal sont favorables aux propositions de la Commission. En écho aux conclusions du rapport de MM. Vinçon et Laffineur remis en février 2004, la représentation nationale doit inviter le Gouvernement à la plus grande vigilance sur ce dossier.

L'accord de Fontainebleau de 1984 a mis en place le mécanisme dit du « chèque britannique » qui prévoit le remboursement au Royaume-Uni des deux tiers de sa contribution nette. Dans ses orientations pour l'Agenda 2007, la Commission européenne a avancé des propositions afin d'adapter ce mécanisme, notamment par l'instauration d'un dispositif de correction généralisée au bénéfice des plus importants contributeurs nets. Ces propositions, qui ne sont pas satisfaisantes, ont cependant peu de chance d'être adoptées puisque le Royaume-Uni y est opposé et que la règle de l'unanimité demeure en la matière. La France ne peut, elle non plus, accepter un tel dispositif qui se traduirait par une hausse importante de sa participation au budget communautaire. Notre pays préfère, à juste titre, plaider pour une plus grande rigueur budgétaire. Il appartiendra au Gouvernement de rallier à sa position des alliés de poids au sein de l'Union.

Le financement de la politique étrangère et de sécurité commune s'inscrit dans le cadre des dépenses relatives à l'action extérieure de l'Union. Il représentera 62,6 millions d'euros en crédits d'engagement en 2005 à destination d'opérations en Bosnie, en Macédoine, ainsi que pour des actions de non prolifération en Russie. Concernant la politique européenne de sécurité et de défense, seules les dépenses civiles et administratives sont prises en

charge par l'Union européenne, les autres dépenses étant réglées par les États membres notamment, pour une part, en fonction de leur revenu national brut. Les dépenses communautaires au titre de la politique européenne de sécurité et de défense se sont élevées à 30 millions d'euros pour 2004.

En conclusion, le projet de budget pour 2005 démontre le souci, pour l'heure, d'assurer une bonne maîtrise des dépenses européennes et le Rapporteur a invité la Commission à donner un avis favorable à l'adoption de l'article 43 du projet de loi de finances. Des inquiétudes demeurent donc pour les perspectives financières de 2007-2013.

M. Richard Cazenave a souhaité obtenir des précisions sur le montant du prélèvement communautaire français qui serait de 15,4 milliards d'euros en 2004, soit 1 milliard de moins que ce qui avait été initialement prévu.

Le Président Edouard Balladur a demandé si cette diminution de la contribution française pouvait avoir des répercussions sur le budget de l'État français.

M. Roland Blum a indiqué qu'il y avait un décalage entre le projet de budget, indicatif, et l'exécution réelle de celui-ci. D'après les estimations relatives à l'exécution du budget de 2004, la contribution française s'élèverait à 15,4 milliards d'euros. Le milliard d'euros qui n'aura pas été consommé au titre de l'année 2004 constituera une augmentation des recettes de l'État français au titre du budget en cours.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 43 du projet de loi de finances pour 2005.*

*

Examen pour avis du budget de l'Écologie et du Développement durable pour 2005

M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits du Ministère de l'écologie et du développement durable pour 2005 s'établissaient à 825 millions d'euros en moyens de paiement contre 856 millions d'euros pour 2004, soit une diminution globale de - 3,6 %. Le collectif budgétaire pour 2004 devrait cependant prévoir un abondement supplémentaire de 140 millions d'euros, ce qui devrait permettre de porter la prévision de consommation de crédits pour l'exercice 2005 à 965 millions d'euros. Par ailleurs, les effectifs du ministère augmentent de 20 postes et le taux de consommation des crédits a progressé de 44,73 % en 2001 à 98,06 % en 2004.

Parmi les priorités d'action du présent budget, trois concernent l'action internationale de la France : la lutte contre le changement climatique, avec la mise en œuvre du plan climat présenté le 22 juillet incluant la transposition de la directive quotas à compter du 1^{er} janvier prochain ; la préservation de la biodiversité et la promotion du développement durable. Les effectifs du ministère de l'Écologie et du Développement durable consacrés à l'action internationale sont de 47 agents, mais d'autres ministères sont mobilisés autour de la promotion du développement durable, qui constitue un sujet transversal par nature.

Sur la scène internationale, la France, prenant acte des oppositions à la création d'une organisation mondiale de l'environnement dotée de pouvoirs comparables à ceux de l'organisation mondiale du commerce, s'est engagée en faveur de la création d'une agence des Nations Unies chargée de l'environnement, l'ONUE, qui se substituerait à l'actuel Programme des Nations Unies (PNUE). Une telle réforme, qui doit être proposée à la soixantième assemblée générale des Nations Unies l'an prochain, permettrait d'améliorer l'application des accords multilatéraux environnementaux et renforcerait les moyens consacrés à leur suivi. Il importe dans ces conditions que la France honore ses promesses en terme de contributions. La création d'une telle organisation constitue une première étape vers une meilleure articulation entre le droit international environnemental et le droit international commercial, alors même que des conflits sont possibles, comme en atteste le protocole de Carthagène qui autorise les États signataires à restreindre les échanges d'OGM en conflit avec les règles de l'OMC.

La France a par ailleurs pris une part très active à la réflexion sur les moyens d'accroître l'aide publique au développement par la création de nouvelles contributions financières internationales dont la faisabilité a été étudiée dans le rapport récemment remis au Président de la République par M. Jean-Pierre Landau.

L'annonce faite par la Fédération de Russie de son intention de ratifier le protocole de Kyoto va permettre son entrée en vigueur puisque le seuil de 55 États représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre sur la base des émissions de 1990 va être franchi. Le protocole entrant dans sa phase opérationnelle, la France doit donc se préparer à cette échéance, ainsi qu'à la deuxième phase de réduction des émissions qui débutera en 2010. A cette fin, le registre national des quotas d'émission est en cours d'élaboration. Il n'est pas certain que les États-unis qui représentent 36 % des émissions restent durablement en dehors du protocole, alors même que le système d'échange des quotas d'émission se développe. Il est regrettable que la France n'honore pas l'intégralité des contributions dues au titre de ses obligations dans les instances internationales chargées de la question du climat. Elle devrait également

renforcer ses capacités d'expertise pour préparer les différentes conférences internationales traitant du climat : la Mission interministérielle de l'effet de serre souffre ainsi toujours d'un manque de personnel, puisqu'elle dispose de 9,5 postes réels, alors que le service équivalent en Allemagne est doté de 90 personnes et que le service britannique dispose de 40 agents.

Le prochain sommet de la Francophonie de Ouagadougou devrait permettre d'améliorer la coordination entre les pays membres sur les questions de développement durable. Il doit également permettre de faire progresser la défense de la diversité culturelle dont l'UNESCO est actuellement saisie. Alors que les pays francophones sont souvent insuffisamment mobilisés dans les différentes enceintes internationales, ce sommet devrait permettre d'y remédier.

En conclusion, le rapporteur a demandé que la France puisse honorer ses engagements internationaux en matière de développement durable et regretté que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances n'ait pas permis d'améliorer la lisibilité des actions entreprises en la matière. Considérant que le budget présenté par le Ministre de l'Écologie et du développement durable était acceptable, il a donné un avis favorable à son adoption par la Commission.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Écologie et du Développement durable pour 2005.*

* *
*

Mercredi 20 octobre 2004

Présidence de M. Edouard Balladur, président

La Commission, sur le rapport de M. Jean-Claude Guibal, a repris l'examen du projet de loi (n° 1043), autorisant la ratification du traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco et examiné le projet de loi (n° 1437) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco, signée à Paris le 18 mai 1963 et modifiée par l'avenant du 25 juin 1969 (ensemble un échange de lettres).

M. Jean-Claude Guibal, Rapporteur, a tout d'abord rappelé que la Commission avait commencé le 13 janvier dernier l'examen du projet de loi autorisant la ratification du Traité d'amitié et de coopération entre la France et Monaco, signé le 24 octobre 2002. Mais, dans la mesure où ce Traité s'inscrit dans le cadre général d'une rénovation d'ensemble des relations entre la France et Monaco, la Commission avait souhaité être informée, avant de se prononcer, sur les négociations en cours entre les deux pays sur des domaines spécifiques, tels que la fiscalité, la coopération judiciaire en matière pénale ou encore la coopération administrative. Pour répondre à ce souhait, le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères s'est donc rendu devant la Commission le 30 juin dernier afin de faire le point sur les relations franco-monégasques.

Le Rapporteur a ensuite brièvement rappelé les principales stipulations du Traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 qui a pour vocation de remplacer le Traité d'amitié de 1918 dont les modalités ne sont plus adaptées à la situation actuelle et encadrent trop la souveraineté monégasque. Mais si le Traité de 2002 apporte des éléments de nature à renforcer la souveraineté de la Principauté, il ne fait pas des relations franco-monégasques des relations interétatiques de droit commun. Ainsi, le concept « d'amitié protectrice » est remplacé par celui de « communauté de destin », concept qui reste très fort et qui est très inhabituel dans les relations entre États. De même, si la disposition relative à la nécessité d'une « parfaite conformité » de l'exercice de la souveraineté monégasque avec les intérêts politiques, économiques et militaires de la France disparaît, il faut cependant préciser que le Traité 2002 prévoit que les actions de la Principauté doivent « s'accorder » avec les intérêts fondamentaux de la République française. Sur le plan international, le mécanisme « d'entente préalable » du Traité de 1918 est remplacé par une procédure de concertation « appropriée et régulière ».

M. Jean-Claude Guibal a ensuite précisé que le Traité du 24 octobre 2002 était un simple cadre général pour le développement des relations entre la France et Monaco. Il s'inscrit donc dans une révision plus large des relations bilatérales, dans les domaines fiscaux, judiciaires et administratifs.

D'ores et déjà, des résultats ont été obtenus en ce qui concerne la fiscalité, conformément aux souhaits exprimés par la partie française. La réussite de ces négociations a en effet abouti à la signature d'un avenant à la Convention fiscale de 1963. Cet avenant est globalement satisfaisant pour la France, qui obtient tout d'abord l'assujettissement à l'ISF des Français, résidents monégasques depuis 1989. Il s'agit ainsi d'aller au bout de la logique de 1963 en considérant ces résidents français comme des contribuables français à part entière : il faut cependant préciser que cette politique conduit à une baisse constante de la communauté française résidant à Monaco, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la France. Par ailleurs, l'avenant prévoit la mise en œuvre d'une nouvelle règle pour le partage des recettes de TVA, les reversements effectués par la France au profit du Trésor monégasque ayant parfois été considérés comme excessifs. Ce problème résultait de la formule de calcul de ce reversement désormais modifié par l'avenant dans un sens plus favorable à la France.

Puis, le Rapporteur a fait le point sur les autres négociations franco-monégasques en cours. En ce qui concerne la coopération administrative, la révision de la convention de 1930, qui prévoit notamment que les principaux postes de responsabilité de l'administration monégasque sont pourvus par des fonctionnaires français, fait désormais l'objet d'un projet de convention finalisé. Ce projet est plutôt rassurant pour la France puisqu'il n'empêcherait pas la Principauté de continuer à recourir en priorité à des fonctionnaires français. De plus, en tout état de cause, il sera nécessaire que les personnes occupant les emplois les plus sensibles jouissent de la confiance des deux États.

L'autre domaine sensible des relations franco-monégasques est celui de la coopération judiciaire en matière pénale. Les négociations ont commencé il y a deux ans et ont permis des avancées significatives permettant d'envisager le rapprochement des stipulations franco-monégasques avec les règles prévues entre les États membres de l'Union européenne. Il reste à régler la question de la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire entre juges, sans passer par une autorité centrale, et celle de l'inclusion des infractions fiscales dans le périmètre de cette entraide. Une session de négociations s'est déroulée en juillet dernier dans un excellent climat, permettant d'espérer une conclusion prochaine des négociations.

Dans ce contexte, la Commission doit-elle d'ores et déjà autoriser la ratification des deux Traités déjà signés ou doit-elle attendre, pour se

prononcer, de disposer de l'ensemble des textes soumis à ratification ? Le Rapporteur a estimé que la première option était la meilleure dans la mesure où le Traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 constitue le cadre général de la modernisation des relations franco-monégasques, qui commande en quelque sorte tous les autres textes particuliers, dont la négociation pourrait être fragilisée par un refus de ratification du Traité de 2002.

Avant de conclure, le Rapporteur a souhaité que la modernisation des relations franco-monégasques se traduise dans des domaines plus concrets (sécurité sociale, coopération avec les collectivités locales limitrophes de Monaco...). Il a ensuite recommandé l'adoption des deux projets de loi.

Le Président Edouard Balladur, après avoir rappelé que le Traité de 1918 fondait les relations entre la France et Monaco sur le principe de l'amitié protectrice, a souhaité savoir quelle était la situation antérieure.

Mme Martine Aurillac a demandé s'il était possible qu'en devenant un État pleinement souverain, Monaco envisage d'adhérer à l'Union européenne et quelle était la position de la France à ce sujet.

M. Jacques Myard a regretté de ne pas avoir suffisamment d'éléments de comparaison entre le Traité de 1918 et celui de 2002. Par ailleurs, quels sont les retours financiers de la Principauté vers les territoires français limitrophes ? Monaco n'ayant pas la capacité d'exercer un quelconque *imperium*, il n'est pas sérieux de vouloir en faire un État de plein exercice. Le nouveau statut, qui écarte les Français des fonctions gouvernementales, risque en outre de favoriser la prise de pouvoir par un système mafieux. Pour ces raisons, il est souhaitable que la Commission reporte une nouvelle fois son vote.

M. Jean-Paul Bacquet a rappelé que le Traité d'amitié de 1918 avait eu pour seul objet de légitimer l'existence de la Principauté de Monaco qui constituait déjà, à cette époque, une entité artificielle. En 1945, le Gouvernement français avait d'ailleurs envisagé l'intégration de Monaco à la France mais n'était pas allé au bout de cette démarche. Le Traité qui nous est aujourd'hui soumis est de nature à susciter des inquiétudes car, comme en 1918, il aura pour principale finalité de légaliser une situation douteuse.

M. André Schneider a rappelé que la délégation française au Conseil de l'Europe s'était prononcée à l'unanimité pour l'entrée de la Principauté au Conseil de l'Europe.

Le Rapporteur a apporté les éléments de réponses suivants :

- concernant le statut de la Principauté avant 1918, celle-ci était pleinement indépendante depuis le Traité bilatéral de 1861, qui avait également permis le rattachement de Menton et Roquebrune à la France ;

- s'agissant d'une éventuelle candidature de Monaco à l'Union européenne, le Traité de 2002 ne permettrait effectivement pas à la France de s'y opposer. La Principauté serait donc libre de faire une telle demande, dans le respect des intérêts fondamentaux de la France. Sur le fond, il est impossible de savoir si une telle hypothèse est envisageable à terme, d'autant que, dans le contexte de la mondialisation et des intégrations régionales, les micro-Etats semblent particulièrement avantagés du fait de leur souplesse ;

- il n'est pas possible d'exclure *a priori* le risque que les réseaux mafieux exercent leur influence, ni à Monaco ni partout ailleurs dans le monde, y compris en Europe, et pas seulement dans des micro-Etats. Il est vrai que les réseaux criminels tentent d'asseoir leur pouvoir en cherchant à prendre le contrôle d'États ou de collectivités : il s'agit d'un phénomène mondial contre lequel les moyens diplomatiques classiques sont peu efficaces et qui doivent être combattus par des outils beaucoup plus contraignants ;

- concernant les relations financières entre la France et la Principauté de Monaco, celles-ci ont tout d'abord un aspect fiscal, avec les reversements de TVA effectués au profit du Trésor monégasque puisque les recettes de cet impôt doivent revenir au pays dans lequel les biens sont consommés, et non celui dans lequel ils sont achetés. Ces reversements sont de l'ordre de 110 millions d'euros par an. Par ailleurs, les relations financières sont très fortes, mais de façon moins officielle, dans l'autre sens : en effet, 27 000 résidents français travaillent, et donc reçoivent un salaire, à Monaco. Cependant, il est légitime de se demander si les employeurs monégasques ne devraient pas participer d'une façon ou d'une autre au financement des infrastructures (logement, transports, assainissement...) situées en France mais liées à l'existence du bassin d'emplois que constitue la Principauté de Monaco.

Le Président Edouard Balladur, rappelant que la Commission débattait pour la troisième fois des relations franco-monégasques, a estimé qu'elle était dorénavant suffisamment informée. A cet égard, il a fait valoir que l'ensemble des arguments avancés ne s'opposait pas à l'approbation des deux conventions en débat.

S'agissant tout d'abord de l'éventuelle adhésion de la Principauté de Monaco à l'Union européenne, il a observé qu'elle était juridiquement possible, à l'instar de celle des autres micro-Etats européens (Andorre, San Marino, Liechtenstein) et ajouté qu'elle ferait apparaître les limites du système

actuel de représentation égalitaire des États au sein de l'Union, qui ne tient pas suffisamment compte de leur poids relatif.

Concernant ensuite la question de l'*imperium* de Monaco, il a fait valoir que, sans assimiler le cas présent aux décolonisations qu'avait connues la France dans le passé, il pouvait néanmoins être observé que le transfert de l'*imperium* du protecteur au protégé était bien au cœur du processus de décolonisation.

Quant à s'appuyer sur un scénario-catastrophe qui verrait des organisations criminelles s'implanter à Monaco pour refuser la présente évolution, le Président a, en écho au Rapporteur, jugé que ce risque existait partout dans le monde.

Enfin, il a estimé que la ratification des présentes conventions ne conduirait certainement pas au relâchement des liens entre la France et Monaco et que notre pays garderait les moyens de faire entendre son point de vue, la Principauté restant étroitement dépendante de la France dans nombre de domaines vitaux.

En conclusion, le Président Edouard Balladur a fait valoir qu'on ne pouvait soutenir que Monaco, membre de l'ONU depuis dix ans, depuis peu membre du Conseil de l'Europe, ne pouvait prétendre à un statut plus conforme à ce rôle nouveau.

M. Jacques Myard a précisé que le problème tenait, non au principe du transfert de l'*imperium*, mais à l'exercice effectif de cet attribut : Monaco est-il un État capable de défendre sa souveraineté ? Il a estimé que la réponse à cette question était négative, le rocher de Monaco ressemblant surtout à une principauté d'opérette, dotée certes d'un casino, d'un aquarium et d'une société des Bains de mer, mais dépourvue de toute autonomie en matière d'approvisionnement en eau et en électricité ainsi que, par exemple, d'établissement pénitentiaire.

Il a considéré par conséquent que la ratification des conventions en débat assimilerait les interventions de la France à des cas d'ingérence au regard du droit international. Il a enfin demandé que les conventions soumises à ratification fassent l'objet d'un débat en séance publique. Il a indiqué en conséquence qu'il voterait contre l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du nouveau Traité d'amitié avec Monaco et qu'il s'abstiendrait sur le projet de loi autorisant la ratification de l'avenant à la Convention fiscale.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 1043 et 1437).

Jeudi 21 octobre 2004

**Audition de M. Lakhdar Brahimi, conseiller spécial auprès du
Secrétaire général des Nations-Unies**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

- Ont été nommés, le mercredi 20 octobre 2004 :
- Mme Chantal Robin-Rodrigo, rapporteur pour le projet de loi n° 1640 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles d'un État dans l'autre ;
- M. Henri Sicre, rapporteur pour le projet de loi n°1641 autorisant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne signée à Tunis le 26 juin 2003 ainsi que de l'avenant n° 1 à cette convention signé à Tunis le 4 décembre 2003 ;
- M. Philippe Cochet, rapporteur pour le projet de loi n° 1772 autorisant l'approbation de l'accord international sur l'Escaut et le projet de loi n° 1773 autorisant l'approbation de l'accord international sur la Meuse ;
- M. Bernard Schreiner, rapporteur pour le projet de loi n° 1781 autorisant l'approbation de l'accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 19 octobre 2004***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Luc Vigneron, président-directeur général de Giat Industries, président du conseil des industries de défense françaises (CIDEF), sur le livre blanc du CIDEF.**

M. Luc Vigneron a rappelé que le CIDEF a pour tradition de publier un livre blanc tous les deux ans. Cette démarche vise à sensibiliser tous ceux qui s'intéressent aux questions de défense aux difficultés éventuelles rencontrées par ces industries. Même si le CIDEF est satisfait du vote des deux précédentes lois de finances et des orientations du projet de loi de finances pour 2005, certains points restent source d'inquiétudes. Le livre blanc développe six idées.

En premier lieu, il convient de réaffirmer l'importance des retombées de l'investissement de défense en France. Ces dernières touchent le tissu industriel en profondeur, bien au-delà des grands groupes, 5 000 PME environ étant concernées par les crédits d'équipement proprement dit. L'investissement de défense contribue fortement au développement technologique de la France. Si, aujourd'hui, la notion de dualité est très largement mise en avant dans le sens de l'utilisation des composants civils par l'industrie de défense, il convient de ne pas oublier pour autant le fort enrichissement technologique du secteur civil par la recherche militaire. Ainsi, le nombre moyen de brevets déposés est supérieur dans l'industrie de défense et l'ampleur de l'effort de recherche militaire aux États-unis montre que, dans ce pays, l'intérêt d'une recherche de défense puissante pour l'ensemble de l'économie est bien perçu. Enfin, l'investissement de défense a des implications importantes en matière d'aménagement du territoire.

Promouvoir l'industrie française dans la construction de la défense européenne est également nécessaire. Cette industrie occupe la deuxième position du secteur en Europe, juste après celle du Royaume-Uni. Les deux pays disposent ainsi d'un atout important pour la construction de l'Europe de la défense. L'industrie européenne doit se consolider face à l'accroissement des

déséquilibres transatlantiques, lesquels s'expliquent avant tout par des différences d'effort budgétaire. L'effort de défense américain s'élève à 450 milliards de dollars en 2005, contre 160 milliards de dollars pour l'ensemble des États de l'Union européenne ; pour ce qui concerne les équipements nouveaux, les acquisitions devraient atteindre 75 milliards de dollars aux États-unis, à comparer avec les 15 milliards d'euros du titre V du budget français de la défense. La recherche et développement de défense aux États-unis s'élève à 68 milliards de dollars, contre environ 3,3 milliards d'euros en France. S'il n'est pas question d'engager une course aux armements avec les États-unis, il est cependant à craindre que, dans dix ans, ces déséquilibres budgétaires entraînent une érosion très significative des positions commerciales de l'industrie européenne. On ne peut rester indifférent face à ce phénomène et, compte tenu de la raréfaction des programmes de défense nationaux en Europe, la France doit poursuivre avec détermination les coopérations européennes dans le cadre de nouveaux programmes et jouer un rôle actif dans l'agence européenne de défense, afin de soutenir les intérêts de l'industrie nationale, comme le font d'ailleurs nos partenaires européens.

Les exportations constituent un élément fondamental de la compétitivité de l'industrie de défense française, elles représentent environ la moitié de son chiffre d'affaires ; sans elles, l'industrie devrait davantage recourir à des crédits publics ou abandonner certains créneaux technologiques. Or, ces exportations sont des activités marquées par des cycles très longs et les résultats engrangés aujourd'hui sont issus du travail réalisé en commun dans le passé par l'État et l'industrie. Pour préserver l'avenir, il convient d'engager dès aujourd'hui une action stratégique, afin de faire face aux évolutions d'un environnement international caractérisé par une réduction de la taille du marché, une agressivité grandissante des États-unis à l'exportation et la multiplication des nouveaux concurrents. Le ministère de la défense a retenu cette question comme prochain thème du conseil défense-industrie.

Il convient par ailleurs d'améliorer l'exécution budgétaire de la programmation. Un très léger décrochage est apparu dans la gestion en 2003 entre la réalité du budget exécuté et la loi de finances initiale. Il est dû aux mises en réserve de crédits, levées seulement en fin d'année, qui empêchent le ministère de la défense de consommer l'intégralité de ses crédits. A la fin de 2003, les factures impayées atteignaient deux milliards d'euros, soit le montant le plus élevé depuis environ dix ans ; ces phénomènes de *stop and go* ne facilitent pas l'activité des industries et des bureaux d'études. Ils sont particulièrement dommageables dans le domaine des études-amont : en 2004, le rythme de passation des contrats d'étude par la délégation générale pour l'armement (DGA) s'est fortement ralenti, au point que M. François Lureau a reconnu la nécessité d'un effort complémentaire en loi de finances rectificative.

Le soutien de la recherche et technologie est un thème abordé de façon récurrente par le CIDEF qui, dans son précédent livre blanc, demandait un investissement de l'ordre d'un milliard d'euros par an de contrats de recherche confiés aux industriels. Alors que la loi de programmation militaire a retenu une moyenne de 640 millions d'euros par an, l'effort réalisé en 2003 et 2004 est inférieur de 20 % à cet objectif, ce qui exige un effort soutenu en fin de programmation. L'évolution à la baisse des autorisations de programme pour les études amont contractualisables est préoccupante, avec 502 millions d'euros en 2003, 420 millions d'euros en 2004 et 307 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005. Le ministère de la défense peut certes jouer sur des volumes d'autorisations de programme supplémentaires demandées en loi de finances rectificative et utiliser les autorisations de programme en cours non consommées. Toutefois, l'effort de recherche est un élément clé pour l'industrie, qui conditionne sa compétitivité à terme, aussi convient-il de conserver des ordres de grandeur budgétaire conformes au discours tenu.

Le dernier thème retenu par le livre blanc du CIDEF est la modernisation des méthodes d'acquisition du ministère de la défense en matière d'équipements. D'importants efforts ont été réalisés au cours de l'année 2004, avec notamment la publication, le 7 janvier, du décret adaptant le code des marchés publics aux marchés de la défense, puis l'adoption, le 17 juin, de l'ordonnance sur les contrats de partenariat de l'État et la diffusion, en septembre, du document de référence de la politique d'acquisition de la DGA. Néanmoins, quatre progrès sont à envisager. Il convient en premier lieu de poursuivre dans la voie des méthodes d'acquisition innovantes, qui procurent une souplesse d'exécution budgétaire, tout en incitant l'industrie à prendre de nouvelles responsabilités vis-à-vis de son client étatique. Ensuite, il est indispensable d'optimiser les méthodes d'acquisition traditionnelles, en diminuant les délais de passation des commandes, trop longs, en particulier pour les PME, et en mettant en place une véritable pluriannualité des commandes, à l'instar du programme A 400 M. Ce mécanisme est en effet le seul à même d'offrir des économies d'échelle et il permet la négociation de conditions plus favorables que celles des contrats-cadre qui comportent une seule tranche ferme suivie des tranches conditionnelles qui sont affermies ou non en fonction des budgets annuels. En troisième lieu, il importe de recourir plus fréquemment à une évolution continue des systèmes d'armes à côté de la méthode traditionnelle consistant à lancer un renouvellement total tous les trente ou quarante ans, ce qui crée une bosse de financement considérable. C'est ainsi que les Américains et les Allemands ont procédé pour améliorer leurs parcs de blindés. Cette méthode permet en outre de traiter un problème majeur aujourd'hui mal résolu, celui des obsolescences technologiques. Enfin, il apparaît nécessaire d'explorer les possibilités de fourniture de services par les

industriels. Elles sont susceptibles de créer les conditions d'une relation « gagnant-gagnant » entre l'État, qui peut ainsi accéder à des effets d'échelle que son marché intérieur ne lui permettrait pas d'obtenir et les industriels, qui se voient ouvrir de nouveaux débouchés.

Le président Guy Teissier a exprimé des réserves sur l'idée selon laquelle il est préférable de rénover certains systèmes que d'en acquérir de nouveaux, ce qui revient en fait à faire du neuf avec du vieux. L'expérience prouve hélas que la rénovation des chars anciens, notamment les AMX 10 RC, se révèle être moins rapide qu'espéré. S'il est indéniable qu'il vaut mieux, parfois, maintenir des matériels à niveau, il n'est pas pour autant imaginable d'entretenir éternellement les véhicules de l'avant blindés (VAB) actuels ou les hélicoptères Puma de l'armée de terre, par exemple. En outre, les problèmes de gestion rencontrés par les industriels sont également ressentis dans les unités. Le moral des personnels s'en trouve affecté et ils ne mesurent pas les effets sur le terrain des efforts budgétaires consentis.

L'application de la loi de programmation militaire et l'augmentation des dotations budgétaires pour 2005 démontrent la volonté du Gouvernement et de sa majorité parlementaire de conserver un haut niveau d'efficacité à l'outil de défense. Les difficultés viennent aussi des industriels, comme l'ont montré le problème de l'optronique du Rafale et certaines ruptures de capacités de production. Il n'est d'ailleurs pas rare de constater que les objectifs de livraison exprimés par la DGA ne sont pas tenus par les industriels.

M. Luc Vigner a précisé que le livre blanc du CIDEF se focalisait sur certains sujets susceptibles de retenir l'attention, mais qu'il ne traitait pas de tous les problèmes qui concernent le secteur de la défense, secteur qui se caractérise par des évolutions lentes.

Il est évident que les armées auront toujours besoin de matériels neufs. Il n'en demeure pas moins vrai que, lorsqu'un nouveau système d'armes est conçu, les industriels et leurs clients doivent, d'entrée de jeu, se poser la question de son maintien à niveau technologique, voire de son amélioration, tout au long de sa vie opérationnelle. En ce qui concerne les AMX 10 RC, les évolutions apportées actuellement vont au-delà du simple remplacement d'organes. Par ailleurs, dans certains cas, les sous-traitants ont disparu et les obsolescences sont telles qu'il faut procéder à de nouveaux développements. Il s'agit là d'un cas qu'il faut éviter de reproduire à l'avenir en créant un diagnostic conjoint et permanent, qui permette de maintenir à niveau les systèmes d'armes au cours de leur utilisation et de traiter en continu les obsolescences technologiques.

Certes, les industriels de la défense doivent aussi travailler à s'améliorer. Au demeurant, ils évoluent dans un secteur complexe et de haute technologie, qui les place à la pointe de la maîtrise des techniques d'avant-garde en Europe. Il faut rappeler qu'il n'existe pas de fossé technologique entre les industries française et américaine aujourd'hui, même s'il n'est pas possible de prévoir ce qu'il en sera dans dix ans. Il est donc inévitable que certains matériels complexes rencontrent des problèmes de jeunesse. A bien des égards, les grands systèmes d'armes que sont le Rafale, les hélicoptères Tigre et NH 90 et le char Leclerc sont toujours en phase de déploiement. Dans le cas du char Leclerc, les exemplaires livrés cette année offrent des performances différentes de ceux des versions précédentes, car ils bénéficient notamment d'améliorations sur leurs systèmes de vision. Dans ces conditions, il est inévitable de rencontrer des aléas.

Après avoir souligné le haut degré de performance technologique du char Leclerc et du porte-avions *Charles de Gaulle*, **le président Guy Teissier** a observé que l'attitude de certains industriels jouait un rôle non négligeable dans les difficultés rencontrées en matière de livraisons. Ainsi, seulement vingt chars Leclerc seront livrés en 2004 au lieu des 68 exemplaires prévus, tandis que DCN vient de mettre à l'eau le premier bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Mistral* avec un mois d'avance et en affichant une baisse de 30 % des coûts.

M. Luc Vigneron a répondu que, dans cette situation, l'industriel était encore plus pénalisé que le client en raison de l'existence de clauses de pénalité, souvent très lourdes. Les retards de livraison des chars Leclerc sont imputables à trois causes : le changement de références techniques du char, les chutes de productivité liées à la mise en œuvre d'un plan social drastique et des problèmes de qualité rencontrés sur quelques composants fabriqués par des fournisseurs. Le conflit social affectant Giat Industries s'est notamment traduit par des grèves larvées dans certains ateliers. Il est cependant permis d'espérer que la situation s'améliore l'an prochain, la productivité ayant déjà remonté après le franchissement d'un cap psychologique le 1^{er} octobre, avec le départ annoncé de 1 700 personnes. Le secteur des munitions, qui n'est pourtant pas préservé par la restructuration, a maintenu un niveau de production satisfaisant. Si le client se doit d'être vigilant en raison du montant considérable de ses investissements, il faut être conscient que les entreprises du CIDEF fournissent des produits fabriqués en petites séries et correspondant à de grands systèmes complexes. Les franchissements de caps technologiques peuvent induire certains retards lors des premières années de livraison d'un matériel neuf. Il convient donc de privilégier une amélioration continue des systèmes qui permet de mieux appréhender les évolutions techniques majeures.

M. Jacques Brunhes a fait observer qu'en dépit d'une progression de l'Europe de l'armement ces dernières années, il n'existait pas de relation préférentielle au sein de l'Union européenne au profit de l'industrie européenne. Le choix fait par certains États membres, dont les Pays-Bas, de financer le programme JSF en est une parfaite illustration. De plus, avec le dernier élargissement de l'Union européenne, la balance penche en faveur du lien transatlantique et les nouveaux membres préfèrent majoritairement se tourner vers l'OTAN, le projet de Constitution européenne ne faisant que renforcer la subordination de l'Union européenne à l'organisation atlantique. Par ailleurs, les prises de contrôle de firmes européennes par des capitaux américains s'accroissent. Dans l'industrie d'armement terrestre, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne représentent à eux seuls 60 % du potentiel européen. L'entreprise américaine General Dynamics a récemment fait une offre publique d'achat sur le Britannique Alvis. En cas de réussite d'une telle opération, combien de temps Giat Industries pourrait-elle faire face à cette présence américaine sur le marché européen, y compris dans le cadre d'une alliance avec l'allemand Rheinmetall ?

M. Jacques Brunhes s'est également inquiété des moyens d'assurer une véritable base industrielle et technologique de défense française dans le cadre des consolidations européennes en cours, avec notamment la possibilité pour les dirigeants nationaux de conserver un droit de regard sur l'implantation des sites. Se félicitant du dialogue stratégique engagé avec le Gouvernement au sein du conseil défense-industrie récemment créé, il a demandé s'il ne serait pas judicieux d'associer aux travaux de cette instance les fédérations de syndicats représentatifs, qui ont l'habitude de travailler dans les instances syndicales européennes. Il a également évoqué les dernières péripéties liées à la perspective de création d'un EADS naval en Europe et a regretté le maintien d'une participation américaine du fonds One Equity Partner à hauteur de 25 %, en dépit des consolidations envisagées. Il a enfin souligné que la désorganisation actuelle de Giat Industries est liée au plan stratégique et commercial suivi par l'entreprise et que le recours à la sous-traitance est à l'origine des problèmes de qualité et de délai.

M. Luc Vigneron a regretté l'absence de relation préférentielle entre l'Union européenne et son industrie de défense, même si le gouvernement français tente de faire évoluer les choses. La création de l'agence européenne de défense constitue une étape majeure. La future Constitution européenne permettra ensuite des coopérations renforcées entre les pays les plus volontaristes. Toutefois, pour que des programmes plus nombreux fassent l'objet d'une coopération européenne, les états-majors devront déployer davantage d'efforts pour s'accorder sur les spécifications des différents matériels. En l'absence pour l'heure de toute politique préférentielle, c'est l'unique moyen de progresser. La participation financière de certains pays

européens au programme de chasseur américain JSF a fait prendre conscience à bien des responsables politiques européens de la nécessité de renforcer la coopération à l'intérieur de l'Union européenne.

Le rachat de la société britannique Alvis par l'Américain General Dynamics n'a finalement pas eu lieu puisque c'est un autre groupe d'outre-Manche, BAe Systems qui a acheté Alvis. Il n'en est pas moins vrai que des entreprises de défense européennes ont été acquises par des sociétés américaines dans le cadre de ce qui pourrait presque apparaître comme une stratégie d'encercllement des trois pays européens disposant des plus grandes industries de défense : le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne. Ce phénomène doit faire réfléchir et amener ces trois États à coopérer davantage.

Si l'on ne tient pas compte des programmes relatifs à la souveraineté nationale comme le nucléaire, la probabilité pour une base technologique française de survivre sans coopérer avec des partenaires européens apparaît faible. Le sens de l'histoire conduit notre industrie de défense à développer sa coopération européenne en matière de défense, tout en recherchant un équilibre entre les centres de compétence. C'est d'ailleurs déjà largement le cas dans le domaine aéronautique ou spatial. Cette préoccupation est partagée par des industriels qui ne sont pas directement liés à la défense, comme Airbus.

Le conseil défense-industrie a été créé par la ministre de la défense, qui en assure la présidence. Modifier sa composition ne peut être décidé que par l'autorité créatrice.

M. Jean-Marie Carnet, délégué général du groupement industriel des constructions et armements navals (GICAN), a ensuite indiqué que le marché naval mondial peut être divisé en trois secteurs géographiques : les États-Unis en représentent 35 %, l'Europe 30 % et le reste du monde 35 %. L'industrie navale américaine, déjà restructurée, ne compte plus que quatre chantiers navals majeurs, tandis que l'industrie européenne, consciente de la nécessité de se restructurer, en compte encore 21 ou 22. Les autorités allemandes ont rapproché HDW et Thyssen pour créer un pôle germanique compétitif. Le fonds d'investissement américain OEP, qui détenait 75 % d'HDW, a ainsi vu sa part ramenée à 25 % de l'ensemble. Le fait qu'un fonds d'investissement se soit intéressé à des chantiers navals prouve que ce secteur peut être rémunérateur, même si le projet américain n'était pas exempt d'arrière-pensées commerciales. OEP entendait faire fabriquer en Allemagne des sous-marins qui auraient pu être vendus à Taiwan, contournant ainsi une loi américaine qui interdit ce genre d'exportation à destination de l'île. La manœuvre ayant échoué en l'absence de commande, le fonds d'investissement a tenté vainement de vendre sa participation. C'est le moment qu'a choisi le gouvernement allemand pour restructurer son industrie navale. Dans la mesure

où la coopération européenne en matière de chantier naval concernera principalement la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, l'actionnariat américain sera amené soit à se retirer, soit à se diluer davantage.

M. Hervé Morin a rappelé qu'en 1989, alors que se posait déjà le problème du financement du Rafale, certains industriels soulignaient la nécessité d'acquérir un appareil de nouvelle génération. La France n'en avait visiblement pourtant pas les moyens et l'état-major se serait volontiers contenté d'une nouvelle version du Mirage 2000. Les industriels souffrent souvent du « syndrome de la page blanche » : il faut le lancement de programmes de matériels neufs pour pouvoir alimenter les bureaux d'études. S'agissant de la recherche et développement, leur discours n'a pas non plus changé en quinze ans : ils font état d'une faille technologique majeure avec les États-unis, dont l'existence n'est pas avérée.

M. Hervé Morin a également souhaité connaître la part réelle des programmes menés en coopération à l'échelle européenne et sa proportion dans les dix ou quinze prochaines années. Enfin, rappelant certaines recommandations ministérielles sur les réductions de coût, il a demandé quelle était l'ampleur des gains de productivité aujourd'hui et quelles en étaient les répercussions sur les prix.

M. Luc Vigneron a admis que les commandes de matériels neufs ne seraient plus aussi fréquentes dans le proche avenir que ce qu'elles ont pu être récemment, notamment parce que nombre d'équipements sont actuellement en cours de livraison. Par conséquent, si les bureaux d'études ne disposent plus de programmes nouveaux à développer pour entretenir leur savoir-faire, il importera de favoriser les programmes de modernisation des matériels existants pour maintenir leurs compétences techniques au niveau le plus élevé possible.

Les matériels européens majeurs proposés à l'exportation ne présentent pas d'écarts technologiques significatifs avec les produits américains, en dehors de quelques engins spécifiques, mais la panoplie militaire américaine est bien plus vaste que la panoplie française. En outre, les États-unis lancent parfois plusieurs programmes de recherche en parallèle, de manière à mettre en concurrence plusieurs bureaux d'études. En raison des délais liés aux activités de recherche, les industriels exploitent actuellement les efforts de recherche consentis il y a dix ou vingt ans.

M. Guillaume Muesser, secrétaire du CIDEF, a indiqué qu'il n'existait pas d'indicateur permettant de connaître la part exacte des programmes d'armement exclusivement nationaux par rapport aux programmes lancés en coopération avec d'autres pays européens. La part du budget équipement consacrée à des programmes en coopération est actuellement à un

point bas compte tenu de la fin de plusieurs programmes importants, mais elle devrait remonter avec le développement de grands programmes comme le Tigre, le NH 90, l'A 400 M ou les frégates Horizon.

M. Luc Vigneron a ensuite indiqué que la valeur ajoutée des grands groupes de défense provenait essentiellement de l'ingénierie, ce qui ne permet pas autant de gains de productivité qu'une industrie plus traditionnelle, pour laquelle le poids des bureaux d'études est, en proportion, plus faible. Par ailleurs, pour des raisons de souveraineté nationale, le choix des sous-traitants ne répond pas à la même logique que dans les autres secteurs économiques. Les industriels de l'armement n'ont ainsi pas la possibilité de s'approvisionner librement sur le marché mondial des composants et de faire jouer la concurrence, à la différence des industries civiles. Bien qu'elle soit difficile à établir avec précision, la hausse de la productivité dans les industries de défense peut être évaluée à 2 ou 3 % par an, chiffre corroboré par des estimations britanniques.

M. Guy Rupied, délégué général du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), a précisé que les industries aéronautiques bénéficiaient du caractère dual de leur activité, la hausse de la productivité du secteur civil étant bénéfique au secteur militaire. L'absence de rentabilité et de notion de retour sur investissement dans le domaine militaire rend néanmoins très difficile le calcul de l'évolution de la productivité dans ce secteur.

* *
*

Mercredi 20 octobre 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a **entendu le général Richard Wolsztynski, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).**

Le général Richard Wolsztynski a estimé que l'atout principal de l'armée de l'air réside dans sa cohérence opérationnelle globale. Trois à cinq armées de l'air au monde seulement disposent de la capacité à se projeter sur un théâtre d'opération situé à des milliers de kilomètres et à y exercer une pression de façon durable. C'est cette cohérence opérationnelle globale qui, liée à la réactivité des différentes composantes de l'arme aérienne, permet aujourd'hui à l'armée de l'air de disposer des capacités d'action et de commandement dans un cadre multinational, notamment sous l'égide de l'Union européenne et de l'OTAN.

Dans cette perspective, il est nécessaire de préserver l'aptitude des personnels à s'adapter à toutes les formes nouvelles d'engagement, le rythme et la variété de celles-ci les contraignant à une polyvalence permanente. Aussi, la gestion des effectifs doit-elle être conduite en cohérence avec la rationalisation du réseau des bases aériennes et l'aménagement des structures, par une simplification et une décentralisation de ces dernières, alors même que l'armée de l'air rencontre des difficultés pour attirer les personnels en région parisienne. Cet aménagement, confié à un groupe de projet dénommé « Air 2010 », s'inscrit dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances et doit conduire à une meilleure répartition des effectifs, notamment au sein de l'administration centrale. La rationalisation passe également par l'aménagement du réseau des bases aériennes, lequel pourrait se traduire par une réduction sensible du nombre des implantations, qui seraient alors modernisées, au-delà de 2010. Le groupe « Air 2010 », qui s'est adjoint les services d'une entreprise de consultants, travaille à l'élaboration d'un schéma directeur.

Le contexte opérationnel actuel met en lumière l'importance des exercices régionaux pour l'entraînement des personnels. L'armée de l'air a notamment pris part, pour la première fois, à un exercice organisé en Australie en juillet dernier, lequel réunissait les aviations australienne, américaine, singapourienne et thaïlandaise. La qualité des outils français de formation suscite un réel intérêt parmi nos partenaires européens, comme l'illustrent la mise en place de l'école franco-belge de pilotes d'avions de combat et ses perspectives d'élargissement à d'autres Etats ; ce projet laisse apparaître des

perspectives d'économies substantielles dans le domaine de la formation des personnels et cette démarche de « mutualisation » doit être encouragée et étendue à d'autres spécialités.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, le titre III permet de maintenir l'activité des forces au même niveau qu'en 2004, sous réserve de l'évolution quelque peu erratique des prix du carburant. La dotation budgétaire inscrite ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins liés aux activités d'entraînement avec le prix du baril de pétrole à son niveau actuel.

Il est nécessaire de poursuivre le redressement de la disponibilité opérationnelle des différents équipements. Si d'importants progrès ont été réalisés, des difficultés subsistent et pèsent sur l'activité opérationnelle, comme l'illustrent les problèmes techniques ponctuels qui affectent actuellement les moteurs du Mirage 2000. Le rétablissement de la disponibilité n'est pas sans engendrer des coûts importants, d'autant plus que certains industriels jouissent d'une situation de monopole. Toutefois, l'effort consenti pour l'entretien des équipements doit être maintenu puisqu'il conditionne la qualité opérationnelle des unités. Il représente un engagement financier important, avec 26 % des crédits dévolus au titre V.

La cohérence opérationnelle globale et la réactivité de l'armée de l'air reposent sur la qualité du réseau des bases aériennes ainsi que sur les structures de commandement et de conduite. A ce titre, l'armée de l'air française compte parmi les seules en Europe à disposer d'une capacité de projection de structures complètes, comme elle l'a montré lors des opérations menées en Afghanistan et en République démocratique du Congo. Ces structures sont d'ailleurs parfaitement adaptées à la conduite de missions sur le territoire national, telles que celles effectuées à l'occasion du 60^{ème} anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence. Ces capacités de commandement et de conduite des opérations aériennes garantissent l'autonomie d'engagement de la France, le cas échéant en tant que nation-cadre, dans des opérations européennes, transatlantiques et au sein de coalitions *ad hoc*.

La cohérence opérationnelle globale de l'armée de l'air repose également sur le renouvellement de ses matériels. Si la loi de programmation militaire engage un effort de modernisation des équipements, il ne faut pas pour autant sous-estimer les difficultés de gestion rencontrées en 2004, qui ont conduit à décaler la satisfaction de certains besoins, notamment dans le domaine de la projection.

L'acquisition d'avions de transport à très long rayon d'action (TLRA) renforcera les capacités de projection de l'armée de l'air dès la fin de l'année 2005, alors que les avions Transall seront peu à peu retirés du service,

probablement à partir de 2007. Dans le même temps, le développement de la coopération européenne offre des perspectives d'amélioration en matière de projection des forces, comme l'illustre la mise en place de l'*European airlift center* (EAC) le 5 juillet dernier, lequel prend la suite de l'*European airlift coordination cell* (EACC). L'évolution de cette structure permet la constitution d'un embryon d'état-major européen en matière de transport stratégique.

La recherche de financements innovants et, partant, d'un emploi innovant des équipements, doit être poursuivie, notamment pour le remplacement de la flotte d'avions ravitailleurs, avec le programme *Multirole Transport Tanker* (MRTT).

Dans le domaine de la projection de puissance, les récents aménagements apportés au programme Rafale dans la répartition entre avions monoplace et biplace ne remettent pas en cause les objectifs de la loi de programmation militaire. Avec l'arrivée du Rafale, l'armée de l'air accroît significativement ses capacités de frappe dans la profondeur et de maîtrise du milieu aérospatial. Le même objectif est poursuivi avec la livraison des missiles de croisière Scalp-EG, tandis que les reports de livraison de certains matériels, tels que l'armement air-sol modulaire (AASM) et le missile d'interception et de combat aérien (MICA), demeurent cohérents avec le déroulement des programmes qui leur sont associés.

Le retrait anticipé du service de certains matériels, comme le DC 8 Sarigue, s'est imposé du fait des coûts liés à leur entretien. Loin d'altérer la cohérence opérationnelle, ces mesures se traduisent par des économies permettant de ne pas retarder l'acquisition des équipements futurs.

L'autonomie d'action et de décision doit être préservée, car elle conditionne notre capacité d'influence au sein des alliances et des coalitions auxquelles la France prend part, ainsi que la ponctualité aux rendez-vous fixés dans le cadre de la *NATO Response Force* (NRF) 5 et 6. Cette autonomie repose sur le renforcement des capacités de surveillance, de reconnaissance et de communication et la mise en service opérationnelle des systèmes intérimaires de drones MALE, dès 2005, y contribuera de façon significative. La consolidation de la capacité de la France à conduire et commander des opérations s'inscrit dans une dynamique interarmées ; les opérations centrées sur des réseaux doivent favoriser la circulation de l'information provenant des différents capteurs, quelle que soit l'armée dont ceux-ci proviennent. De plus, il importe d'améliorer l'interopérabilité de nos équipements avec ceux de nos partenaires, afin de garantir l'intégration de nos dispositifs au sein des coalitions. L'acquisition de liaisons de données tactiques constitue un élément déterminant ; elles seront intégrées sur le Mirage 2000-5 en 2008 et sur le Mirage 2000 D en 2009.

Le renforcement des capacités de réaction et de flexibilité des différentes composantes de l'armée de l'air et l'amélioration de l'interopérabilité de ses structures doivent guider le processus de modernisation en cours. Le projet de loi de finances pour 2005 permet la poursuite de ces évolutions, qui demeurent résolument inscrites dans une démarche d'ouverture vers l'Europe.

Le général Richard Wolsztynski a clos son propos en évoquant deux événements récents illustrant la permanence de l'activité de l'armée de l'air. Il a d'abord indiqué qu'un nouveau détachement de Mirage F1CR de reconnaissance était parti vers Douchanbé, au Tadjikistan, afin de soutenir l'action des forces françaises déployées en Asie centrale, pendant deux à trois semaines ; il a ensuite salué les prestations de la patrouille de France en République populaire de Chine, notamment à Hong-Kong.

Le président Guy Teissier a indiqué que la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense avait appris, en septembre dernier, que l'armée de l'air enregistrait alors un sous-effectif moyen de 4,26 % et que ce chiffre devrait atteindre 4,75 % à la fin de cette année. Il a demandé quelles étaient les conséquences de cette situation sur le fonctionnement de l'armée de l'air, notamment la maintenance de ses appareils. Se réjouissant ensuite de la mise en service du premier escadron de Rafale en 2006, il a souhaité avoir des précisions sur les mesures mises en œuvre pour préparer l'arrivée de cet appareil totalement nouveau, aussi bien en matière de formation des personnels que d'aménagement des infrastructures.

Le général Richard Wolsztynski a rappelé que l'armée de l'air avait fait le choix d'exclure tout dépassement du montant autorisé pour sa masse salariale, ce qui supposait, par construction, d'accepter un sous-effectif. Il ne faut pas regretter ce choix ; la capacité opérationnelle de l'armée de l'air repose sur le réseau de ses bases aériennes, qui rassemble une mosaïque d'unités très variées et l'appréciation des effectifs doit s'effectuer selon une logique de métiers. Il en résulte que la notion de sous-effectif moyen n'a pas de signification sur le terrain, car les ajustements sont décidés en fonction des besoins. A titre d'illustration, l'escale de la base d'Istres ne pouvant souffrir de tensions sur les effectifs en raison de son importance logistique, à la différence des escales d'autres bases, des prélèvements de personnels sont possibles sur les secondes au profit de la première en cas de difficulté majeure.

S'agissant de la gestion des effectifs, toute décision prise aujourd'hui ne saurait avoir des répercussions à très court terme sur le nombre des officiers et des sous-officiers. Les sous-officiers diplômés de l'école de Rochefort cette année ont été recrutés en 2003. En tout cas, des à-coups dans la gestion des effectifs ne sont pas satisfaisants et doivent être évités. Si, au sein des différentes catégories de personnels, ce sont les sous-officiers qui

constituent l'ossature des bases aériennes, notamment dans le domaine mécanique, il ne faut pas pour autant oublier que les engagés, c'est-à-dire les militaires techniciens de l'air (MTA), assurent des missions fondamentales au sein des installations de l'armée de l'air, par exemple en matière de protection des bases et de sécurité. Or, le déficit en engagés excède 6 %. Il s'agit là d'un problème de gestion qui concerne une catégorie de personnels relativement nouvelle ; mise en place il y a seulement cinq ans et demi, elle n'est pas encore stabilisée.

Le président Guy Teissier a demandé si le déficit de MTA résultait des difficultés de recrutement ou s'il répondait à la volonté de maîtriser la masse salariale.

Le général Richard Wolsztynski a répondu qu'il ne s'agissait pas de difficultés de recrutement, en précisant que l'armée de l'air avait utilisé cette catégorie de personnels comme variable d'ajustement de court terme, car il s'agissait du seul levier d'action rapidement disponible. En outre, le déficit de 6 % de MTA constitue un point de vigilance pour la gestion de cette catégorie de personnels.

Pour ce qui concerne l'entrée en service du Rafale, l'armée de l'air est confiante. Cet événement était attendu et il sera désormais possible de déployer cet appareil et de montrer ses capacités à d'éventuels clients. Son admission au service a conduit à élaborer une approche interarmées au niveau national, la marine et l'armée de l'air devant bénéficier d'une mutualisation de sa maintenance et de sa logistique. De plus, si de nouveaux débouchés s'ouvraient à l'exportation, il serait envisageable de partager la charge de formation des équipages avec d'autres pays. Le choix de Singapour, en 2005, sera déterminant à cet égard.

Actuellement, le centre d'expérimentations aériennes militaires (CEAM) de Mont-de-Marsan forme les personnels mécaniciens. Les conditions d'emploi opérationnel du Rafale y seront également définies. L'armée de l'air se verra livrer une version véritablement polyvalente de l'appareil, puisque ses exemplaires seront configurés au standard F2, à la différence de la marine qui ne dispose que d'une version de défense aérienne. Le noyau initial des Rafale de l'armée de l'air sera constitué à Mont-de-Marsan et, fin 2005, il sera transféré vers Saint-Dizier, où d'ores et déjà des travaux d'infrastructure sont en cours. L'inauguration du premier escadron de l'armée de l'air à Saint-Dizier est prévue en 2006.

M. Jean-Louis Bernard a demandé si la récente décision de la marine nationale d'abandonner la version biplace du Rafale aura des répercussions sur la répartition de la cible de l'armée de l'air, qui est actuellement de 95 appareils monoplace et de 139 appareils biplace. Il a

également souhaité avoir le sentiment du chef d'état-major de l'armée de l'air sur la proposition faite par EADS de remplacer la flotte de ravitailleurs par des A 330 MRTT, avec le recours à un financement innovant. Enfin, remarquant qu'au-delà des effets des mesures de régulation budgétaire, nombre de problèmes étaient liés à un manque de coordination entre états-majors, délégation générale pour l'armement et industriels, il a souhaité savoir quels pourraient être les moyens d'améliorer et de renforcer cette collaboration.

Le général Richard Wolstzynski a indiqué que, pour le programme Rafale, la cible initiale prévoyait deux tiers d'appareils biplace et un tiers d'appareils monoplace. Cette répartition avait été retenue à l'issue de la guerre froide et sa révision était inéluctable en raison de l'évolution du contexte géostratégique. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte. La longueur des missions varie selon les composantes des forces aériennes ; des missions comportant sept heures de vol et plus, comme celles conduites en Afghanistan à partir de la base de Manas, nécessitent, compte tenu des contraintes pesant sur l'équipage, une configuration biplace des appareils ; en revanche, une patrouille composée de plusieurs appareils peut comprendre des unités biplace et d'autres monoplace. La nature des missions et, corollairement, la mise en œuvre des systèmes d'armes, revêtent également une grande importance pour le choix d'une version biplace ou monoplace. De plus, dans la mesure où l'armée de l'air assure seule la formation initiale de ses pilotes, il est nécessaire de pouvoir disposer d'appareils biplace opérationnels, c'est-à-dire dotés de systèmes d'armes. Il serait donc dangereux de sous-dimensionner la flotte de Rafale biplace à l'occasion de la révision du ratio. Ce risque n'avait d'ailleurs peut-être pas été suffisamment pris en compte lors de la constitution de la flotte des Mirage 2000 biplace, laquelle n'a été dimensionnée qu'au regard des besoins strictement nationaux, sans tenir compte des demandes de formation qui seraient faites par les pays acquérant le Mirage 2000 ; de fait, cette flotte, très sollicitée aujourd'hui, s'use trop vite. Au total, au regard des aspects opérationnels et de formation, le ratio d'avions Rafale biplace et monoplace a été revu, pour arriver progressivement à un équilibre entre les deux types d'appareil. A terme, cette proportion pourrait même s'inverser, avec deux tiers d'avions monoplace et un tiers d'avions biplace. A ce jour, les deux commandes déjà passées concernent pour 40 % des appareils biplace, ce qui constitue déjà une inversion de la répartition initiale.

S'agissant des ravitailleurs, les Australiens seront les premiers à acquérir une flotte d'A 330 MRTT. Ils devraient être suivis des Britanniques, même si leur processus décisionnel n'est pas encore achevé. La France pourrait être la troisième à adopter ce programme, ce que l'armée de l'air souhaite, car elle ne dispose à ce jour que de quatorze avions ravitailleurs : onze d'entre eux ont été modernisés, mais les trois autres, qui ne l'ont pas été, seront prioritairement utilisés sur le territoire national. S'agissant des modalités

d'acquisition, au-delà du recours au financement innovant, concept qui demeure flou, c'est, plus fondamentalement, d'abord une logique d'emploi innovant, où l'armée de l'air ne serait plus le seul propriétaire des avions qu'elle utilise, qui s'impose. Il convient donc de savoir avec quels partenaires s'engager et selon quelles modalités. Certaines garanties doivent absolument être préservées. Seule, la partie des avions ravitailleurs ne contribuant pas aux forces aériennes stratégiques pourrait être utilisée pour un emploi innovant et serait donc disponible pour un usage non militaire.

Si la collaboration tripartite entre les états-majors, la délégation générale pour l'armement et les industriels s'améliore compte tenu des actions en cours, il subsiste encore quelques marges de progrès. L'armée de l'air souhaite l'approfondissement de cette collaboration et la mise en service du Rafale au standard F2 sera l'occasion de mettre en pratique cette orientation.

M. Yves Fromion a souhaité avoir des précisions sur le plan « Air 2010 » : ce plan correspond-il à une modification du dispositif opérationnel ou s'agit-il seulement d'une évolution répondant à un besoin de rationalisation ? Il a également souhaité avoir plus d'informations sur la mise en place de l'école franco-belge de pilotes d'avion de combat. Enfin, il a demandé si l'armée de l'air disposait d'une réserve de carburant acquise au fil du temps, à l'instar de la marine.

M. René Galy-Dejean a demandé si, dans le cadre du projet « Air 2010 », il serait envisageable d'instaurer à terme une mutualisation des bases en Europe, compte tenu des perspectives d'évolution du groupe aérien européen. Il a également souhaité connaître les incidences de l'arrivée en service de drones de combat sur la notion même de base aérienne.

Le général Richard Wolsztynski a estimé que la réflexion engagée par le groupe de projet « Air 2010 » était nécessaire au regard des délais relativement courts, mais aussi afin d'obtenir l'adhésion des personnels au processus de réforme. Les personnels ont d'ailleurs dans l'ensemble bien compris que, même si les crédits dont dispose l'armée de l'air étaient maintenus à leur haut niveau actuel, l'entretien du patrimoine considérable que constituent les bases aériennes resterait difficile à réaliser. Il convient donc d'adapter le volume des infrastructures à celui de la flotte, le nombre d'avions de combat étant passé de 450 en 1992 à un peu plus de 300 aujourd'hui. Le projet « Air 2010 » doit également engager une réflexion sur la nécessaire simplification des structures de l'administration centrale, l'existence de trois commandements distincts pour les flottes de combat, de transport et de ravitaillement n'apparaissant plus justifiée, ainsi que sur la déconcentration de cette administration ; un tel processus permettra de tenir compte de la faible attractivité de la région parisienne pour les personnels. Enfin, le processus de restructuration des bases doit être mené dans un cadre interarmées, tout

particulièrement avec l'armée de terre, ce qui n'avait pas été le cas lors de la précédente restructuration.

En ce qui concerne la mutualisation des moyens à l'échelle européenne, l'A 400 M constituera une occasion remarquable de fédérer l'utilisation des plateformes, notamment en ce qui concerne la formation. La mise en place de l'école franco-belge de pilotes d'avion de combat sur la base de Cazaux progresse très rapidement. D'ores et déjà, six Alphajets, trente mécaniciens et des instructeurs sont présents et les premiers élèves belges sont arrivés. Singapour, la Grèce et la Suisse semblent intéressés par cet outil de formation et il n'est pas à exclure que les Allemands finissent également par s'y intéresser, compte tenu du coût élevé de la formation dispensée à leurs pilotes de chasse aux États-unis.

En ce qui concerne les stocks de carburant, l'armée de l'air peut s'appuyer sur les réserves stratégiques dont dispose l'état-major des armées et sur celles du service des essences.

M. Jérôme Rivière a souligné que l'un des objectifs principaux de la loi de programmation militaire 2003-2008 avait été de mettre l'accent sur le maintien en condition opérationnelle, afin de rétablir le niveau de disponibilité des équipements. Il a souhaité savoir si cette disponibilité d'ensemble et l'approvisionnement en pièces détachées étaient satisfaisants, soulignant par ailleurs que le niveau des heures d'entraînement des pilotes d'avion de combat atteignait désormais le seuil minimal fixé par l'OTAN.

Le général Richard Wolsztynski a estimé que les structures de maintenance permettaient d'assurer une bonne disponibilité des appareils projetés sur des théâtres extérieurs et de ceux affectés aux écoles de pilotage en regard du contrat opérationnel fixé. La principale difficulté est d'accepter ce paradoxe entre le taux de disponibilité des matériels, qui se situe aux alentours de 65 %, et leur modernité, laquelle laisse supposer un taux bien supérieur. S'il est souvent reproché à l'armée de l'air une forme de « surmaintenance », il convient de garder à l'esprit qu'à la différence des flottes commerciales, la flotte militaire doit être préservée pour assurer une durée de vie des matériels de l'ordre de trente-cinq ans, ce qui implique de lourds cycles de maintenance. De plus, les opérations d'entretien liées aux besoins de disponibilité instantanée des matériels ne sont pas toujours bien perçues par les personnels.

En trois ans d'existence, la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD) a réussi à faire passer le taux moyen de disponibilité d'un appareil sur deux à deux appareils sur trois, ce qui constitue une performance remarquable. Le taux de disponibilité des avions de combat frôle 70 %, mais celui des avions de transport diminue en raison du vieillissement des Transall. Le coût du maintien

en condition opérationnelle peut être parfois jugé excessif lorsqu'il résulte de situations de monopole de certains industriels. Ainsi, Air France international a été amené à augmenter significativement le prix de ses prestations de maintenance. De ce fait, le coût d'entretien du DC 8 Sarigue a atteint le budget de fonctionnement de six bases aériennes, alors que, dans le même temps, se profilait la perspective d'une modernisation de cet appareil, qui aurait encore alourdi la facture. Dans la mesure où d'autres moyens de renseignement électronique sont disponibles, la prise en compte des arguments opérationnels et économiques a conduit au retrait du DC 8 Sarigue.

* *

*

Mercredi 20 octobre 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a **entendu le général Bernard Thorette, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).**

Le général Bernard Thorette a indiqué que les forces terrestres s'acquittaient en priorité de leur mission d'engagement opérationnel. Le rythme des opérations a peu varié et demeure soutenu. L'armée de terre contribue à hauteur de 80 % aux opérations, extérieures et intérieures, menées par les forces armées. Elle compte actuellement près de 18 000 hommes engagés dans la durée, ce qui répond au contrat opérationnel inscrit dans la loi de programmation. Présente en particulier en Côte-d'Ivoire, dans les Balkans, en Afghanistan et au Tchad, dans un cadre multinational ou en application d'accords bilatéraux, elle prend également une part active aux missions de sécurité sur le territoire national telles que le plan Vigipirate.

La pertinence des choix capacitaires définis par le modèle d'armée 2015 se confirme. Les opérations récentes illustrent la nécessité d'une gamme équilibrée et très large de moyens, allant de la composante lourde aux forces légères à base d'infanterie, en passant par les forces médianes. La protection des personnels est un élément essentiel qui concerne aussi bien les hommes que les matériels. La future entrée en service de matériels comme le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) ou le système Félin pour l'infanterie débarquée la renforcera. Les opérations menées en Irak depuis plus d'un an, comme celles que la France conduit de son côté, démontrent par ailleurs que la fonction reconnaissance – renseignement, qui doit s'appuyer au premier chef sur l'élément humain, irremplaçable, prend une importance croissante.

Le cadre multinational des opérations souligne l'importance de l'interopérabilité des forces. Celle-ci s'appuiera sur le futur système de commandement, de communication, de renseignement et de reconnaissance (C4ISR) et conduira notamment à la numérisation des grandes unités de l'armée de terre, effective en 2009 pour deux brigades. Un autre enjeu majeur, le maintien d'une capacité aéromobile significative, permettra à la France de tenir son rôle et son rang vis-à-vis de ses partenaires, notamment européens, dans la gestion des crises.

Les enseignements tirés des opérations en cours et le très large éventail de spécialités à entretenir mettent en lumière le nécessaire maintien d'effectifs militaires en nombre et qualifications suffisants. L'exemple

britannique est significatif : les effectifs de l'armée de terre britannique sont maintenus alors que les effectifs globaux des forces armées diminuent sensiblement. La réalisation du modèle nécessite également de consentir un effort sur la préparation opérationnelle. La participation aux opérations extérieures ne peut en aucun cas être assimilée à de l'entraînement et des troupes insuffisamment entraînées ne sauraient être engagées en opérations extérieures. L'armée de terre ne peut agir seule et s'intègre dans la politique européenne de partage des capacités. Lorsque le niveau des ressources budgétaires le permet, elle participe à des entraînements interalliés. La mise en place du PC de niveau 1, capable de commander une force terrestre de 30 000 hommes et de permettre le commandement d'une coalition, participe du même objectif.

Bien que la professionnalisation se soit achevée sur un succès, il importe maintenant de stabiliser la composante humaine de l'armée de terre. C'est l'objet principal du projet « armée de terre 2008 ». Les mesures de fidélisation et d'amélioration de la condition militaire y concourent également.

Recherchant une meilleure organisation et s'inscrivant dans la stratégie ministérielle de réforme, l'armée de terre a engagé depuis 2000 une clarification des responsabilités et a déconcentré certaines attributions vers les commandements territoriaux et fonctionnels. Elle a réorganisé la chaîne de maintenance, afin d'améliorer la disponibilité technique opérationnelle des matériels. Les unités de soutien projetables ont été rapprochées des forces qui dépendent d'elles. Le commissariat a fait l'objet d'une vaste restructuration. L'externalisation progresse également. Outre le projet ministériel concernant les véhicules de la gamme commerciale, l'armée de terre expérimente avec succès l'externalisation du soutien du camp de Mourmelon et s'est engagée dans le projet de location d'heures de vol pour la formation des pilotes d'hélicoptère, dans le cadre d'un financement innovant.

Le général Bernard Thorette a ensuite présenté le projet de budget des forces terrestres pour 2005. Compte tenu des contraintes financières de l'État, le projet de loi de finances prévoit un bon budget pour l'armée de terre, mais il n'évitera pas une tension sur les effectifs. Les autorisations de programme devraient permettre de commander les équipements prévus par la loi de programmation militaire. La dotation de 2,6 milliards d'euros inscrite au projet de budget sera complétée par 700 millions d'euros d'autorisations de programme antérieures encore disponibles, . Les commandes comprendront notamment des véhicules blindés longs légers, des engins porte-chars, des postes radio de 4^{ème} génération, des systèmes de défense sol-air Martha 2 et des équipements Félin.

Le montant des crédits de paiement, qui s'élève à 3 milliards d'euros, s'avère conforme à la loi de programmation militaire et sera suffisant

pour honorer les factures, correspondant aux livraisons de chars Leclerc, de véhicules de l'avant blindé, de canons AUF 1 modernisés, d'obus antichar à effet dirigé et des premiers hélicoptères Tigre. En revanche, il ne permettra pas la résorption du report de charges de la gestion 2004, de l'ordre de 500 millions d'euros. L'origine de ce report réside dans la faiblesse exceptionnelle de la loi de finances initiale pour 2002. L'armée de terre envisage donc un plan de commandes prudent permettant d'amorcer un retour progressif à l'équilibre. La modernisation des équipements de l'armée de terre n'est pas fondamentalement remise en question, mais le décalage des commandes par rapport à l'échéancier de la loi de programmation militaire pourrait s'accroître.

Quant au maintien de la capacité opérationnelle des forces, les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2005 (835 millions d'euros) permettront d'atteindre les cent jours d'activité fixés par la loi de programmation. Le remboursement incomplet du surcoût lié aux opérations extérieures de 2003 n'a pas permis d'arriver à cet objectif en 2004. En revanche, la couverture totale des surcoûts en fonctionnement en 2004, par le biais du décret d'avance annoncé très prochainement, devrait permettre de maintenir l'objectif en 2005.

Les mesures destinées à améliorer la condition du personnel sont conformes à l'annuité prévue du plan d'amélioration de la condition militaire. Toutefois, les conditions d'équilibre entre les crédits disponibles et la réalisation des effectifs budgétaires constituent le point sensible de ce budget. La masse salariale attribuée à l'armée de terre pour 2005, telle qu'elle est connue, risque d'engendrer une baisse très importante des effectifs réalisés. L'ordre de grandeur de ce sous-effectif pourrait être de plusieurs milliers d'hommes en fin d'année. La capacité d'engagement opérationnel de l'armée de terre pourrait donc être sensiblement amoindrie, ce qui pourrait conduire à réétudier avec l'état-major des armées le dispositif de chacune des opérations en cours. Des dispositions ont d'ores et déjà été prises pour limiter les conséquences du sous-effectif et préserver les capacités. Les effectifs disponibles seront positionnés en fonction des impératifs de la planification opérationnelle et des priorités d'entraînement. Les plans de recrutement et de gestion seront adaptés en conséquence.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le chef d'état-major de l'armée de terre a souligné qu'il souhaitait être en mesure d'assurer la cohérence de l'organisation et de la préparation des forces terrestres, en disposant du volet budgétaire de l'action.

Après avoir observé que l'évolution des effectifs des forces terrestres n'était pas rassurante, car elle sous-entendait un risque d'usure des unités ou une révision à la baisse de leurs interventions, **le président Guy Teissier** a souhaité connaître le sentiment du chef d'état-major de l'armée de

terre sur le déroulement de l'opération *Licorne* : la mission des troupes françaises en Côte d'Ivoire semble se complexifier et s'intensifier, en raison du relatif enlisement du processus politique de sortie de crise.

Le général Bernard Thorette a exprimé sa grande satisfaction vis-à-vis du travail réalisé par les soldats français déployés en Côte d'Ivoire, d'autant plus que la situation a évolué.

Si la résolution politique de la crise tarde, la libre circulation des personnes entre le nord et le sud du pays a été rétablie grâce au positionnement des forces de l'Organisation des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) sur la ligne de confrontation, devenue depuis une zone de confiance. À l'ouest, les troupes du Bangladesh et, à l'est, les soldats marocains et ceux de la communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) effectuent un bon travail. Deux cents hommes du génie de l'armée de terre française, inclus dans le dispositif de l'ONU, leur fournissent un appui. Dans ce contexte, les forces françaises sont désormais un peu en retrait, même si elles remplissent un rôle de présence, de réaction, voire de dissuasion vis-à-vis d'un éventuel risque de rupture de la trêve. Cette position, certes plus confortable, demeure malgré tout périlleuse.

Sur le terrain, les militaires des deux parties belligérantes semblent affectés par une certaine forme de lassitude. Sous réserve de certaines garanties politiques, ils pourraient être prêts à s'engager dans un processus de désarmement, de démobilisation et de réconciliation (DDR), ce qui peut constituer un élément favorable pour sortir de la crise. Il reste que des extrémistes politiques ne veulent pas, de part et d'autre de la ligne de démarcation, de l'application des accords de Marcoussis et d'Accra, ainsi que de la révision de l'article 35 de la Constitution ivoirienne. Cependant, l'ONU est désormais partie prenante et semble déterminée à aboutir à une solution.

L'engagement de l'armée de terre en Côte d'Ivoire pourrait durer au moins jusqu'aux élections prévues en 2005. L'implication de l'ONUCI est de nature à permettre la diminution du nombre des soldats français sur place pour la prochaine relève.

M. Joël Hart a observé que le terme de « tension » paraissait diplomatique au regard du décalage entre les prévisions d'évolution des effectifs de l'armée de terre et l'implication croissante de celle-ci sur des théâtres extérieurs. La ministre de la défense et le chef d'état-major des armées se sont montrés peu inquiets, mais c'est pourtant bien à un risque de décrochage de plusieurs milliers d'hommes que le projet de budget pour 2005 pourrait conduire. Ce résultat, s'il se confirmait, ne serait pas sans conséquence sur les capacités opérationnelles immédiates de l'armée de terre, ce qui justifie les inquiétudes de la Commission sur le sujet. Compte tenu du fait que la masse

salariale semble intangible, au-delà des effets immédiats sur les effectifs de l'armée de terre, quelles seront les conséquences de ce phénomène d'ici quatre à cinq ans ?

Il a ensuite évoqué le rôle des forces spéciales engagées en Afghanistan, demandant s'il était exact que celles-ci y auraient subi des « accrochages ».

Le général Bernard Thorette a précisé que les opérations des forces spéciales en Afghanistan relèvent exclusivement du ressort du chef d'état-major des armées.

Il a ensuite indiqué que le niveau des effectifs budgétaires autorisés, qui s'établit actuellement à 135 868, est conforme aux prévisions de la loi de programmation militaire, à 500 postes d'engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) près et compte tenu des modifications de périmètre de certaines activités du ministère de la défense. Cependant, la constance de la masse salariale de l'armée de terre engendrera, telle qu'elle est prévue actuellement, un sous-effectif important qui pourrait, dans le pire des cas, porter sur un volume de 10 000 hommes en 2005. A la suite de la décision de la ministre en juillet 2004 de stabiliser les effectifs, l'effectif de l'armée de terre s'établira à 134 133 hommes à la fin de cette année. Compte tenu du projet de budget pour 2005, l'écart entre l'effectif moyen réalisé et l'effectif budgétaire pourrait atteindre 6 500 postes, ce qui explique l'évaluation à 10 000 hommes du sous-effectif potentiel qui pourrait être constaté fin 2005. Les problèmes de recrutement, d'organisation et de mise à disposition d'effectifs pour des opérations devraient se poser à partir du mois de mai 2005. La seule variable d'ajustement efficace à court terme étant les recrutements, c'est sur les engagés que portera principalement le déficit.

Jusqu'à présent, les recrutements étaient autorisés au *prorata* des postes disponibles dans les régiments. Désormais, une autre logique s'appliquera : le commandement de la force d'action terrestre (CFAT) et le commandement de la force logistique terrestre (CFLT) définiront les régiments prioritaires au regard des besoins opérationnels et ce sont ceux-ci qui seront satisfaits.

Toutefois, comme l'a indiqué la ministre à propos des difficultés que pourrait rencontrer l'armée de terre dans la gestion de ses effectifs, la possibilité de prendre des mesures visant à atténuer cette contrainte existe. Le chef d'état-major des armées s'est exprimé dans le même sens, ce qui démontre que cette préoccupation est prise en compte au sein du ministère.

Relevant que l'armée de terre apparaissait globalement satisfaite du niveau des crédits du titre V, conforme aux engagements de la loi de programmation militaire, **M. Jérôme Rivière** s'est néanmoins inquiété d'un

important report de charges de 500 millions d'euros et de la lourdeur de la charge financière liée à la rénovation des Puma et Cougar, dont le coût s'inscrit dans une fourchette allant de 90 à 300 millions d'euros.

Le général Bernard Thorette a indiqué que le coût de la rénovation des Puma et Cougar a été estimé à 350 millions d'euros. Un Puma et un Cougar seront d'abord rénovés en 2006, le rythme de rénovation de ces hélicoptères devant ensuite passer à quatre Puma et à trois Cougar en 2007, puis de l'ordre de dix Puma et six Cougar par an ensuite jusqu'en 2011.

S'agissant du report de charges, l'armée de terre, malgré ses efforts, n'est pas parvenue à le diminuer en 2004. Les forces terrestres limiteront leurs commandes lors du prochain exercice budgétaire, l'objectif étant de réduire à 400 millions d'euros le report de charges fin 2005. Le montant de ce report ne doit pas être rapproché du coût de la rénovation des hélicoptères de l'ALAT.

Le président Guy Teissier a souligné que la rénovation des Puma et Cougar était nécessaire pour éviter toute rupture capacitaire dans l'aéromobilité.

M. Jérôme Rivière a noté que la fourchette des coûts de rénovation fournie par l'industriel était très large et qu'il n'était pas possible d'occulter l'impact de ce programme sur le report de charges.

Le général Bernard Thorette a souligné que l'armée de terre, pragmatique, restait ouverte à toute solution, mais qu'elle était soumise à une contrainte capacitaire forte. Seuls dix-huit NH 90 auraient pu être achetés avec le coût de la rénovation. Le ministère a renoncé à ce financement innovant et il n'était pas certain que l'industriel fût prêt à livrer les appareils voulus dans les délais souhaités. La rénovation d'un Cougar et d'un Puma en 2006 servira de test et une décision définitive pourra alors être prise. Le financement serait réparti sur plusieurs années et n'aurait donc pas d'impact sur le report de charges de 2005. Régulièrement engagés en opérations extérieures, les appareils de l'armée de terre ont des contraintes particulières de sécurité et de protection.

M. Yves Fromion a souhaité avoir une estimation chiffrée de l'insuffisance budgétaire, qui risque de conduire à la réduction d'effectifs évoquée. Il s'est par ailleurs inquiété du danger de voir le niveau de masse salariale contraint servir de référence dans le cadre de la mise en place de la LOLF, cette dernière ne se fondant plus sur la notion d'effectifs budgétaires. Enfin, il a souhaité savoir si la commande des 72 canons Caesar était effective.

Le général Bernard Thorette a confirmé la passation avant la fin de 2004 d'une commande de 72 canons Caesar, en précisant qu'il s'agit d'un

matériel aérotransportable et d'une très grande qualité. Certains des cinq canons déjà livrés seront éventuellement prêtés pour des démonstrations à l'attention d'armées étrangères potentiellement intéressées.

Les crédits nécessaires à l'armée de terre pour atteindre, en 2005, les effectifs moyens réalisés de 2004 sont de l'ordre de 100 millions d'euros, à rapprocher du volume global de 4 milliards d'euros des rémunérations et charges sociales des forces terrestres.

Les perspectives ouvertes par la LOLF d'une appréciation globale de la masse salariale conduiront à une gestion saine des personnels, dans la mesure où les états-majors pourront moduler le pyramidage de leurs effectifs pour en faire varier le nombre. Une telle politique ne peut être conduite que sur le long terme. Dans l'urgence, la seule mesure efficace pour respecter l'enveloppe budgétaire consiste à réduire les recrutements de nouveaux engagés.

M. Jean-Claude Viollet s'est inquiété du rythme de livraison et du caractère opérationnel des chars Leclerc ainsi que des dépanneurs de chars. Il a également souhaité connaître le sentiment du chef d'état-major de l'armée de terre sur le prototype du VBCI.

Le général Bernard Thorette, tout en regrettant le retard pris par l'industriel dans la livraison du char Leclerc, a indiqué que les modifications de calendrier n'avaient pas entraîné d'effets majeurs sur le déroulement des missions opérationnelles. Il est désormais certain que les dernières livraisons n'auront pas lieu en 2005, mais à la fin de l'année 2006. En 2003, seuls 23 exemplaires sur les 50 prévus ont été livrés. En 2004, les livraisons devraient s'élever à 20 chars, dix seulement étant effectives à ce jour, au lieu des 50 prévues.

Le président Guy Teissier a demandé si le blindé AMX 10 RC, dont la disponibilité est faible, ne faisait pas défaut aux forces terrestres.

Le général Bernard Thorette a rappelé que l'entrée en service de ce matériel remontait à 1982. L'armée de terre, qui prévoyait une véritable modernisation de l'AMX 10 RC, se réoriente vers une simple rénovation. Les sous-traitants qui avaient collaboré avec Giat Industries lors de la conception du véhicule n'existent plus aujourd'hui. Un dialogue s'est donc instauré avec la direction centrale du matériel de l'armée de terre, Giat Industries et la délégation générale pour l'armement pour la remise en état de ce matériel. L'AMX 10 RC reste un engin très utilisé en opérations. Sa modernisation devrait lui permettre d'atteindre 2020, date à laquelle il devrait être remplacé. L'objectif est de rénover 256 engins sur un parc actuel de 337 véhicules.

L'armée de terre a commandé vingt dépanneurs Leclerc. Des retards sont intervenus : deux dépanneurs ont été reçus en 2003 et deux autres devraient l'être d'ici la fin de l'année 2004. Le retard cumulé, qui atteint désormais vingt-quatre mois, ne devrait cependant pas augmenter.

La gestation du programme VBCI a été difficile, mais le prototype présenté lors du salon Eurosatory ne pose plus de problème technique et le programme se déroule désormais correctement. Il s'agit d'un engin massif, bénéficiant d'une capacité d'emport de neuf fantassins équipés du système Felin et doté d'une protection exceptionnelle, contre les mines en particulier. Livré pour les premiers exemplaires en 2008, le VBCI remplacera l'AMX 10 P dans les régiments au cours des années 2010-2015. Des fissures étaient apparues sur ce matériel, les réparations ont subi avec succès les tests de vieillissement.

M. Bernard Deflesselles a relevé que les programmes réalisés en coopération étaient de plus en plus nombreux en Europe et a souhaité savoir comment l'armée de terre envisageait les possibilités de conduite de programmes en commun pour des équipements la concernant.

Le général Bernard Thorette a souligné que l'armée de terre était extrêmement favorable à ce type de coopérations, d'ailleurs déjà mises en œuvre dans le passé avec les programmes Milan ou Transall pour l'armée de l'air et aujourd'hui avec le Tigre ou le NH 90. La difficulté réside dans la coordination des besoins opérationnels, des capacités technologiques et des possibilités financières des différents participants. Cette complexité conduit parfois à allonger les délais. Il convient également d'organiser un dialogue entre les industriels concernés, permettant d'obtenir un prix attractif. Si l'armée de terre est principalement cliente de Giat Industries et de Panhard pour ses matériels blindés terrestres, elle n'a aucune réticence au regard de la compétition et de la coopération à l'échelle européenne. L'agence européenne de défense devrait permettre d'améliorer la coordination des programmes.

Information relative à la Commission

La Commission a nommé M. Guy Teissier rapporteur pour le projet de loi relatif au statut général des militaires (n° 1741).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 12 octobre 2004***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souhaité faire une observation portant sur la place des dispositions relatives aux finances locales dans le projet de loi de finances. Il a rappelé qu'à partir de l'année prochaine, en application de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001, les dispositions relatives aux règles de répartition des dotations versées par l'État aux collectivités locales qui n'ont pas d'impact sur l'équilibre budgétaire figureront en deuxième partie. Néanmoins, cette année, les mesures financières relatives aux collectivités locales seront examinées en première partie afin que l'on puisse disposer d'une vision d'ensemble de la réforme. Les amendements qui n'impactent pas l'équilibre budgétaire, comme par exemple les amendements relatifs au versement transport ou plus généralement la fiscalité locale, seront, eux, déclassés en deuxième partie.

Le **Rapporteur général** a rappelé que le programme de la Commission est particulièrement chargé, du fait de l'examen de la réforme des dotations de l'État aux collectivités locales et des transferts de parts d'impôts d'État à ces dernières en fin de première partie. La deuxième partie comprendra également des dispositions importantes, comme le relèvement du plafond des emplois familiaux et l'amélioration du prêt à taux zéro, mesures qui n'ont pas d'incidence sur l'équilibre budgétaire 2005.

*

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a commencé, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général, l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).**

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER
TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

A.- Dispositions antérieures

Article 1er : *Autorisation de percevoir les impôts existants :*

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

B.- Mesures fiscales

Article 2 : *Barème de l'impôt sur le revenu :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à déplaçonner le dispositif du quotient familial.

M. Richard Mallié a rappelé que la situation de la natalité française est très dégradée depuis des années. Il faudrait en effet que le taux de natalité atteigne 2,1 enfants par femme pour que le renouvellement des générations soit assuré. Or, avec un taux situé aux alentours de 1,9 enfant par femme, la France est bien loin du compte. Une politique familiale volontariste passe d'abord et avant tout par la remise en cause du déplaçonnement du quotient familial, plafonnement qui reste pour l'heure l'arme de dénatalité la plus préjudiciable en la matière. En effet, ce système de plafonnement neutralise complètement les effets du quotient familial. Un tel engagement ne ferait d'ailleurs que rejoindre la volonté des Français qui, selon un sondage Sofres, sont 43% à penser que de plus grandes incitations financières et fiscales sont le moyen le plus efficace pour relancer la natalité. Il convient de rappeler que la natalité engendre de la croissance et des emplois eux-mêmes générateurs de cotisations sociales et de moins d'assistanat.

Le **Rapporteur général** a rappelé que le plafonnement est intervenu pour la première fois en 1982, et qu'il a été maintenu, abaissé et actualisé depuis lors. Tout en saluant l'intention vertueuse qui préside à cet amendement, il a souligné que cet amendement aurait un coût de quelques milliards d'euros.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que la France est en avance en matière de politique familiale par rapport aux autres pays européens.

M. Hervé Novelli a considéré que cela ne devait pas nous empêcher d'accentuer cette avance. Notre fiscalité est traditionnellement marquée par sa dimension familiale. Or cette caractéristique a été largement remise en cause par le plafonnement, mais aussi par les impôts sur les successions. Il importe donc que la politique fiscale française retrouve toute sa dimension familiale.

M. Jean-Pierre Brard a rappelé que deux pays en Europe se distinguent par leur politique familiale : l'Irlande et la France, la première sans doute pour des raisons particulières. Par ailleurs, les chiffres avancés par M. Richard Mallié sont erronés. Un sondage d'Eurostat a montré que le taux de fécondité français dépasse deux enfants par femme, ce qui prouve d'ailleurs que la réforme des retraites n'était pas aussi nécessaire qu'on a pu le dire.

M. Charles de Courson a douté de l'intérêt de déplaçonner le quotient familial, s'agissant des premier et deuxième enfants. Il serait plus judicieux de relever le plafond de la part supplémentaire accordée au titre du troisième enfant.

M. Richard Mallié a retiré son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, visant à augmenter le taux des deux tranches les plus élevées du barème de l'impôt sur le revenu afin de revenir à une plus grande justice sociale et une meilleure redistribution.

M. Jean-Pierre Brard a expliqué qu'il s'agissait d'introduire plus de progressivité dans la fiscalité par fidélité à nos institutions républicaines et notamment à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui dispose que chacun doit contribuer selon ses moyens à l'impôt.

Le **Rapporteur général** a répondu qu'un impôt à caractère confiscatoire n'était pas moins contraire à l'esprit de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Denis Merville, visant à majorer l'abattement opéré sur les revenus des familles au titre de la pension alimentaire versée à un enfant majeur.

M. Denis Merville a expliqué que cet amendement vise à mieux aider et soutenir les familles dont un ou plusieurs enfants poursuivent des études supérieures. En l'état actuel, les jeunes de plus de 18 ans peuvent demander à être rattachés au foyer fiscal des parents ou non. Lors de la déclaration de revenus, les familles peuvent opter entre le bénéfice d'une demi-part supplémentaire au titre du quotient familial par enfant de moins de

25 ans poursuivant une formation et l'abattement au titre du versement d'une pension alimentaire correspondant pour partie aux charges diverses engendrées par les études. Cette majoration de l'abattement ne serait que le rétablissement d'une mesure qui existait avant 1997 et elle devrait notamment bénéficier aux classes moyennes.

Le **Rapporteur général** a indiqué qu'il comprenait la démarche de M. Denis Merville. Cependant, le montant de l'abattement forfaitaire est actuellement lié au plafond de la demi-part de droit commun. Une majoration de cet abattement sans modification parallèle du plafond de la demi-part introduirait une distorsion inacceptable.

M. Richard Mallié a proposé que soit relevé le plafond de la demi-part.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la demi-part, ainsi que l'ensemble des dispositifs qui lui sont liés, sont indexés dans les mêmes proportions afin d'éviter les distorsions. La majoration proposée introduirait un biais dans le choix des familles entre le rattachement au foyer fiscal des parents et l'abattement.

M. Denis Merville a rappelé qu'en matière fiscale, tout salarié a droit à une déduction de ses frais réels.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé nécessaire de comparer les avantages que cette mesure est susceptible d'apporter avec son coût, la priorité étant aujourd'hui la réduction des déficits. Par ailleurs, il convient d'avoir sur ce sujet une vue comparative, la situation des étudiants en France étant globalement meilleure que dans d'autres pays du fait notamment du quotient familial, de l'APL et de la gratuité de l'enseignement.

M. Philippe Auberger a souligné que de plus en plus d'étudiants qui souhaitent prolonger leurs études dans un troisième cycle universitaire sont légitimement appelés à travailler pour se constituer des ressources d'appoint. Du fait de ce revenu complémentaire, leurs parents n'ont guère d'intérêt à rattacher leurs enfants à leur foyer fiscal, sans pour autant arrêter d'assumer la majeure partie du financement de leurs études. Dans ces cas, qui se développent rapidement, la revalorisation de l'abattement forfaitaire pour charges engendrées par les études prend tout son sens.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, après avoir rappelé que la conciliation d'un travail et d'études prolongées est plutôt une chose positive, tant pour l'expérience professionnelle des étudiants concernés que pour l'économie dans son ensemble, a indiqué que le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'instauration de mesures fiscales très favorables à l'apprentissage. La concentration des efforts sur cette formation qui mérite

amplement d'être valorisée appelle sans doute de remettre à demain les décisions relatives au régime fiscal des étudiants.

Le **Rapporteur général** a ajouté que les dispositifs d'allègements d'impôt sur le revenu au titre des dépenses engagées pour les études reposent sur un équilibre subtil qu'il serait inopportun de fragiliser sans mesurer toutes les conséquences d'une telle décision. Augmenter le plafond de déduction des pensions versées à des enfants majeurs, sans ajuster le plafonnement de la demi-part fiscale supplémentaire pour les étudiants restant rattachés au foyer de leurs parents, conduirait à introduire un biais en défaveur de ce rattachement. La complexité des déterminants fiscaux des choix de nos citoyens doit être minutieusement appréciée avant de procéder à une réforme qui ne sera efficace que si elle résulte d'une approche globale.

A cet égard, **M. Michel Bouvard** a regretté que le débat sur l'efficacité des moyens publics consacrés à l'allègement des charges financières des étudiants soit une nouvelle fois différée. Chaque année la Commission examine des propositions tendant à modifier tel ou tel aspect de l'intervention de l'État dans ce domaine, et chaque année elle les repousse au motif que ces propositions doivent être débattues dans un cadre plus global, comprenant, comme il est légitime, un examen d'ensemble des dérogations fiscales comme des aides directes concourant à la politique de soutien aux études supérieures. Il est plus que temps de s'attaquer à ce problème, et il serait sans doute nécessaire que la Commission s'en saisisse le plus tôt possible.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut approuvé ces remarques, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3 : Revalorisation des seuils et limites de la prime pour l'emploi :

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Après l'article 3 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à assujettir l'ensemble des exploitations agricoles à responsabilité limitée, quelle que soit leur composition, au régime des sociétés de personnes.

M. Charles de Courson a indiqué qu'en l'état actuel de la réglementation, les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) constituées d'un seul associé ou des membres d'une même famille relèvent du régime d'imposition de l'impôt sur le revenu alors que les EARL constituées de plusieurs associés non parents sont assujetties à l'impôt sur les sociétés, soit un

régime fiscal souvent moins favorable. Afin de ne pas pénaliser leur transmission ou l'ouverture d'une part de leur capital à des associés extérieurs à la famille, l'amendement propose d'assujettir l'ensemble des EARL, quelle que soit leur composition, à l'impôt sur le revenu.

Le **Rapporteur général** a regretté que l'amendement soit en contradiction avec l'un des principes essentiels de notre droit fiscal : les entreprises individuelles et familiales sont soumises à l'impôt sur le revenu, les entreprises dont les associés n'ont pas de liens familiaux directs sont assujetties à l'impôt sur les sociétés, puisqu'elles passent, du fait de leur sortie du cadre familial, dans le régime juridique des sociétés de capitaux. Cette distinction explique précisément l'existence d'un régime fiscal différencié, et la remettre en cause en permettant à des EARL dont les associés n'ont aucun lien familial entre eux de bénéficier du régime de l'impôt sur le revenu introduirait un élément de confusion supplémentaire, et peu justifié, dans notre système fiscal.

M. Jean-Pierre Brard s'est étonné de voir la majorité réfléchir à introduire des mécanismes fiscaux avantageux au profit d'associations de personnes sans liens familiaux dont il faut rappeler qu'elles sont, dans l'immense majorité des cas, à vocation exclusivement lucratives, lors même qu'elle s'est vigoureusement opposée jusqu'à des dates très récentes à l'extension des avantages fiscaux du mariage aux personnes liées par un PACS dont chacun conviendra que l'« association » révèle des motivations plus nobles que l'appât du gain.

M. Charles de Courson a souligné que de la transmission des EARL est considérablement obérée par cette différence de régime fiscal, conduisant ainsi à la disparition d'un patrimoine économique important pour notre pays. De même, est-il légitime que le système fiscal empêche beaucoup de familles d'ouvrir le capital de leur EARL, même dans des proportions limitées, lorsque les contraintes financières leur imposent de trouver des fonds extérieurs ?

M. Philippe Auberger a rappelé que les cas évoqués sont très marginaux, puisque l'immense majorité des transmissions de EARL se font au sein des familles, souvent du père aux enfants.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à revaloriser d'un milliard d'euros les montants versés aux ménages au titre de la prime pour l'emploi (PPE), comme il était prévu pour 2004 dans le plan d'allégement des impôts adopté par la précédente majorité en 2001.

M. Didier Migaud a constaté que l'augmentation de la PPE prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 (+ 4,0% dont l'indexation à l'inflation) apparaît en effet, en dépit des affirmations répétées du Premier ministre, inférieure à celle de 2004, et rapportée à chaque bénéficiaire, d'un montant dérisoire. Cette absence de revalorisation du crédit d'impôt à l'intention de nos compatriotes les plus fragiles est d'autant plus choquante que le projet de loi de finances prévoit par ailleurs de nombreux cadeaux fiscaux au profit des plus riches, avec en particulier le relèvement à 15.000 euros du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Le **Rapporteur général** a reconnu qu'il est en effet possible d'améliorer la PPE. Mais le renforcement de son efficacité passe moins par l'accumulation d'augmentations annuelles que par une réforme d'ampleur permettant de mieux lier ce crédit d'impôt à sa vocation : revaloriser le travail en augmentant sa rémunération. Le Gouvernement, qui partage cette conviction, a cependant préféré cette année améliorer la PPE en augmentant son montant et en ajustant ses seuils et limites plutôt que de proposer dès à présent une refonte d'envergure. En effet, la réforme de fond de la PPE ne pourra pas être faite avant l'unification du SMIC qui sera atteinte au 1er juin 2005. Une fois cette unification établie grâce à la priorité que lui a accordée le Gouvernement, la réforme de la PPE suivra, et la précipiter avant d'avoir réglé le problème de la multiplicité des SMIC aurait sans doute nui à sa qualité.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut approuvé ces remarques en soulignant à son tour le caractère décisif de l'harmonisation et la revalorisation des SMIC menées par le Gouvernement, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, visant à doubler en 2005 les taux de la prime pour l'emploi par rapport au niveau atteint en 2004.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que l'adoption de cet amendement constituerait un signe positif du Gouvernement pour relancer la consommation. Il paraîtrait plus opportun d'adopter cet amendement plutôt que de chercher à alléger les droits de successions pour les patrimoines élevés, comme le prévoit le Gouvernement.

Le **Rapporteur général** a rappelé que pour 2005 la seule augmentation des seuils utilisés pour le calcul de la prime pour l'emploi atteignait 2,26%, ce qui représente un montant de 230 millions d'euros de dépenses supplémentaires au titre de la PPE, auxquels s'ajoutent 178 millions d'euros au titre de l'indexation, sur un montant global de 2,4 milliards d'euros. On peut rappeler que la loi de finances pour 2004 avait également prévu un

effort supplémentaire de l'ordre de 480 millions d'euros. Le barème avait fait l'objet d'une actualisation, les limites de calcul avaient été augmentées et les taux relevés. En outre, avait été prise une mesure visant à verser la PPE de façon anticipée pour les personnes reprenant un travail. En 2003, la prime pour l'emploi avait fait l'objet d'une revalorisation pour les personnes travaillant à temps partiel.

D'une manière générale, l'actuel Gouvernement n'a eu de cesse d'améliorer le mécanisme de la prime pour l'emploi. Un des projets du Gouvernement serait à l'horizon 2006 de lier la perception de la prime pour l'emploi et la fiche de paie. Il s'agit d'un sujet compliqué qui devrait faire l'objet d'un large consensus entre les différents groupes politiques. Il serait souhaitable de présenter dans les mois prochains des pistes de réforme en la matière.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a observé que le projet de réforme pose certes des problèmes techniques très lourds, mais qu'il correspond à une priorité politique. Il paraît, par conséquent, opportun d'avancer sur cette question dans des délais rapides.

M. Charles de Courson a indiqué que la solution la plus satisfaisante d'un point de vue technique aurait été d'alléger les charges sociales patronales sur les bas salaires et d'attribuer la prime pour l'emploi aux personnes lorsqu'elles reprennent une activité. D'autres pistes de réformes doivent être évitées car elles ne vont pas dans le sens de la lisibilité de la mesure.

Le **Rapporteur général** a observé que la solution technique mentionnée par M. Charles de Courson aurait été en effet préférable à un mécanisme lié à la contribution sociale généralisée (CSG) appliquée de façon dégressive.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 4 : Réduction d'impôt pour déclaration électronique :

La Commission a examiné deux amendements de suppression de l'article présenté l'un par M. Jean-Louis Idiart, l'autre par M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-louis Idiart a noté qu'aucune étude d'impact ne permettait à ce jour de comparer le coût induit par la mesure, estimé à 15 millions d'euros pour 2005, et les éventuelles économies réalisées par les services fiscaux. Il a considéré que cet article était une mesure « gadget » qui n'avait de sens que dans une optique de communication de la part du Gouvernement.

Le **Rapporteur général** a, pour sa part, jugé la mesure mise en œuvre très pertinente : elle récompense les citoyens qui favorisent la modernisation de l'État. Pour cette raison, le fait de porter la réduction forfaitaire d'impôt sur le revenu à 20 euros pour les personnes qui déclarent leurs revenus par Internet et paient par prélèvement automatique mensualisé ou à l'échéance ou par voie électronique se justifie pleinement.

M. Jean-Pierre Brard a jugé que la mesure était inutile pour les personnes qui font déjà leur déclaration sur Internet et qu'elle constituait une forme de discrimination pour les personnes qui n'ont pas accès à Internet pour des raisons culturelles ou financières.

M. Charles de Courson s'est demandé si le souci d'égalité devant l'impôt manifesté par M. Jean-Pierre Brard avait pour but ultime de faire adopter une mesure similaire pour les déclarations de revenus rédigées à la plume d'oie. Il faut vivre dans son siècle : les échanges électroniques avec l'administration sont une voie d'avenir.

Le **Rapporteur général** a rappelé que près d'un million et demi de contribuables avaient déclaré leurs revenus par voie électronique en 2004 et que la mesure proposée n'était donc pas réservée à une infime minorité de privilégiés.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

Elle a ensuite *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5 : Exonération des primes versées par l'État aux médaillés des jeux olympiques et paralympiques d'Athènes :

M. Hervé Novelli a estimé que la mesure proposée, si elle est bien traditionnelle, n'en est pas moins choquante au plan de l'égalité devant l'impôt. La charge de l'impôt doit être partagée et répartie entre tous, selon leurs facultés contributives. Rien, au plan des principes, ne justifie l'exonération proposée par l'article 5 pour les primes versées par l'État aux sportifs médaillés des Jeux Olympiques et Paralympiques.

M. Michel Bouvard a rappelé que l'inscription de ce genre de mesure en loi de finances est une tradition : si la disposition concernée n'est pas inscrite par le Gouvernement dans son projet, elle l'est alors par voie d'amendement.

M. Denis Merville a jugé qu'il ne serait pas convenable de s'écarter d'une tradition bénéfique pour le sport. Il convient d'ailleurs de se féliciter que le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative ait décidé, à l'occasion des derniers Jeux Olympiques et Paralympiques, de

doubler le montant des primes versées aux sportifs médaillés des Jeux Paralympiques.

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Après l'article 5 :

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés par M. Charles de Courson et M. Hervé Mariton, tendant à porter de 500 euros à 1.500 euros le plafond en deçà duquel les dépenses d'acquisition des petits matériels, outillages, matériels et mobiliers de bureau et logiciels peuvent être passées en charges immédiatement déductibles du bénéfice imposable et non pas en amortissements.

M. Charles de Courson a expliqué que cet amendement visait à simplifier la vie des petites entreprises, en augmentant le seuil au-dessus duquel il est obligatoire de passer les dépenses d'acquisition de petit matériel en immobilisations. Le coût de la mesure proposée est faible car il s'agit de modifier à la marge un dispositif relatif à l'amortissement des immobilisations.

Le **Rapporteur général** a rappelé que le seuil concerné avait été substantiellement relevé à l'occasion de la révision générale des seuils, limites et plafonds entreprise lors de l'introduction de l'euro, passant de 2.500 francs à 500 euros. Cet amendement introduirait également une distorsion entre le traitement comptable et le traitement fiscal : en effet, les outils immobilisés figurent à l'actif du bilan de l'entreprise et il ne semble pas possible d'extraire de l'actif jusqu'à 1.500 euros de matériels. Il ne serait pas de bonne législation de différencier le seuil fiscal et le seuil comptable. Enfin, la mesure proposée aurait un coût en termes de taxe professionnelle.

M. Charles de Courson a considéré que le coût serait faible et qu'il serait compensé, de toute façon, par des recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés les années suivant l'acquisition, puisque les dépenses considérées ne seraient plus incluses dans les amortissements venant en déduction de l'assiette imposable. La norme comptable a été alignée sur le seuil fiscal uniquement parce que cela évitait d'avoir à doubler le mode de computation des charges et des amortissements. La mesure proposée va pourtant dans le sens d'une simplification globale de la vie des entreprises puisqu'elle relève le seuil au-delà duquel on doit entrer dans la mécanique « lourde » des immobilisations. D'ailleurs, le plan comptable général s'est calé sur le seuil fiscal par commodité, mais il est toujours possible d'inscrire en charges immédiatement déductibles des dépenses d'acquisitions supérieures au seuil de 500 euros dès lors que l'on peut apporter les justifications nécessaires.

Le **Rapporteur général** a estimé que la simplicité supposait de garder identiques les seuils fiscal et comptable. En comptabilité, ces biens sont intégrés dans l'actif dès lors que leur valeur est supérieure à 500 euros.

M. Charles de Courson a rappelé que la valeur de 500 euros n'était pas inscrite telle quelle dans le plan comptable général.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 6 : Neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Le Fur, tendant à exonérer d'impôt sur le revenu les arrérages correspondant aux deux derniers mois de l'année 2003 pour l'établissement de l'impôt des redevables pensionnés au 31 décembre 2003 dont la pension a fait l'objet d'un premier versement mensuel en 2004.

M. Marc Le Fur a indiqué que la mensualisation des retraites agricoles, mise en œuvre en 2004, constituait une mesure de grande portée. Elle aboutit à verser, en 2004, quatorze arrérages de retraite aux personnes dont la pension fait l'objet d'un premier versement en 2004 du fait de la perception début janvier 2004 du dernier trimestre de pension de l'année 2003. Le Gouvernement a bien vu que cela posait un problème de principe au regard de l'imposition des revenus de 2004, mais l'administration fiscale a concocté un dispositif contestable : les deux mois supplémentaires versés en 2004 ne seraient pris en compte qu'à la fin de la vie de l'intéressé. Ce système absurde oblige à suivre ces deux mois pendant toute la vie du pensionné ! Il est possible de faire beaucoup plus simple, en faisant l'impasse sur les deux mois de revenus supplémentaires encaissés en 2004. La mensualisation des retraites agricoles est une excellente mesure, qu'il convient de ne pas polluer avec des dispositifs complexes et difficilement applicables.

Le **Rapporteur général** a rappelé qu'un dispositif strictement identique à celui proposé dans le présent projet de loi de finances avait été adopté à l'occasion de la mensualisation des retraites des fonctionnaires et des salariés du secteur privé, en 1987. Ce dispositif de report glissant d'année en année de deux mois de pension fonctionne très bien. L'abandon de l'imposition des revenus correspondant aux deux mois supplémentaires perçus en 2004 poserait alors un problème majeur d'égalité devant l'impôt.

M. Charles de Courson, favorable à cet amendement, a indiqué que le texte actuel, sur lequel il est proposé de se calquer, n'est certainement pas appliqué car il n'est pas applicable. Comment peut-on « suivre » pendant 20 ou 25 ans les deux mois de revenus supplémentaires perçus l'année où la

mensualisation a été mise en œuvre ? Une règle non applicable n'est pas une bonne règle.

M. Marc Laffineur a jugé cet amendement tout à fait pertinent. Pour ne pas introduire d'inégalité devant l'impôt, il conviendrait de le compléter pour accorder le même avantage à l'ensemble des salariés et agents de la fonction publique.

M. Daniel Garrigue a souligné que le dispositif proposé pourrait poser un problème de lisibilité aux personnes concernées.

M. Jean-Yves Chamard a précisé que le système actuel s'applique parfaitement : au moment de la succession du pensionné décédé, l'administration fiscale intègre aux revenus de la dernière année de vie les deux derniers mois de l'année précédente.

Le **Rapporteur général** a indiqué qu'effectivement, l'administration fiscale ne recherche pas 25 ans en arrière les deux arrérages supplémentaires perçus l'année de la mensualisation. Le processus est glissant tout au long de la vie du pensionné : les deux mois concernés « passent » d'une année sur l'autre et sont récupérés dans l'imposition des revenus en fin de vie. Il n'y a donc aucun problème dans l'application du dispositif.

M. Denis Merville a souligné que les retraites agricoles sont, en général, modestes et que l'amendement proposé est une mesure de justice.

M. Michel Bouvard a indiqué que le dispositif actuel va bientôt tomber en désuétude puisque la mensualisation des retraites des salariés est une mesure ancienne. Pour les non-salariés agricoles, il s'agit de créer un dispositif nouveau, qui va essentiellement s'appliquer à de petites retraites. Pour préserver une certaine équité sociale, on pourrait envisager de retenir le principe d'exonération proposé par cet amendement, mais jusqu'à un certain plafond de revenus seulement, déterminé de façon à ne pas concerner les retraites agricoles.

Mme Béatrice Pavy a suggéré que le présent débat résultait peut-être d'un manque de clarté dans l'exposé des motifs de cet amendement, alors que son dispositif est parfaitement clair.

M. Marc Le Fur a estimé qu'il n'était pas si simple de faire « glisser » sur toute la vie du pensionné les deux mois supplémentaires perçus l'année de la mensualisation. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'est trouvé d'ailleurs assez embarrassé pour expliquer le mécanisme qu'il comptait mettre en œuvre. La mensualisation est une mesure forte : elle ne doit pas donner lieu à des effets secondaires négatifs, qui seraient mal perçus par l'opinion.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a jugé que la question soulevée était difficile, mais que la solution proposée pouvait poser un problème d'égalité devant l'impôt entre les citoyens.

Le **Rapporteur général** a souligné qu'il serait en outre nécessaire d'avoir des précisions supplémentaires sur le coût de l'exonération proposée par le présent amendement.

M. Jean-Yves Chamard a réaffirmé que le dispositif actuel de suivi « glissant » s'appliquait depuis plus de vingt ans. Le fait que personne n'ait jamais fait d'observation tend à prouver qu'il s'agit d'une disposition qui ne pose pas de problème. Cet amendement semble intelligemment conçu mais s'attaque à une fausse question.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 6 ainsi modifié.

Après l'article 6 :

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés par M. Hervé Mariton et M. Charles de Courson, tendant à pérenniser l'abattement de 50% sur le bénéfice imposable dont bénéficient les jeunes agriculteurs soumis à régime réel d'imposition et bénéficiant des prêts à moyen terme spéciaux ou de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou souscrivant un contrat territorial d'exploitation. Les amendements tendent également à étendre le dispositif aux exploitants ayant signé un contrat d'agriculture durable. Cet abattement de 50% s'applique au titre des soixante premiers mois d'activité.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable à ces amendements. En effet, la présente mesure a été reconduite pour trois ans l'an passé et il n'apparaît pas opportun de la pérenniser. Cependant, il serait souhaitable que les contrats d'agriculture durable appelés à succéder aux contrats territoriaux d'exploitation puissent bénéficier de cet abattement. Il a donc proposé de les examiner ultérieurement.

Les amendements ont été retirés.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à permettre aux exploitants agricoles imposés selon un régime réel d'opter pour le calcul des cotisations sociales sur le revenu de l'année au titre de laquelle ces cotisations sont dues.

M. Charles de Courson a rappelé que l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000) avait supprimé cette possibilité d'option. Les exploitants agricoles peuvent seulement opter pour le calcul des cotisations sociales sur le revenu de

l'année précédant celle au titre de laquelle ces cotisations sont dues. Or, dans le régime réel, les charges sociales sont déductibles des résultats de l'exercice au titre duquel elles sont dues. Dès lors, il en résulte que l'exploitant dont le résultat est irrégulier est fiscalement pénalisé puisqu'il ne peut déduire de son impôt sur le revenu les charges réellement générées par ce revenu. Cette situation est particulièrement dommageable lorsque les exploitants subissent une chute soudaine de leur revenu, des charges élevées étant alors déduites d'un résultat faible, ce qui oblige à mettre en place des dispositifs de soutien de trésorerie.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement. En effet, le résultat de l'année n'est pas connu lorsque les cotisations sociales doivent être versées. En conséquence, il serait nécessaire de régulariser *a posteriori* le montant du résultat des exploitants, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification annoncée par M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson a rappelé que les artisans et les commerçants bénéficiaient d'ores et déjà de cette possibilité d'option sans que les défauts évoqués par le Rapporteur général ne soient apparus insurmontables.

L'amendement a été *rejeté*.

Article 7 : Aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à remettre en question la déclaration commune en matière d'impôt sur le revenu dont bénéficieraient les signataires d'un PACS à compter de son enregistrement dès lors que celui-ci serait rompu au cours de l'année civile de sa conclusion ou d'une des deux années suivantes. En effet, le dispositif proposé par le Gouvernement limite cette possibilité de remise en cause à une rupture intervenue au cours de l'année civile de conclusion du PACS ou de l'année suivante.

M. Charles de Courson, s'il s'est déclaré favorable à la suppression du délai de trois ans de vie commune pour pouvoir faire une déclaration commune, a cependant mis en avant les risques que certaines personnes ne signent un PACS que dans le but de profiter de cet avantage fiscal. Le présent amendement permettrait d'éviter la fraude et correspondrait au délai de prescription de trois ans en matière d'impôt sur le revenu ou de droits de mutation.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à l'amendement. Il a estimé que le système proposé par le Gouvernement était équilibré. De plus, du point de vue fiscal, le PACS resterait toujours moins

avantageux que le mariage puisqu'un divorce intervenu l'année du mariage ou l'année suivante ne remet pas en cause la déclaration commune.

M. Charles de Courson a répliqué qu'en ses termes actuels, le dispositif proposé consistait en un alignement du régime fiscal du PACS sur celui du mariage.

L'amendement a été *rejeté*.

La Commission a examiné, en discussion commune, deux amendements :

– l'un présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à aligner les taux des droits de succession applicables aux partenaires d'un PACS sur ceux en vigueur à l'égard des personnes mariées,

– l'autre présenté par M. Jean-Louis Idiart, proposant, à défaut de l'adoption du précédent amendement, d'appliquer les tarifs plus favorables actuellement pratiqués entre frères et sœurs.

M. Pascal Terrasse s'est félicité que le Gouvernement fasse siennes les propositions faites par le groupe socialiste depuis juillet 2002 quant à l'alignement des conditions d'imposition des couples liés par un PACS sur les règles applicables au mariage. Mais on peut regretter l'insuffisance du texte ; l'amendement vise par conséquent à aller jusqu'au bout de la logique poursuivie en taxant de la même manière en matière de droits de mutation les personnes mariées et pacsées.

M. Jean-Louis Idiart a souhaité que, faute d'un alignement sur les personnes mariées, les partenaires d'un PACS puissent au moins, dans un premier temps, bénéficier des taux applicables aux frères et sœurs.

M. Charles de Courson a mis en garde contre la tendance à assimiler totalement le PACS au mariage, d'autant que d'autres problèmes se poseront nécessairement, par exemple en matière de retraites ou de pensions de réversion. Dans la mesure où le PACS et le mariage ont des fonctions sociales différentes, il n'est pas possible d'aller systématiquement dans le sens de l'alignement de l'un sur l'autre.

Le **Rapporteur général** a rappelé qu'en matière de droits de succession, le partenaire survivant d'un PACS bénéficie d'un taux de 40%, d'ores et déjà plus favorable que le droit commun qui donnerait lieu à une taxation de 60%. L'article 7 tend à permettre l'application des taux mis en place au moment du vote de la loi relative au pacte civil de solidarité, dès la signature du PACS, et non plus au bout d'une période de deux années. Les taux eux-mêmes, en revanche, ne sont en rien modifiés.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements et *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8 : *Exonération fiscale des indemnités versées aux victimes de l'amiante ou leurs ayants droit :*

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

Après l'article 8 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à faciliter la location en meublé d'une ou plusieurs pièces de l'habitation principale à des étudiants, en encourageant l'offre locative par l'augmentation du plafond des revenus locatifs exonérés d'impôt sur le revenu.

M. Alain Rodet s'est étonné qu'un tel amendement soit nécessaire, puisque le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a récemment annoncé la multiplication par quatre de l'offre de location de chambres d'étudiants.

Le **Rapporteur général** a relevé que cet amendement, en réalité, modifie les règles relatives aux saisonniers. Pour les étudiants, il existe déjà une exonération de l'impôt sur le revenu des revenus des locations. Celle-ci, actuellement de 147 euros par an et par m² en Ile-de-France dans le cas général, est fixée par décret. Cette limite peut être relevée en fonction de la situation locale. Son inscription dans la loi risquerait de rendre plus difficile sa revalorisation chaque année. Le système actuel est plus souple puisque l'administration se montre ouverte à l'augmentation de cette exonération en fonction des situations de fait.

Après que **M. Marc Laffineur** eut mis en garde contre le risque que le dispositif envisagé aille à l'encontre du but recherché, cet amendement a été retiré par son auteur.

La Commission a ensuite *rejeté* cinq amendements :

- deux amendements identiques de MM. Charles de Courson et Hervé Mariton, tendant à introduire un amortissement exceptionnel des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour la création ou la restauration des murs entourant leurs parcelles ;

- un amendement de M. Hervé Mariton, tendant à rendre plus attractive la déduction pour aléas en faveur des exploitants agricoles en exonérant d'impôt sur le revenu les produits des sommes inscrites sur le compte bancaire dans le cadre de la déduction pour aléas ;

- deux amendements identiques de MM. Charles de Courson et Hervé Mariton, portant de cinq à dix ans le délai au cours duquel les sommes déposées sur le compte sont mobilisables.

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Didier Migaud, tendant à introduire un plafonnement global de la réduction du revenu imposable procurée par l'ensemble des déductions ou réductions du revenu imposable existantes.

M. Didier Migaud a souligné que si chaque « niche » fiscale peut se justifier au cas par cas, il est choquant que des contribuables fortunés puissent, en cumulant ces déductions, réduire considérablement leur contribution d'impôt sur le revenu. C'est pourquoi il est proposé d'introduire un plafonnement sous forme d'une réduction maximale de 40% ou, à défaut, de 20% du revenu avant déductions et réductions. Cette mesure est rendue d'autant plus nécessaire que le Gouvernement actuel a tendance à multiplier ces déductions fiscales.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a convenu que ces déductions étaient bien trop nombreuses. Mais compte tenu de la difficulté à légiférer en la matière, il a proposé, en accord avec le Rapporteur général, de constituer une commission commune de réflexion sur ce sujet. De façon imagée, il a noté que dès qu'on touche à une « niche », des « chiens » sortent pour la défendre.

M. Charles de Courson a estimé plus pertinent d'encadrer ces avantages fiscaux que de chercher à les supprimer. La prudence commande de s'interroger sur les moyens de mise en œuvre concrète d'une telle mesure, notamment vis-à-vis du stock de déductions existantes.

M. Didier Migaud s'est déclaré prêt à travailler sur cette question dans le cadre proposé par le Président.

Le **Rapporteur général** a constaté au sein des membres de la Commission une quasi-unanimité, qui remonte d'ailleurs à l'époque où M. Didier Migaud exerçait les fonctions de Rapporteur général. Au-delà du principe, plusieurs questions se posent néanmoins quant à la mise en œuvre du plafonnement : il faut prévoir un dispositif applicable progressivement sur plusieurs années, décider du sort du « stock » de déductions fiscales existantes et, au sein des « niches », distinguer entre les réductions de l'assiette imposable et les réductions et crédits d'impôt. Si l'on fixe un plafonnement global, la difficulté majeure est de déterminer son niveau : s'il est trop haut, la réforme rapporte finalement assez peu ; s'il est trop bas, des dispositifs fiscaux fondamentaux peuvent être privés d'effet.

En désaccord avec ces amendements, **M. Jean-Jacques Descamps** a rappelé que les niches fiscales ont à l'origine un intérêt économique. Il est préférable de supprimer les niches plutôt que de plafonner les déductions induites par l'ensemble des dispositifs fiscaux dérogatoires.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que la suppression des niches est plus difficile à mettre en œuvre que le plafonnement.

M. Hervé Novelli a rappelé qu'il convenait de distinguer deux types de niches fiscales, ainsi que le souligne le Conseil des impôts : celles qui ont un caractère structurel et celles qui ont une vocation plus conjoncturelle et sectorielle.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Le Fur, tendant à dispenser les contribuables, qu'ils déclarent leur revenu par voie électronique ou sur papier, des principaux justificatifs demandés à l'appui de la déclaration des revenus.

M. Marc Le Fur a indiqué que cet amendement avait pour objet de simplifier la vie de nos concitoyens et qu'il avait à cœur de le présenter en première partie. Il a rappelé que cet amendement vise à proroger et à élargir l'application de l'article 6 de la loi de finances pour 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) qui dispensait de justificatifs les déclarations par voie électronique relatives aux dons, aux œuvres et aux cotisations syndicales jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2003. Il existe aujourd'hui deux catégories de contribuables au regard des obligations justificatives. L'impôt déclaratif repose sur le principe du contrôle *a posteriori*.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement. Il est à craindre que l'administration continue à exiger des justificatifs *a posteriori* qui, au demeurant, sont légitimes dans le cas des emplois familiaux ou d'autres mesures de ce type. Cette mesure risque donc de se retourner contre le contribuable lui-même.

M. Jean-Yves Cousin a estimé qu'il y avait certes une rupture d'égalité entre les contribuables déclarant leurs revenus par voie électronique et les contribuables déclarant leurs revenus sur papier, mais que cet amendement aurait pour effet de compliquer considérablement le travail des agents de l'administration.

M. Philippe Auberger a exprimé son désaccord. La suppression des certificats de scolarité prouve que certains justificatifs ne sont pas nécessaires. S'agissant des dons aux œuvres, les sommes concernées sont extrêmement réduites, les obligations justificatives apparaissent dès lors disproportionnées. En revanche, il n'apparaît pas légitime de ne plus exiger de pièces justificatives s'agissant des emplois à domicile. Ainsi, conviendrait-il d'envisager une formule modulée.

M. Denis Merville a estimé que l'exemple des certificats de scolarité n'était pas pertinent car d'autres moyens existent pour vérifier que les

enfants sont inscrits à l'école. Il s'est dit défavorable à l'amendement qui ne garantit pas une simplification de la vie des contribuables, bien au contraire.

M. Hervé Mariton s'est demandé s'il faudrait revenir sur la simplification lorsque tous les contribuables déclareront leurs revenus par voie électronique.

M. Jean-Pierre Brard a jugé que la dispense de pièces justificatives n'était pas légitime. Cet amendement est pétri de libéralisme et ouvre la porte à davantage de fraude. Il s'est dit d'accord avec M. Jean-Yves Cousin qui a gardé le sens de l'Etat par fidélité à ses origines. Afin d'obtenir un avantage, il est légitime de justifier de ce qui permet d'en bénéficier.

M. Bernard Carayon s'est déclaré favorable à l'amendement dont l'objectif est de simplifier la vie des contribuables. En effet, en vertu du principe de confiance, la bonne foi se présume et se contrôle éventuellement *a posteriori*. La simplification va dans le sens de l'histoire.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé qu'on ne pouvait pas simultanément se féliciter de ce que 1,5 million de Français déclarent désormais leurs revenus par voie électronique et refuser de simplifier les déclarations par papier.

M. Charles de Courson a convenu qu'il existe un problème d'égalité entre deux types de contribuables.

M. Jean-Yves Cousin, tout en reconnaissant la pertinence des arguments évoqués par l'ensemble des intervenants, a souhaité cependant que la Commission reste attentive aux réels mérites de l'administration fiscale qui a su, et sait, mener une réforme en profondeur de ses méthodes au profit de l'ensemble de nos citoyens. A cet égard, il serait tout à fait inopportun d'alourdir dans des proportions excessives la charge de travail des fonctionnaires de l'administration fiscale au moment même où ils parviennent, au prix d'importants efforts, à dégager de grandes marges de productivité et à l'aube du grand défi qu'est la révolution informatique au sein des services de l'Etat. Ces changements réclament du temps, et vouloir les précipiter pourrait décourager ceux sans qui la réforme de l'Etat ne sera pas possible.

M. Marc Laffineur a ajouté que l'essentiel, au regard de l'objectif de la majorité de réussir la réforme de l'Etat et, partant, de réduire enfin le poids excessif des charges et des emplois publics, est de développer la déclaration des revenus par internet, qui génère des gains de productivité spectaculaires. L'existence d'un biais en sa faveur, grâce à l'absence d'obligation de présenter les pièces justificatives des déductions et abattements divers, est à cet égard une mesure d'intérêt général qu'il serait prématuré de supprimer.

M. Marc Le Fur a estimé que deux faits rendaient très fragiles les arguments invoqués pour refuser l'adoption de l'amendement. D'une part, que les éléments de preuve à l'appui des déductions fiscales soient traités différemment selon le moyen utilisé pour les déclarations constitue une rupture de l'égalité entre les contribuables. Le principe de notre imposition sur le revenu étant la confiance, l'impôt sur le revenu étant calculé à partir des déclarations produites par les redevables, il serait légitime de l'étendre à tous, quelle que soit la manière dont est souscrite la déclaration de revenus. D'autre part, l'absence d'obligation de production des pièces justificatives pour les déclarations sur internet, et le fait qu'à ce jour une telle disposition n'ait semble-t-il pas nui au fonctionnement des services fiscaux ou induit une explosion des comportements fraudeurs, montre bien que le risque de la confiance n'est pas si élevé.

Le **Rapporteur général**, saluant l'esprit de la proposition, a cependant dénoncé ce qui la rend à ses yeux impraticable : elle est trop systématique, elle va trop loin et elle est très largement prématurée. Il faut en effet rappeler que les déclarations sur internet, qui concernent environ 1,5 million de ménages sur près de 34 millions en France, sont encore trop peu nombreuses et trop récentes pour qu'il soit possible d'en déduire des conclusions solides. En outre, le risque lié à une confiance excessive accordée aux contribuables existe bel et bien. A titre d'exemple, il s'est révélé nécessaire de modifier le code général des impôts afin d'exclure le bénéfice de la réduction d'impôt au titre des dons lorsque les pièces justificatives ne sont pas jointes à la déclaration de revenus, après que l'administration fiscale se fut aperçu que les demandes de réduction d'impôt avaient augmenté dans une large proportion sans que les dons eux-mêmes ne connaissent une progression comparable.

En outre, les conditions déclaratives doivent être ajustées aux enjeux financiers afférents à ces avantages fiscaux : que la production des certificats de scolarité ne soit pas nécessaire pour contrôler la scolarisation effective d'un enfant de 15 ans, chacun en conviendra ; en revanche, accorder une réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, qui représente des montants souvent importants, sans vérifier la réalité des dépenses engagées, semble laisser beaucoup de place à la tentation de la fraude. Il est ainsi inenvisageable que l'administration fiscale ne procède pas au contrôle quasi-systématique des éléments justifiant les avantages fiscaux d'une certaine importance.

Par ailleurs, il apparaît certain que la suppression de l'obligation de production de titres justificatifs aboutira, de fait, à augmenter excessivement la charge de travail des services et donc leur coût pour la collectivité. Ce coût apparaît d'ailleurs disproportionné par rapport à la charge effective pour le

contribuable qu'induit l'obligation de présenter des pièces justificatives dont le nombre, pour la grande majorité des redevables, est somme toute très modeste.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, se déclarant très sensible aux arguments opposés à l'amendement, a indiqué que l'incertitude portant sur ses conséquences était beaucoup plus forte que l'avancée, réelle, qu'il constitue.

Après que **M. Augustin Bonrepaux** se fut élevé contre l'irresponsabilité manifeste dont faisaient preuve ses partisans, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté*, suivant l'avis défavorable du **Rapporteur général**, deux amendements présentés par M. Didier Migaud, tendant à respectivement plafonner à 7.500 euros et 10.000 euros par foyer fiscal l'avantage procuré par l'ensemble des réductions d'impôt et crédits d'impôt, à l'exception du dispositif du quotient familial.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, visant à transformer la mesure de réduction d'impôt sur le revenu des sommes versées pour l'emploi d'un salarié travaillant à domicile en un crédit d'impôt.

M. Didier Migaud a expliqué que son amendement visait à transformer une niche fiscale destinée aujourd'hui à quelques familles très aisées en un crédit d'impôt, ce qui constitue selon lui un réel outil d'aide fiscale aux ménages, au bénéfice de l'emploi. L'amendement va dans le sens d'une préconisation du Conseil des impôts qui indiquait dans son rapport relatif à la fiscalité dérogatoire de 2003, que la réduction d'impôt actuellement applicable bénéficie aux foyers fiscaux dont les tranches de revenus sont les plus élevées, tandis que les foyers non imposables ne peuvent bénéficier de cet avantage ; sur 2,2 millions de foyers déclarants, 1,5 million de personnes seulement ont pu bénéficier d'une réduction fiscale.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que les débats sur cette question méritaient d'être approfondis, mais qu'ils trouveraient davantage leur place à l'occasion de l'examen de l'article 63 placé en deuxième partie du présent projet de loi de finances.

Le **Rapporteur général**, après avoir donné un avis défavorable sur cet amendement, a rappelé que, sous l'ancienne législature, jamais il n'a été question de transformer cette réduction d'impôt, mise en place en 1992 par Mme Martine Aubry, alors ministre du travail et des affaires sociales, en un mécanisme de crédit d'impôt. D'ailleurs, le dispositif a fait l'objet de modifications en 1997 – les montants de la réduction d'impôt ont été revus à la baisse – sans que le principe même de la réduction d'impôt soit remis en cause.

M. Didier Migaud a considéré qu'une différence fondamentale existe entre, d'une part, la disposition qui a été mise en place à l'origine et qui visait à inciter les personnes employant des aides à domicile à les déclarer, afin de limiter les situations de travail clandestin, et, d'autre part, la mise en place de véritables cadeaux fiscaux au bénéfice des familles les plus aisées. L'augmentation du plafond de la réduction d'impôt a notamment eu pour effet de faire de cette mesure un avantage fiscal excessivement favorable pour certaines familles. Il a cité une intervention en séance publique du ministre du budget, M. Nicolas Sarkozy, expliquant à M. Gilbert Gantier, député, que la réduction d'impôt pour les contribuables employant un salarié à domicile constituait une mesure plus efficace encore que la baisse de l'impôt sur le revenu.

M. Charles de Courson s'est dit satisfait de voir que le groupe socialiste se rallie à une idée chère au groupe UDF. D'ailleurs, un amendement présenté par des députés UDF sera déposé à l'article 63 du présent projet de loi. Il faut faire en sorte que toutes les familles concernées par les emplois à domicile bénéficient d'une aide fiscale. Aujourd'hui, celles qui ne sont pas imposables sont en effet exclues du bénéfice de cet avantage. M. Charles de Courson a précisé que cet amendement propose un système à coût nul pour 2005.

M. Hervé Mariton a affirmé que l'actuelle majorité était déterminée à soutenir les emplois familiaux, que les arguments allant à l'encontre des thèses avancées par M. Didier Migaud étaient légion, et qu'ils seraient exposés largement au cours du débat en séance publique.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à limiter à 6.900 euros le plafond dans la limite duquel sont retenues les dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que cet amendement visait à revenir à une configuration du dispositif fiscal identique à celle adoptée en 1998. En 1994 et 1995, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre du budget, avait fait adopter par le Parlement une majoration du plafond, le portant en deux fois de 3.800 à 13.720 euros. En 1998, la précédente majorité avait réduit de moitié ce plafond et l'on n'a pas observé de chute du nombre des emplois familiaux. Depuis deux ans, de même, l'actuelle majorité ne cesse de relever le plafond d'éligibilité des dépenses sans qu'on n'observe aucune conséquence sur le volume de l'emploi. La revalorisation du plafond n'est donc qu'un cadeau fiscal aux ménages aisés, alors que la même majorité ne cesse de clamer que l'État est dans une situation financière préoccupante. Pour redresser cette

situation financière de façon responsable, l'opposition préfère réduire le plafond de cette niche fiscale plutôt que de rogner sur les dépenses d'investissement.

Le **Rapporteur général** a indiqué que le débat sur les emplois familiaux aurait lieu au cours de la discussion des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances. A cette occasion, tout sera mis sur la table pour la clarté du débat public, notamment les effets du dispositif en matière de créations d'emplois.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à autoriser, sur option, les chefs d'exploitation agricole à titre individuel relevant du régime réel d'imposition à déduire de leurs bénéfices agricoles le montant de la valeur locative des terres qu'ils mettent en valeur et dont ils sont propriétaires ou usufruitiers, cette valeur locative étant fondée, non plus sur le revenu cadastral des terres, mais sur le barème de location des terres dans le cadre du fermage.

M. Hervé Mariton a indiqué que cet amendement visait à rétablir l'équilibre entre exploitant locataire et exploitant propriétaire en matière de base de calcul des cotisations sociales. Il convient, en effet, que la déduction dite « pour rente du sol », prévue par le code rural, ne soit plus basée sur le revenu cadastral – base d'imposition jamais revalorisée et qui est de ce fait devenue dans fondement économique – mais sur le barème des locations des terres agricoles, tel qu'il résulte du statut du fermage.

Le **Rapporteur général** a rappelé que le même dispositif avait été repoussé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, car son coût se chiffre à plusieurs dizaines de millions d'euros.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à préciser le régime fiscal des chèques vacances.

M. Michel Bouvard a indiqué que l'avantage financier résultant, pour le particulier, de l'achat de chèques vacances dépend de l'organisme distributeur. Quand les chèques sont distribués par l'employeur, l'ordonnance du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances et le code général des impôts sont clairs quant à l'existence d'une exonération d'impôt sur le revenu et quant à ses limites. En revanche, quand les chèques sont distribués par un « organisme à caractère social », les mêmes textes sont silencieux. Une directive fiscale avait levé le doute lors de sa publication, en 1984, mais sa mise à jour, en 1999, a omis de reprendre les précisions nécessaires. Cette

omission crée un flou juridique préjudiciable au développement des chèques vacances. Cet amendement vise à remédier aux carences de la directive révisée.

Le **Rapporteur général** a estimé que les conséquences d'un tel amendement étaient difficilement mesurables, notamment quant à ses répercussions sur d'autres types d'abondement.

Cet amendement a été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par Mme Marie-Hélène des Esgaulx, tendant à offrir la faculté aux parties à une mutation de biens immeubles à titre gratuit, pour tout ou partie de ces biens, de déterminer la valeur servant de base à l'impôt en appliquant à la valeur retenue lors de l'acquisition initiale de ces biens le coefficient d'érosion monétaire publié par la direction générale des impôts prenant en compte la hausse générale des prix entre la date d'acquisition et la date de la mutation à titre gratuit.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a indiqué que cet amendement visait à offrir au contribuable la possibilité de choisir les modalités d'évaluation de la valeur de biens immeubles transmis à titre gratuit, soit en retenant, comme c'est la loi actuellement, la valeur vénale du bien à la date d'application de l'impôt, soit en retenant la valeur d'acquisition initiale indexée par le coefficient d'érosion monétaire officiel de la direction générale des impôts. Ces dernières années, la pression foncière exercée dans les villes et les campagnes a provoqué des hausses des prix de l'immobilier importantes. L'évaluation à leur valeur vénale des biens immobiliers transmis par des mutations à titre gratuit conduit à établir l'impôt sur des bases très élevées. La notion de « valeur vénale » n'a pas de consistance juridique et est une source abondante de contentieux. On ne pourra pas créer les nécessaires relations de confiance entre l'administration fiscale et le contribuable si l'on continue de mettre en œuvre de telles règles. Le dispositif proposé est juste : on ne peut pas justifier de la surimposition provoquée par le recours à la valeur vénale lorsqu'une maison, achetée il y a vingt ans pour 2 millions de francs, est aujourd'hui estimée à un million d'euros et que l'impôt doit être établi sur une valeur purement théorique d'un bien qui sera d'ailleurs, peut-être, conservé par les bénéficiaires de la mutation. Les Français ne doivent pas pâtir de la hausse des prix entraînée par la pression foncière.

M. Jean-Jacques Descamps a déclaré approuver cet amendement car il facilite grandement l'évaluation des biens immobiliers transmis à titre gratuit. Il n'y a pas de problème de principe à son adoption car, si le bien reste dans la famille des bénéficiaires, peu importe la valeur à laquelle il aura été évalué. S'il est vendu, le produit de la vente sera soumis à l'imposition des

plus-values. En tout état de cause, le coût de cet amendement devrait être faible.

M. Marc Laffineur a déclaré qu'en raison du « *boom* » du secteur immobilier, de nombreuses personnes se sont trouvées assujetties à l'ISF alors même qu'elles n'ont pas les moyens de couvrir cette charge nouvelle, faute de revenus suffisants. Pour autant, que se passera-t-il, au cas où cet amendement serait adopté, si une vente ultérieure du bien immobilier révèle une valeur vénale nettement supérieure à celle retenue lors de l'évaluation pour la transmission à titre gratuit ? L'administration fiscale devra-t-elle procéder à un redressement ?

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a précisé que le produit de la vente resterait soumis à l'imposition des plus-values.

M. Charles de Courson a estimé que la hausse des prix de l'immobilier dans les années récentes posait problème. On n'a jamais su répondre correctement à cette simple question : comment évaluer un immeuble en cas de succession ou de donation ? On ne peut pas s'en tenir à une simple indexation sur l'indice des prix à la consommation : il y a trop de décalage avec l'augmentation générale des prix de l'immobilier. Par ailleurs, la « règle des dix ans », délai au bout duquel le fisc n'a plus de droit de reprise, pourrait avoir pour les contribuables des effets désastreux.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a affirmé que cet amendement avait précisément pour objet d'éviter toutes ces difficultés. Chacun a pu avoir connaissance de redressements fiscaux avec un retour en arrière sur les dix dernières années.

M. Jean-Yves Chamard a estimé que cet amendement était le type même de la fausse bonne idée. Il faut, certes, approfondir les réflexions sur le remodelage de la fiscalité des mutations et du patrimoine, cependant, même si la valeur vénale est une notion délicate à mettre en œuvre, elle n'en est pas moins la plus juste. D'ailleurs, quelle autre solution pourrait être retenue ? L'usage de la valeur d'acquisition revalorisée en fonction de l'évolution d'un indice des prix conduirait inévitablement à constater des écarts importants lors d'une vente future du bien immobilier. L'allègement d'impôt auquel tend cet amendement est illusoire : la plus-value sera taxée lors de la vente ultérieure du bien.

M. Jean-Pierre Brard a approuvé les appréciations formulées par M. Jean-Yves Chamard. La majorité actuelle fonctionne avec quelques gri-gri intellectuels qui trouvent parfois un dérivatif dans des incantations sémantiques, comme la « *simplification* », qu'il faut déployer à tout va dans tous les domaines de l'action publique. On voit bien l'objectif final qui est ainsi

poursuivi : dans quelques années, il faudrait que ne subsistent plus que les impôts portant sur les pauvres, comme la TVA.

M. Jean-Pierre Brard a considéré que l'amendement de Mme Marie-Hélène des Esgaulx mettait en place un nouveau cadeau fiscal. La majorité n'a donc pas tiré les leçons du dernier printemps électoral : à continuer ainsi, à coup d'allégements iniques pour les emplois familiaux, de réforme du prêt à taux zéro ou d'érosion progressive de l'ISF, elle déroule un tapis rouge à l'opposition pour les prochaines échéances. Le Président Pierre Méhaignerie, qui est assurément un homme de grande sagesse, trouvait il n'y a pas si longtemps que les propositions du groupe communiste et apparentés sur l'ISF n'étaient pas si mauvaises. Mais la majorité n'a pas suivi ses bons conseils. Il faudra bien que chacun aille au bout de ses explications. Le groupe communiste et apparentés s'y emploiera.

M. Augustin Bonrepaux a déploré que cet amendement n'ait d'autre objectif que de réduire de façon factice la valeur des biens soumis à l'impôt. Une telle mesure d'évasion fiscale ne peut obtenir l'approbation des socialistes.

Le **Rapporteur général** a précisé que cet amendement ne procédait d'aucune mauvaise intention fiscale, comme l'a fort bien démontré M. Jean-Yves Chamard. L'application d'un mécanisme de revalorisation en fonction de l'indice des prix à la consommation amènerait à reporter l'essentiel de la charge fiscale sur l'imposition des plus-values. Celle-ci pourra conduire à taxer à un taux global supérieur à celui qui aurait été supporté si la valeur vénale du bien avait été retenue dans le cadre des mécanismes d'imposition applicables aux mutations. L'avantage pour le contribuable n'étant pas avéré, il faut donc garder un système simple : les mutations à titre gratuit ou à titre onéreux doivent donner lieu à une évaluation des biens fondée sur leur valeur vénale réelle, même si le bien n'a pas vocation à être mis immédiatement sur le marché. D'ailleurs, un mécanisme d'indexation sur l'érosion monétaire est déjà mis en œuvre dans la taxation des plus-values.

Le principe d'indexation sur les prix proposé par cet amendement n'est pas recevable car il ne peut pas constituer une simple transposition, pour les mutations à titre gratuit, du système retenu pour l'imposition des plus-values : il introduit une complexité dans la construction et la répartition globale de la charge fiscale et il peut majorer, *in fine*, la charge d'impôt supportée par le contribuable.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a précisé qu'il convenait de distinguer entre deux situations. Soit il y a vente du bien, et alors la notion de valeur vénale est pertinente ; soit il n'y a pas vente, et l'évaluation de la valeur du bien doit reposer sur un autre critère, tenant compte de l'évolution générale

des prix. Elle a ajouté qu'il s'agit là d'une simple mesure de justice qui vise à éviter d'imposer un enrichissement virtuel et non réel.

M. Alain Rodet a indiqué qu'une telle mesure pourrait être approuvée si elle était applicable au patrimoine des élus tel que décrit dans les déclarations légales auxquelles ils sont soumis.

M. Charles de Courson a estimé que les déformations de prix provoquées par le cycle de l'immobilier étaient au cœur du problème soulevé par cet amendement. Depuis quelques années, la hausse tendancielle des prix atteint 10% par an environ. Pour autant, une phase descendante de cycle immobilier peut aussi créer des problèmes. Peut-être faudrait-il alors introduire des clauses de suspension dans le dispositif proposé ?

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 9 : Allégements des droits de succession :

La Commission a examiné deux amendements présentés l'un par M. Augustin Bonrepaux et l'autre par M. Jean-Pierre Brard, tendant à la suppression de cet article.

M. Augustin Bonrepaux a jugé très élevé pour les finances publiques le coût estimé de la réforme proposée, à savoir 630 millions d'euros. Le Gouvernement aurait été mieux avisé d'utiliser ce montant important pour mettre en œuvre de véritables mesures tendant à la relance de la consommation. De plus, le dispositif d'allégements des droits de succession tel qu'il est envisagé par le Gouvernement n'est favorable qu'aux successions les plus importantes et son cumul avec les dispositions existantes en matière de donations pourrait permettre, pour les familles les plus aisées, de transmettre un héritage conséquent sans payer aucun impôt.

Le **Rapporteur général**, après s'être déclaré défavorable à ces amendements, s'est dit convaincu que cette réforme allait dans le sens souhaité par les Français. Le nombre de personnes qui bénéficieront cette année d'une baisse des droits de mutation constituera le meilleur démenti à ceux qui persistent à soutenir que la mesure ne concerne que les successions importantes.

Ces amendements ont été *rejetés*.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques présentés par MM. Hervé Mariton et Richard Mallié, tendant à diminuer l'abattement global sur l'actif net transmis aux héritiers en ligne directe ou au conjoint survivant à 40.000 euros au lieu de 50.000 euros et d'augmenter le montant de l'abattement prévu en faveur des enfants, qui serait porté de 50.000 euros à 60.000 euros.

M. Hervé Mariton s'est félicité de la mise en œuvre de cette réforme qui, parce qu'elle permet la transmission d'une plus grande part des patrimoines en franchise d'impôt, constitue un encouragement au travail et à l'épargne. Il a cependant regretté qu'elle ne tienne pas compte des différences de traitement résultant du nombre d'enfants concernés par la succession. Il a déclaré que le montant de l'exonération par enfant décroît en fonction du nombre d'enfants composant la famille et que l'amendement vise par conséquent à réduire les inégalités de traitement tenant au nombre d'enfants composant la famille.

Le **Rapporteur général** a estimé que le coût de ces amendements serait d'autant plus élevé pour les finances publiques que les nouveaux abattements s'appliqueraient également aux donations. De plus, la modification des deux abattements – global et personnel pour les enfants – complexifierait inutilement une mesure qui se caractérise aujourd'hui par sa simplicité et sa clarté. Cependant, la présente réforme n'est qu'une première étape et l'évaluation du dispositif en 2006 pourrait être l'occasion, en fonction des moyens disponibles, d'adapter le dispositif pour qu'il prenne mieux en compte la taille de la famille.

M. Charles de Courson s'est déclaré en faveur de l'abattement applicable à la part taxable revenant à l'enfant sans pour autant augmenter le coût global de la réforme. Il s'est demandé dans ces conditions à quel niveau il serait possible de revaloriser l'abattement de l'enfant.

M. Marc Le Fur a jugé important que la taille de la famille soit mieux prise en compte dans le dispositif.

Le **Rapporteur général** a rappelé combien la réforme proposée par le Gouvernement était devenue populaire auprès des Français dès son annonce par le Ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Nicolas Sarkozy. Le cumul des deux abattements – global et personnel – permettra de transmettre en franchise de droits un actif successoral de 100.000 euros.

Logiquement, plus il y a d'enfants concernés par une succession, plus le patrimoine transmis se divise, ce qui signifie, par construction, que la part nette taxable revenant à chaque enfant, une fois appliqué l'abattement de 50.000 euros à chacun d'eux sera plus faible que si, pour un actif successoral de même montant, un enfant hérite de l'ensemble des biens. Les comparaisons faites entre des configurations familiales et de taille de fratries différentes ne sont guère pertinentes. La logique du mécanisme prévu est d'appliquer une franchise à une masse transmise. Il faut en outre rappeler que, dans le dispositif prévu par le Gouvernement, lorsque le conjoint survivant n'a pas besoin de sa part de l'abattement global pour être exonéré de droits (son abattement

personnel de 76.000 euros suffisant), la fraction non utilisée de cette part d'abattement global est répartie sur les autres héritiers – les enfants – au prorata des droits de ces derniers dans la succession.

M. Daniel Garrigue a considéré qu'il ne fallait pas que les enfants des familles nombreuses soient défavorisés par rapport aux enfants uniques. Mais dans la réalité, les choses ne se passent pas ainsi. Plus les enfants sont nombreux, plus il faudrait que la succession soit élevée afin que les droits de succession soient identiques entre la situation d'un enfant issu d'une fratrie nombreuse et celle de l'enfant unique. Plus il y a d'enfants, plus le montant cumulé des abattements personnels applicables à chacun des enfants (50.000 euros à chaque enfant) est par définition élevé. Mais arrive un moment où l'exonération totale rencontre un plafond. Le système proposé dans le présent article est simple : il relève l'abattement personnel de l'enfant à 50.000 euros et institue un abattement global qui ne bénéficiera qu'au conjoint survivant et aux enfants. Il n'est pas possible de recréer une égalité qui n'existera jamais dans les faits.

M. Jean-Pierre Gorges a appelé de ses vœux une formule dans laquelle n'existe pas de part fixe. Cette formule serait calculée en fonction du montant global de la succession et du nombre d'enfants. Il a estimé que M. Daniel Garrigue faisait à cet égard une erreur d'interprétation.

M. Marc Laffineur a souligné que l'allègement des droits de succession qui résultera de l'application des deux types d'abattements était très substantielle et qu'en compliquant le dispositif, le risque était grand de brouiller le message du Gouvernement et de donner le sentiment que la réforme n'est pas bonne sur le fond.

M. Hervé Mariton a indiqué qu'il voterait le dispositif proposé par le Gouvernement mais a ajouté qu'un jour, si le mécanisme de taxation n'était pas rectifié, les héritages seraient imposés et non plus les héritiers. Il est regrettable que le choix ait été fait de pénaliser davantage à mesure que la famille est grande. Le Rapporteur général indique qu'il conviendra l'an prochain de familialiser davantage l'impôt sur les successions. Mais, aujourd'hui, le dispositif est totalement familialisé. Le danger serait de dire qu'une part de l'impôt sur les successions est une part fixe ; cela constituerait une révolution. Le mode de raisonnement s'agissant de l'impôt sur les successions en serait totalement bouleversé, ce qu'il convient d'éviter.

M. Richard Mallié a dit ne pas comprendre comment le fait de modifier les curseurs et de passer l'abattement personnel de 50.000 euros à 60.000 euros en baissant l'abattement global de 50.000 euros à 40.000 euros pouvait engendrer un coût supplémentaire. Le plus souvent, l'héritage est constitué de la résidence des parents, dont la taille augmente avec le nombre

des enfants et, ainsi, la succession par enfant s'accroît. Il a ajouté que selon lui, les amendements proposés ne remettent pas en cause le dispositif envisagé par le Gouvernement.

La Commission a ensuite *rejeté* les deux amendements.

Un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à diminuer le montant de l'abattement global de 50.000 à 30.000 euros et à augmenter le montant de l'abattement personnel de 50.000 euros à 70.000 euros, a été retiré.

La Commission a *rejeté* un amendement oral présenté par M. Marc Laffineur tendant à fixer au 1er octobre 2004 la date d'entrée en vigueur de l'article après que le **Rapporteur général** a expliqué qu'une application de la réforme durant les trois mois d'octobre à décembre 2004 risquait de coûter plus de 150 millions d'euros, puisque le dispositif a un coût estimé de 630 millions d'euros en année pleine.

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

* *
*

Mardi 12 octobre 2004

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
puis de M. Michel Bouvard, vice-président*

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a poursuivi, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général, l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800).**

Après l'article 9 :

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à rendre l'impôt de solidarité sur la fortune déductible de l'impôt sur le revenu.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à exclure les personnes redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune du bénéfice des différentes hausses du plafond des dépenses prises en compte au titre de la réduction d'impôt pour emploi d'une personne à domicile.

Le **Rapporteur général** a estimé que cet avantage devait rester ouvert aux redevables de l'impôt sur le revenu et s'est déclaré défavorable à cet amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à exonérer de la contribution sur les revenus locatifs les revenus des locations des logements sociaux réservés aux saisonniers.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson, proposant d'assouplir le dispositif fixant les conditions d'exonération des droits de mutation à titre gratuit des biens affectés à l'exploitation de certaines entreprises.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à créer une exonération de droits de mutation par décès en faveur des biens affectés à l'exploitation d'un établissement hôtelier ou d'un centre de vacances privé situé dans une zone de revitalisation rurale.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson et un amendement de M. Hervé Mariton tendant à actualiser le seuil à partir duquel l'exonération des droits de mutation sur un bien rural donné à bail à long terme passe des trois quarts à la moitié.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à exonérer des droits de mutation par décès les successions de personnes mortes lors de catastrophes naturelles ou d'accidents collectifs de transports.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Brard, proposant d'intégrer les biens professionnels dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à exclure la résidence principale de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Philippe Auberger a remarqué qu'à l'exception de l'impôt de solidarité sur la fortune, la résidence principale fait toujours l'objet de dispositions spécifiques dans notre fiscalité. La hausse sensible des prix de l'immobilier fait que des personnes deviennent redevables de cet impôt par la seule valorisation de leur résidence principale.

Le **Rapporteur général** a indiqué que le nombre de contribuables à l'impôt de solidarité sur la fortune est passé de 173.629 en 1996 à 296.795 en 2003. Chaque année, 5 à 10 % de contribuables supplémentaires entrent dans la première tranche du barème. Ces chiffres sont en grande partie dus au fait que la résidence principale peut constituer, à elle seule ou pour une large part, un patrimoine susceptible d'être assujéti à l'impôt sur la fortune. Cette résidence principale représente une base de 68,8 milliards d'euros sur une assiette totale de 486 milliards d'euros. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'impôt de solidarité sur la fortune n'est pas familialisé et que l'imposition se fait sur la base de la valeur vénale de la résidence, en l'absence de toute mutation, donc sur une plus-value seulement « latente ».

M. Charles de Courson a rappelé qu'un abattement de 20 % est actuellement effectué sur la valeur vénale réelle de la résidence principale. Une solution consisterait peut-être à compléter ces 20 % par un abattement supplémentaire, à hauteur par exemple de 100.000 euros.

Le **Rapporteur général** a regretté que sur cette question les nombreuses tentatives de modification n'aient pas abouti.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a conclu qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause globalement l'ISF. Il faut actualiser son barème, atténuer les effets pervers dont souffrent les entreprises, et revenir au plafonnement « Bérégovoy ». Il n'est pas acceptable que la cotisation due au titre de l'ISF puisse être supérieure au revenu du redevable. Ce phénomène apparente l'ISF à un impôt confiscatoire.

M. Charles de Courson s'est déclaré en accord avec ces conclusions. La non-actualisation du barème de l'ISF et le maintien du plafonnement actuel reviennent à réintroduire des mesures de gauche. Il ne faut pas se placer à la gauche de la gauche.

M. Hervé Mariton a souligné que l'ISF était loin d'être le principal enjeu du débat budgétaire. Il est cependant évident que l'ISF doit être plafonné et son barème revalorisé.

M. Hervé Novelli a confirmé qu'une réévaluation du barème et la réintroduction d'un plafonnement étaient incontestablement nécessaires. Il convient par ailleurs de remédier aux effets pervers induits par l'ISF sur l'investissement et les entreprises. La réforme de l'ISF doit impérativement contribuer à la croissance économique et à la lutte contre les délocalisations.

M. Philippe Auberger a insisté sur les problèmes posés par la prise en compte de la résidence principale. Le barème actuel ne tient pas compte de l'évolution très importante de la valeur des biens immobiliers, qui a progressé de 5% par an en moyenne, et parfois de 10% par an dans certains endroits, depuis 1996. Pour les propriétaires de logements, l'ISF vient se superposer aux impôts fonciers et à la taxe d'habitation. Or, la résidence principale ne génère aucun flux de revenu pour les occupants. Le poids de la fiscalité qui pèse ainsi sur la résidence principale peut contraindre certains redevables à la vendre, ce qui est inacceptable. C'est la raison pour laquelle deux amendements ont été présentés, l'un visant à exclure totalement la résidence principale de l'assiette de l'ISF, l'autre à accroître le montant de l'abattement dont le montant n'a pas été revalorisé au rythme de la croissance des prix de l'immobilier.

M. Didier Migaud a estimé que la sollicitude dont fait preuve l'actuelle majorité à l'égard des redevables de l'ISF tranche avec son indifférence à l'égard du pouvoir d'achat des plus faibles. Il est inutile que l'actuelle majorité s'abrite derrière la référence à des mesures introduites par Lionel Jospin et Pierre Bérégovoy. Ce procédé ne saurait faire bénéficier ses propres initiatives d'une quelconque caution de l'opposition.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que l'essentiel des mesures proposées dans le présent projet de loi de finances est destiné aux plus bas revenus. M. Didier Migaud est tout à fait capable d'apprécier les effets pervers induits par l'ISF sur les entreprises, et notamment les délocalisations, que l'on constate par exemple dans le Grand Ouest. De nombreuses études, et au premier titre le rapport Charzat, ont développé la même analyse. Si l'on dépasse les arrière-pensées électoralistes, chacun est en mesure de comprendre que l'exigence de justice n'est pas contradictoire avec la recherche de l'efficacité, de la croissance et des créations d'emploi, bien au contraire.

M. Daniel Garrigue a souligné que les questions soulevées ne prennent sens que dans le cadre du problème plus général de la fiscalité du patrimoine auquel la France, à la différence de la plupart des pays développés, semble malheureusement bien peu attentive. L'imposition du patrimoine prend deux formes : l'imposition de sa transmission, qui soulève la question du niveau des droits de succession, et son imposition proprement dite, c'est-à-dire la taxation du capital. Le projet de loi de finances pour 2005, comme la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (n° 2004-804 du 9 août 2004), mettent l'accent sur la réforme du premier levier de la fiscalité du patrimoine en proposant un allègement substantiel des droits de succession et en facilitant la transmission des entreprises. Ces mesures répondent bien aux défis les plus urgents : la nécessité d'équilibrer la répartition des revenus entre les générations au profit des plus jeunes et des plus entreprenants, et le caractère impérieux de l'allègement des charges et contraintes qui obèrent la transmission des entreprises au moment même où la génération des chefs d'entreprises nés durant le baby-boom se prépare à partir à la retraite. Dès lors, il semble difficile d'aborder avec la même énergie et au même moment le problème de la fiscalité du patrimoine. L'indexation du barème de l'ISF sur l'inflation, conforme d'ailleurs à l'intention originelle des créateurs de l'impôt en 1981, est une mesure de bon sens qu'il est grand temps d'adopter. De même, il serait opportun de trouver une solution viable pour réduire les effets pervers de l'ISF sur l'implantation des entreprises en France et donc pour lutter efficacement contre les délocalisations. Pour autant, aller plus loin serait nuire à la visibilité et donc à l'efficacité des mesures déjà proposées dans le projet de loi de finances s'agissant des droits de succession, qui constituent une étape décisive dans la réforme de la fiscalité du patrimoine dans son ensemble.

M. Marc Laffineur a souhaité dénoncer l'injustice du procès qui est fait à la politique budgétaire de la majorité de privilégier les plus riches au détriment des plus fragiles. Cette conception archaïque est totalement contradictoire avec les réformes les plus importantes menées depuis 2002 : l'harmonisation et la revalorisation des SMIC a relevé le pouvoir d'achat des ménages modestes dans des proportions sans précédent, la PPE est augmentée substantiellement chaque année, et les efforts consentis pour réduire l'insécurité ont bénéficié en premier lieu aux Français qui vivent dans les quartiers les plus difficiles et les plus fragiles. Ce faux procès ne doit pas empêcher la majorité d'avancer dans la voie de la justice sociale, quelles qu'en soient les formes et quels qu'en soient les bénéficiaires. Indexer le barème de l'ISF sur l'inflation, comme c'est le cas pour l'immense majorité des contributions publiques, est à cet égard autant une mesure d'équité qu'une mesure de bon sens économique. De même, la forte inflation des valeurs immobilières rend nécessaire et juste de relever l'abattement au titre de la

résidence principale afin d'endiguer le flot de contribuables qui entrent dans le champ de l'ISF au seul titre de la revalorisation de leur résidence.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré convaincu que seule une démarche pragmatique et raisonnable permettra de sortir des faux-semblants idéologiques et souvent irrationnels qui rendent impossible la conduite d'un débat serein et réfléchi sur l'ISF. Il a rappelé que sa démarche consistait plutôt à avancer quelques idées simples et de bon sens pour lutter contre les délocalisations et réduire les effets néfastes, décrits par une abondance de littérature économique et officielle, d'une imposition à bien des égards confiscatoire.

Tout d'abord, le barème de l'ISF n'a pas été réévalué depuis 1997. La conséquence, inévitable, a été qu'une partie importante et croissante de la population est devenue redevable de l'impôt, alors même que la hausse de son patrimoine, dans la très grande majorité des cas limitée à la résidence principale, ne reflétait que l'inflation et l'augmentation des prix de l'immobilier. Le fait de détenir une résidence dont la valeur s'est considérablement appréciée du seul fait de la hausse des prix est-il un élément constitutif d'une quelconque « fortune » ? La réponse évidente est négative, et le bon sens et l'équité impliquent de remédier à cet effet pervers, en premier lieu en procédant enfin à l'indexation du barème à l'inflation. La nature idéologique du débat, comme l'état des finances publiques, rend sans doute raisonnable et opportun de limiter l'indexation à la seule année 2005, sans rétroactivité, tout en mettant en place un dispositif d'indexation automatique garantissant que le problème ne se posera plus à l'avenir. En outre, pour recentrer l'ISF sur sa mission originelle, c'est-à-dire la taxation des hauts patrimoines, il apparaît légitime de faire sortir de son champ les ménages qui n'y sont entrés que par l'effet de l'augmentation des prix de leur résidence principale. A cet effet, il sera proposé de relever l'abattement au titre de la résidence principale.

Dans un second temps, se pose la question de l'influence de l'ISF sur les délocalisations. A cet égard, une réforme est urgente. Il faut en effet souligner que la France est aujourd'hui le seul pays développé dans lequel un impôt, l'ISF, a pour effet de faire payer annuellement à ses contribuables parfois plus encore que l'ensemble de leurs revenus annuels. Le caractère « confiscatoire » de l'ISF est manifeste, surtout lorsqu'on le rapproche des critères que semble retenir la Cour de cassation pour qualifier – et, à terme peut-être, condamner – les prélèvements « confiscatoires » : un impôt devient confiscatoire dès lors qu'il aboutit à prélever plus de la moitié des revenus des contribuables. Il serait à cet égard regrettable que la justice en vienne un jour à imposer une décision que le bon sens aurait dû suggérer au législateur depuis longtemps. Les conséquences manifestement excessives de l'ISF sur les situations individuelles exercent aussi, bien évidemment, des impacts

extrêmement négatifs sur l'économie dans son ensemble. Les études décrivant clairement les effets pervers de cet impôt sur la localisation des entreprises et des capitaux sont pléthoriques et convergentes, la Commission des finances ayant eu l'occasion, sous la précédente majorité, d'en prendre connaissance grâce à son Rapporteur général d'alors. Seule la récente étude du Conseil des impôts nuance ces conclusions, mais au prix d'une analyse statique qui ne rend que très partiellement compte de l'incidence économique de l'ISF. A titre d'exemple, cette étude se contente d'évaluer le nombre de personnes ayant quitté l'hexagone en raison d'une imposition très excessive en recensant les redevables effectifs à l'ISF qui déclarent être partis de France pour cette raison, ignorant ceux qui ont quitté le territoire avant, et précisément pour éviter de devenir redevables de l'ISF.

Le problème majeur ne résulte pas du dispositif mis en place par M. Rocard puis modifié à la marge par M. Bérégovoy. Il remonte à une erreur commise en loi de finances pour 1996. A partir du moment où un dégrèvement d'impôt était institué, dès lors que l'impôt atteignait 85% du revenu, ce dégrèvement pouvait atteindre des sommes très importantes et a donc été plafonné. C'est le plafonnement du plafonnement qui nuit à l'attractivité de la France et devient un problème majeur, tous les rapports d'experts le démontrent.

Un autre point est celui de l'insuffisance des fonds propres de nos PME. Les fonds d'investissement de proximité dans lesquels nous avons mis beaucoup d'espoir ne fonctionnent pas d'après les premiers chiffres. D'où l'idée de favoriser la prise de risques par une mesure sur l'ISF : soit en réduisant l'impôt, soit en réduisant l'assiette. Des amendements vont être examinés, par exemple afin d'augmenter l'abattement d'assiette de 50% à 75% en cas d'engagement de conservation des titres ou encore de permettre qu'une personne âgée quittant l'entreprise mais conservant ses actions ne soit pas imposée à l'ISF sur ces actions. S'agissant de l'entreprise, une multitude de points d'entrées est possible. Il conviendra néanmoins d'être pragmatique et de faire des choix. Le Rapporteur général a indiqué que, selon lui, le problème du plafonnement était devenu un problème majeur en termes d'image.

M. Philippe Briand a indiqué que dans les pays qui nous entourent, tels que l'Allemagne et la Grande-Bretagne, dont la majorité diffère de la nôtre, des dispositions fortes ont été prises sur l'ISF.

Lorsque Renault, Euronext et EADS décident d'implanter leur siège en Hollande, ce sont des entreprises françaises d'une importance considérable qui transfèrent leur siège à l'étranger. Il en découle que l'impôt sur les sociétés est payé en Hollande au lieu de l'être en France. Pour des raisons idéologiques, la France perd des valeurs considérables. Un autre exemple intéressant est celui d'une entreprise qui s'implante en France mais

transfère ses cadres à l'étranger et, là encore, la France est perdante en termes de matière fiscale. Par ailleurs, un autre mécanisme est pénalisant : en effet, pour être exonéré de l'ISF, il faut retirer ses revenus de l'entreprise. Il n'est pas possible de conforter ses fonds propres, sinon l'outil de travail devient passible de l'ISF. Une autre différence entre la France et les autres pays où existe l'ISF (comme la Suisse) réside dans le taux français bien plus élevé, quand le rendement de nos actifs atteint 3% et que l'inflation atteint 1,7%.

Les plus importantes situations patrimoniales se sont d'ores et déjà réorganisées. En revanche, les plus petites situations patrimoniales continuent de supporter chaque jour le poids de cet impôt. En conclusion, deux pistes sont possibles : soit l'on diminue l'impôt (par des mesures sur la résidence principale ou sur le barème), soit l'on se demande jusqu'à quel taux les impôts peuvent être prélevés d'une manière raisonnable avant de devenir confiscatoires. Il convient de souligner que ce sont 10% des prélèvements sociaux qui ont été créés depuis les mesures prises par M. Bérégovoy. Un taux plafond raisonnable doit être institué en tenant compte de ces évolutions afin de ne pas décourager les plus entrepreneurs.

M. Alain Rodet a fait observer que le Rapporteur général avait clairement démontré dans ses propos à quel point l'impôt de solidarité sur la fortune était un bon impôt. On constate en effet que son assiette s'élargit, ce qui témoigne du dynamisme de la base de cet impôt. S'agissant des tergiversations de la majorité actuelle quant au sort à lui réserver, elles semblent surprenantes car les groupes soutenant le Gouvernement sont bien largement majoritaires à l'Assemblée nationale et pourraient donc sans difficulté adopter les mesures jugées opportunes en ce domaine.

M. Hervé Mariton a noté la distorsion entre le taux de rendement du capital tel qu'il avait été envisagé au moment de l'institution de l'IGF devenu ISF et le taux de rendement aujourd'hui constaté. Les taux d'impôt mis en place à l'époque avaient un sens, ce qui n'est plus totalement le cas aujourd'hui, étant donné l'évolution du rendement du capital. Les amendements visant à mettre en cohérence certains aspects de l'ISF ne sont, certes, pas inutiles, mais il conviendra dans les années à venir de réfléchir de façon approfondie à la mise en perspective de cet impôt. L'objectif devrait être de mettre en place un impôt efficace, en faisant fi de tout *a priori* idéologique.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a plaidé pour que les commissaires se concentrent sur deux points importants : la réforme du barème et l'actualisation du plafonnement. L'adoption des amendements correspondants permettra de mettre fin aux effets pervers les plus manifestes aujourd'hui observés. Il ne paraît pas opportun, en revanche, d'adopter d'autres amendements ayant des objets plus vastes.

La Commission a poursuivi l'examen de l'amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à exclure la résidence principale de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le **Rapporteur général** a émis de nouveau un avis défavorable sur cet amendement qui met en place une exonération totale et immédiate de la résidence principale, ce qui ne paraît pas opportun.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il n'était également pas favorable à l'adoption de cet amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

En conséquence, un amendement de **M. Bernard Carayon**, ayant un objet similaire, est devenu sans objet.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard, visant à intégrer les œuvres d'art ainsi que les objets d'antiquité et de collection dans l'assiette de l'ISF et à ne maintenir l'exonération actuelle que pour les biens meubles constituant le complément artistique des immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

La Commission a examiné deux amendements identiques, l'un présenté par M. Augustin Bonrepaux, l'autre par M. Jean-Pierre Brard, visant à supprimer la disposition selon laquelle les parts ou les actions d'une société ne sont pas comprises dans les bases d'imposition à l'ISF pour la moitié de leur valeur en cas d'engagement collectif de conservation, pour une durée d'au moins six ans, pris par le propriétaire, ou portant sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés.

M. Augustin Bonrepaux a expliqué que l'amendement visait à supprimer la possibilité prévue actuellement d'échapper à l'ISF dans le cadre d'un pacte d'actionnaires représentant seulement 20 % des droits d'une société. Il a considéré que la majorité serait bien avisée d'adopter cet amendement.

Le **Rapporteur général**, après avoir donné un avis défavorable, a rappelé que la mesure ne s'appliquait que si la durée de l'engagement collectif de conservation était au moins égale à six ans. Une réduction d'assiette de 50% est prévue dans ce cas. Ces mesures vont dans le sens d'une stabilisation du capital pour les PME. Les dispositions contenues dans la loi d'initiative économique dite « loi Dutreil », entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 ont permis à de nombreuses entreprises d'éviter de tomber sous la coupe de grands groupes.

M. Philippe Auberger a fait observer que l'adoption de la loi relative à l'initiative économique n'a pas empêché le produit de l'ISF

d'augmenter de 20 % en 2004, contrairement à ce que certains parlementaires de l'opposition notamment avaient prétendu au moment de son examen.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'ISF avait rapporté, en 2003, 2,335 milliards d'euros et que, selon les prévisions rectifiées aujourd'hui disponibles, le rendement pour 2004 devrait s'établir à 2,65 milliards d'euros. Les mesures prévues dans la loi Dutreil n'ont donc en rien diminué le rendement de l'ISF. Les parlementaires qui ont prétendu le contraire au moment des débats sur ce texte de loi ont manifestement voulu tromper l'opinion.

M. Éric Besson a précisé que le montant de 500 millions d'euros n'était pas une pure invention du groupe socialiste, mais émanait du ministre Renaud Dutreil lui-même, qui cherchait à en tirer quelque gloire en intervenant devant un parterre de chefs d'entreprises.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite examiné, en discussion commune, un amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous et un amendement présenté par M. Jean-Jacques Descamps, tendant à porter de 50% à 75% le pourcentage de la valeur des parts ou actions de sociétés détenues dans le cadre d'un pacte d'actionnaires bénéficiant d'une exonération d'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Jean-Jacques Descamps a expliqué que son amendement visait les petits actionnaires d'entreprises familiales devenues importantes. Ces actionnaires sont soumis à l'ISF puisque leur participation au capital de l'entreprise ne peut pas recevoir la qualification d'outil professionnel. L'exonération prévue par la loi pour l'initiative économique dans le cas d'un pacte d'actionnaire a pour objectif d'éviter la vente de ces parts, la dispersion du capital, et, *in fine*, la disparition de l'entreprise. Elle ne porte cependant que sur 50% de la valeur des participations, ce qui laisse dans l'assiette de l'ISF des sommes encore importantes. Si l'on souhaite que le principe retenu dans la loi Dutreil atteigne au mieux son objectif de maintien des actifs et des emplois sur le territoire français, voire incite au retour des actionnaires déjà expatriés, l'exonération doit être portée à 75% de la valeur des parts, sauf à adopter une mesure restaurant le plafonnement de la cotisation dans son intégrité.

Le **Rapporteur général** a indiqué que cet amendement, très intéressant, se situait exactement dans la perspective des travaux et réflexions conduits pendant l'élaboration de la loi Dutreil. Cet abattement de 50% est pratiqué en cas de donations ou de succession. Plusieurs études produites montrent que, pour nombre d'entreprises familiales, le dividende versé est inférieur à l'impôt dû au titre de l'ISF. Il s'ensuit que des actionnaires familiaux qui ne peuvent prétendre au titre de dirigeants doivent acquitter un

montant d'ISF supérieur au revenu de leur participation. On conçoit bien que ceci puisse engendrer une certaine lassitude, poussant à la vente des parts ou actions de l'entreprise. Certes, ce n'est pas un facteur de délocalisation directe, mais la vente se fait souvent au profit d'un grand groupe, qui a moins de scrupule à délocaliser, ultérieurement, l'outil de production. Ce funeste destin n'est évidemment pas possible si les liens du pacte familial d'actionnaires subsistent. Cependant, cet amendement ne peut être adopté en l'état, faute d'éléments d'information précis sur ses conséquences financières et sur son impact effectif. Il conviendrait donc de mettre à profit le délai qui court jusqu'à la présentation du prochain projet de loi sur l'initiative économique pour éclaircir ces points.

M. Jean-Jacques Descamps s'est réjoui de la perspective d'une nouvelle loi sur l'initiative économique mais a estimé que le Gouvernement aurait pu utilement s'exprimer en séance publique s'il avait dû se prononcer sur cet amendement, qui a été retiré.

M. Jean-Michel Fourgous a reconnu que la loi Dutreil avait permis un certain nombre d'avancées mais qu'elle ne constituait pas une panacée. Le dispositif des pactes d'actionnaires n'a pas conduit à une véritable stabilisation des structures capitalistiques d'origine familiale et il continue à y avoir des ventes motivées par le rendement insuffisant des actifs intégrés dans l'assiette de l'ISF. On ne peut pas rester inactif devant l'échec des pactes d'actionnaires. Or, dès que l'on parle de faits économiques dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, on se heurte à une culture administrative bien française qui ne voit dans l'amélioration du cadre fiscal de l'entreprise que le dernier avatar des idéologies libérales. Pourtant, aujourd'hui, les délocalisations et les domiciliations à l'étranger de contribuables fortunés montrent sur l'ISF est devenu l'« impôt de solidarité pour l'étranger ». Doit-on encore longtemps garder les yeux fermés sur la destination de l'argent tiré de la vente des entreprises familiales ? Il faut voir la réalité en face et agir en conséquence et le retrait de cet amendement ne signifie pas que le dossier est clos

Cet amendement a été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer l'exonération d'ISF pour les capitaux placés dans le capital de PME prévue par l'article 885 I *ter* du code général des impôts.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que le récent débat sur les délocalisations montrait l'intérêt d'une telle abrogation. Le dispositif voté dans la loi sur l'initiative économique prévoit une exonération d'ISF pour les capitaux placés dans le capital des PME, que celles-ci soient implantées en France ou pour des raisons de comptabilité communautaire, dans tout pays de

l'Espace économique européen. Depuis, la majorité feint de s'étonner que les délocalisations dans les pays d'Europe centrale et orientale prennent des proportions inquiétantes, alors que c'est elle qui a fait adopter ce cadeau fiscal.

Le **Rapporteur général** a estimé qu'il avait déjà répondu sur le fond à ce genre d'arguments à l'occasion des débats sur les précédents amendements.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à maintenir, pour l'imposition à l'ISF, la qualification d'outil professionnel pour un bien professionnel ayant fait l'objet d'une cession pendant les deux ans suivant cette cession.

M. Philippe Auberger a relevé que la France entretient, depuis l'origine, une relation passionnelle avec son impôt sur la fortune. La définition actuelle de l'outil professionnel amène certaines personnes à conserver des pouvoirs de direction d'une entreprise alors qu'elles ont dépassé l'âge canonique. On cite volontiers l'exemple d'une personne de 93 ans qui reste président du directoire d'une grande entreprise de distribution alors que son épouse, âgée de 77 ans, reste membre du conseil de surveillance. De même, des anciens dirigeants d'entreprises ayant vendu leur bien professionnel se domicilient à l'étranger car le montant de l'ISF dû est supérieur au montant des dividendes perçus. Il est donc opportun de prolonger de deux ans la qualification d'outil professionnel dont bénéficie un bien professionnel ayant été cédé, afin de donner aux personnes concernées plus de temps pour organiser la transition de leur situation fiscale.

Le **Rapporteur général** est convenu que de nombreux dirigeants âgés restent aux commandes de leur entreprise pour des raisons fiscales. Cependant, les aménagements d'ISF proposés dans le projet de loi de finances seront plus efficaces s'ils restent concentrés autour de certaines priorités. Si l'idée est intéressante, cet amendement ne peut être adopté derechef.

M. Philippe Auberger a relevé que le débat, légitime, restait ouvert. S'il n'est effectivement pas possible de résoudre le problème en 2005 et compte tenu de l'esprit constructif dans lequel le Rapporteur général aborde ce sujet, il convient de retirer cet amendement.

Cet amendement a été retiré.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à rétablir une égalité d'imposition entre certains investissements réalisés directement par les personnes physiques, qui ne sont pas imposables au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, et les mêmes investissements réalisés par l'intermédiaire d'instruments collectifs comme les

fonds communs de placements à risque ou les sociétés de capital-risque, qui le sont.

La Commission a *rejeté* deux amendements identiques présentés par M. Charles de Courson et M. Hervé Mariton, repris par M. Eric Besson après que M. Hervé Mariton l'eut retiré, tendant à qualifier de biens professionnels les biens ruraux loués par bail à long terme afin qu'ils bénéficient d'une exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, M. Hervé Mariton ayant retiré un amendement identique, tendant à supprimer la proratisation de l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du niveau de participation dans le cercle familial dans le cas d'un bien rural loué à bail à long terme.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à porter de 20 à 80% l'abattement au titre de la résidence principale pour les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Richard Mallié a constaté que la « flambée » récente des prix de l'immobilier en France a eu pour conséquence qu'un grand nombre de propriétaires sont devenus redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune du seul fait de la revalorisation rapide de leur résidence principale.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à l'amendement. En effet, même si les prix de l'immobilier ont connu une croissance rapide ces dernières années, cette hausse ne justifie pas de porter l'abattement à 80% de la valeur de la résidence principale.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné, en discussion commune, deux amendements présentés, respectivement, par MM. Philippe Auberger et Hervé Mariton, tendant à porter l'abattement au titre de la résidence principale de 20 à 30% de sa valeur.

Le **Rapporteur général**, approuvé par **M. Hervé Mariton**, a rappelé que l'actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune à partir de 2005 a pour inconvénient de ne pas tenir compte de l'augmentation passée des prix de l'immobilier. Une mesure spécifique telle que la hausse de l'abattement au titre de la résidence principale est nécessaire afin de limiter les conséquences que cette augmentation a eues sur nombre de propriétaires.

M. Didier Migaud a rappelé que la Commission a précédemment adopté un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à exclure la résidence principale de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il s'est

donc étonné que l'on envisage de mettre aux voix un amendement se situant en deçà de ce qui a déjà été adopté.

M. Denis Merville, après s'être déclaré favorable à cet amendement, a jugé qu'au regard de la hausse considérable des prix de l'immobilier, un abattement de 30% sur la valeur de la résidence principale constituait un minimum.

M. Philippe Auberger a estimé de la première importance que ces amendements rassemblent le plus grand nombre de voix.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a proposé une seconde délibération sur les deux amendements concernés.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, visant à relever le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune dans la proportion du relèvement du barème de l'impôt sur le revenu.

Le **Rapporteur général** a rappelé l'existence d'une forte concentration de contribuables dans les deux premières tranches du barème, faute d'actualisation de celui-ci depuis la loi de finances pour 1996. Il propose donc de relever les tranches du tarif dans les mêmes proportions que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Sont par conséquent devenus sans objet :

– deux amendements présentés par M. Philippe Auberger, l'un, proposant de relever les seuils des tranches d'imposition de l'impôt de solidarité sur la fortune en proportion de la hausse des prix, l'autre, proposant de procéder chaque année à l'actualisation du barème dans les mêmes conditions que l'impôt sur le revenu.

– deux amendements présentés par M. François Scellier et M. Hervé Novelli, tendant à actualiser chaque année le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du taux d'inflation.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à créer une réduction d'impôt de 50% en faveur des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune qui investissent dans la création ou dans le développement initial d'entreprises à fort potentiel de croissance.

M. Jean-Michel Fourgous a souligné combien les sondages montrent que l'opinion publique, en avance sur la classe politique, est favorable à ce type de mesure, potentiellement créatrice de 100.000 emplois par an.

Le **Rapporteur général** s'est montré réservé sur l'opportunité d'ouvrir des discussions sur la fiscalité des petites et moyennes entreprises à ce stade du débat. Il est préférable et plus efficace de s'en tenir, dans la présente loi de finances, à l'adoption de mesures de portée générale. Les dispositifs plus spécifiques, tels que la fiscalité des PME, devront effectivement être traités, mais ultérieurement dans un autre texte.

Après qu'il eut émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Philippe Auberger et un amendement présenté par M. Hervé Novelli, tendant à réformer le plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Philippe Auberger a rappelé que la loi de finances pour 1989 avait prévu que le montant de l'impôt global dû au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, de l'impôt sur le revenu et du prélèvement libératoire ne devait pas dépasser 70% du revenu annuel global. Ce taux a été porté à 85% en 1990, mais un plafonnement du dégrèvement a été institué en 1995. Il est proposé, par le premier amendement, de ramener le taux de plafonnement à 75% du revenu annuel global ou, à défaut, de supprimer ce « plafonnement du plafonnement » par le second amendement.

M. Hervé Novelli a plaidé, lui aussi, en faveur de la suppression du « plafonnement du plafonnement » qui aboutit actuellement à une mesure confiscatoire pour le contribuable.

Le **Rapporteur général** s'est dit favorable à un retour à la situation antérieure à 1995, c'est-à-dire à un taux de plafonnement fixé à 85% du revenu annuel global, sans « plafonnement du plafonnement ».

La Commission a *adopté* ce second amendement, après que **M. Philippe Auberger** eut retiré son premier amendement.

En conséquence, l'amendement présenté par M. Philippe Auberger tendant à revenir au dispositif de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune antérieur à 1995 est devenu sans objet.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Mariton, tendant à instaurer un seuil de recouvrement de 200 euros pour les sommes dues au titre de l'ISF.

M. Hervé Mariton a estimé qu'il ne fallait pas que l'ISF coûte plus qu'il ne rapporte. Or, il n'apparaît pas opportun, en raison du coût de collecte, de recouvrer les sommes dues au titre de l'ISF lorsque leur montant est inférieur à 200 euros.

La Commission a *rejeté* cet amendement, suivant l'avis défavorable du **Rapporteur général**.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Novelli, tendant à défalquer de l'impôt dû au titre de l'ISF le montant des souscriptions de parts réalisées lors de la création ou d'une augmentation du capital d'une PME, cette réduction étant plafonnée à 50% du montant de l'ISF dû par le contribuable.

M. Hervé Novelli a retiré cet amendement, indiquant qu'il serait défendu en séance car il mérite un débat approfondi.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à instituer une réduction d'ISF à hauteur de 50% des sommes utilisées à la souscription en numéraire au capital initial ou à une augmentation de capital d'une PME ou d'une PMI dont le nombre de salariés est inférieur à 250 personnes et dont le capital est compris entre 100.000 euros et 1 million d'euros.

M. Richard Mallié a précisé que cette réduction d'impôt serait majorée de 10 % dès lors que la société bénéficiaire de l'investissement, après avoir cessé tout ou partie de son activité imposable en France et transféré cette activité à l'étranger, la domicilierait à nouveau en France.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable à cet amendement dont les dispositions sont analogues à celles proposées précédemment par M. Hervé Novelli. Il sera utile de rouvrir le débat en séance sur cette question, qui aura toute sa place dans le projet de loi annoncé par le Gouvernement sur les PME.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Novelli, tendant à instituer une réduction d'ISF pour les redevables ayant leur domicile fiscal en France, à hauteur du montant des sommes affectées à l'acquisition de parts ou d'actions de sociétés dans le cadre d'opérations de souscription au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés, créées depuis moins de cinq ans à la date de la souscription, dans la limite de 50 % du montant de l'impôt à acquitter.

M. Hervé Novelli a indiqué que l'objet de cet amendement était analogue à celui des deux amendements précédents.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à réduire de 152.500 à 100.000 euros l'abattement applicable aux sommes transmises par succession au moyen de l'assurance vie.

M. Didier Migaud a précisé qu'il s'agissait d'éviter que les multiples avantages fiscaux institués au bénéfice des personnes les plus aisées ne conduisent à une totale défiscalisation des successions.

Le **Rapporteur général** a rappelé la nécessité d'une stabilité de la règle fiscale en matière d'épargne à long terme et notamment d'assurance vie.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné deux amendements présentés, respectivement, par MM. Hervé Mariton et Jean-François Descamps, tendant à pérenniser la réduction temporaire des droits pour les donations en pleine propriété, prévue par l'article 17 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé que cette mesure avait démontré ses effets bénéfiques en matière d'incitation à la transmission anticipée du patrimoine en pleine propriété, qui s'est révélée être un excellent soutien à la consommation. Il convient par conséquent de la pérenniser.

Le **Rapporteur général** a souligné le caractère strictement conjoncturel d'une telle mesure, qui doit donc rester temporaire.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

Avant l'article 10 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à fixer à 0,05% à compter du 1^{er} janvier 2005 le taux de la taxe sur les transactions financières prévue à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.

M. Didier Migaud a précisé que cet amendement visait à aider le Président de la République à traduire dans les faits les déclarations favorables à une telle taxe qu'il ne cesse de multiplier, sans jamais se donner les moyens de la concrétiser. Il convient que l'Assemblée nationale soutienne le Président de la République dans son combat contre les injustices sur le plan mondial.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la précédente majorité, dans un grand élan de générosité, avait adopté le dispositif d'une taxe sur les transactions financières, de type taxe « Tobin », et que dans un autre grand élan de générosité, elle en avait alors fixé le taux à 0%. Il convient de ne pas modifier cette solution parfaitement équilibrée.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 10 : *Crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France :*

La Commission a examiné deux amendements de suppression présentés respectivement par MM. Augustin Bonrepaux et Jean-Pierre Brard.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que le dispositif proposé par le Gouvernement constituait en réalité une pure mesure d'affichage à l'efficacité plus que douteuse.

Le **Rapporteur général** a estimé, au contraire, qu'il s'agissait d'un dispositif très innovant destiné à répondre à un problème réel. Il s'est, en outre, étonné que l'opposition, qui semblait très préoccupée le matin même par le problème des délocalisations, s'oppose le soir à une mesure simple qui permettra de lutter efficacement contre ces dernières. Comme le montant du crédit d'impôt sera d'autant plus élevé que l'entreprise relocatera ses activités dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire, cette mesure constitue une forte incitation à la création d'emplois dans les régions que les délocalisations ont le plus sévèrement frappées par les délocalisations.

La Commission a *rejeté* ces amendements et *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11 : Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale :

La Commission a examiné deux amendements de suppression présentés, respectivement, par MM. Augustin Bonrepaux et Jean-Pierre Brard.

M. Augustin Bonrepaux a estimé qu'il s'agissait, là encore, d'une pure mesure d'affichage. Le coût du dispositif, estimé à 10 millions d'euros, donne la mesure de l'effort réel consenti sur ce sujet par le Gouvernement. Le Conseil des impôts, par ailleurs, a montré que les baisses d'impôts ne peuvent résoudre à elles seules le problème des délocalisations. En effet, les entreprises décident du lieu d'implantation de leurs activités productives en fonction de nombreux paramètres parmi lesquels les infrastructures, les équipements, l'information, la recherche.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné, en discussion commune, deux amendements présentés, respectivement, par MM. Philippe Auberger et Charles de Courson, tendant à permettre aux entreprises de bénéficier deux fois du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale.

M. Philippe Auberger a souligné le caractère innovant du dispositif qui permet de soutenir l'effort d'exportation des PME, en particulier vers les marchés lointains dont elles sont généralement absentes. Cependant, obtenir des résultats dans un domaine aussi aléatoire exige du temps. De fait, qu'une entreprise ne puisse obtenir qu'un crédit d'impôt risque de limiter l'efficacité du dispositif.

Le **Rapporteur général** a salué l'originalité de cette mesure qui, en subordonnant le crédit d'impôt à la nécessité d'embaucher un salarié ou de recourir à un volontaire international en entreprise (VIE) spécialement affectés à la prospection commerciale, évite largement les abus observés sur d'autres dispositifs. C'est pourquoi il se déclare favorable à l'amendement, notant au passage que le coût supplémentaire qu'il implique est faible dans la mesure où le présent article coûterait 10 millions d'euros.

La Commission a *adopté* ces amendements.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer la condition tenant à l'embauche d'un salarié ou d'un VIE affecté à la prospection commerciale.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 : Allégements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité :

La Commission a examiné deux amendements de suppression présentés, respectivement, par MM. Augustin Bonrepaux et Jean-Pierre Brard.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur la définition des pôles de compétitivité et sur le nombre susceptible d'en être créés. Il a redouté que la politique de lutte contre les délocalisations ne concerne que certaines zones du territoire, auquel cas il s'agirait d'une curieuse conception de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, la fiscalité ne constitue qu'un facteur parmi d'autres de la compétitivité d'un pays, à côté notamment des infrastructures et de la productivité de la main-d'œuvre.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, approuvé par **M. Michel Bouvard**, a indiqué que plusieurs sites pourraient être réunis en un seul pôle.

M. Michel Bouvard a défendu la proposition de créer des pôles de compétitivité en jugeant inconséquente la position de principe consistant à rejeter une idée alors que dans le domaine des délocalisations plus que dans aucun autre, tout doit être tenté. L'Italie s'est lancée depuis longtemps et avec succès dans une telle démarche dont l'exemple de Crolles II montre qu'elle est transposable en France. Depuis quinze ans, les délocalisations se multiplient sans que l'on ait trouvé une recette miracle pour les freiner et développer de nouveaux secteurs industriels.

M. Alain Rodet s'est étonné que le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, pourtant le premier concerné par la création des pôles de compétitivité, ait choisi ce moment pour quitter son poste et rejoindre la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

M. Eric Besson a souligné la nécessité de créer des pôles d'innovation. Cependant, un pareil dispositif d'exonération d'impôts équivaut en pratique à la multiplication des zones franches, du risque de délocalisations internes dont souffrirait le reste du territoire. Cette mesure pourrait enclencher un engrenage dangereux dont les conséquences négatives ne tarderont pas à se faire sentir.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable à la suppression de cet article. Il a répété qu'il ne s'agissait pas d'aménagement du territoire ou d'une quelconque mesure d'équité, mais de renforcer l'attractivité du territoire français dans son ensemble. Par ailleurs, il a souligné que le critère fiscal est un critère parmi d'autres en matière de localisation des activités productives à côté, notamment, de la qualité des infrastructures ou du niveau de formation, domaines dans lesquels la France investit depuis longtemps des sommes considérables.

M. Didier Migaud s'est demandé comment expliquer le développement de zones comme Crolles II, alors même que la présente mesure n'existait pas.

M. Christian Cabal a rappelé que les incitations fiscales ne sont qu'un élément parmi d'autres permettant de favoriser la constitution de pôles de recherche. Ces efforts publics passent aussi par les crédits de la recherche, les dépenses d'investissement assumées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Mais, en ce domaine exigeant, c'est l'action sur l'ensemble de ces leviers qui conditionne le succès, et les dispositions fiscales particulières sont à ce titre au moins aussi importantes que les subventions publiques.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'aux efforts de l'Etat s'ajoutent nécessairement les contributions des collectivités locales. Il faut d'ailleurs souligner combien les inégalités de moyens entre ces dernières exercent des effets déterminants sur l'implantation des pôles de recherche : la situation est ainsi bien différente dans les métropoles ou les zones urbaines qui bénéficient d'un potentiel fiscal et d'infrastructures extrêmement développés et les régions plus fragiles qui bien souvent n'ont guère de moyens à mobiliser pour attirer les implantations des entreprises de pointe. C'est pour ces dernières principalement que le dispositif proposé prend tout son sens.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, supprimant la possibilité offerte aux collectivités locales de compléter les dispositions fiscales favorables accordées par l'Etat par des exonérations supplémentaires de taxe foncière et de taxe professionnelle, au motif que cette faculté, dont le coût pour les finances locales ne sera pas

compensé par l'État, serait de fait réservé aux seules collectivités qui ont les moyens financiers d'appliquer de telles exonérations, c'est-à-dire précisément celles qui ont le moins besoin d'attirer des implantations productives sur leur territoire.

Le **Rapporteur général** a exprimé un avis défavorable, rappelant que l'article se contente d'ouvrir cette possibilité en laissant aux collectivités locales l'entière liberté d'en décider l'opportunité comme l'ampleur. Face à un enjeu aussi décisif pour l'avenir économique du pays tout entier, les considérations comptables traditionnelles sur les modalités des compensations par l'État apparaissent à très courte vue.

M. Éric Besson a souligné que les arguments développés par la majorité en faveur de l'adoption de dispositifs fiscaux dérogatoires supplémentaires pour favoriser l'implantation d'entreprises de compétitivité en France sont précisément ceux invoqués par le Président de la République début 2004 pour justifier la réforme de la taxe professionnelle. Est-ce à dire que ce dernier dispositif est voué à l'échec pour qu'il soit dès à présent nécessaire de lui trouver des substituts ?

La Commission a *rejeté* l'amendement, et *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13 : Réduction à 1,5% du taux de la contribution de l'impôt sur les sociétés avant sa suppression complète :

La Commission a examiné deux amendements de suppression présentés, respectivement, par MM. Pascal Terrasse et Jean-Pierre Brard.

M. Pascal Terrasse a souligné que la suppression progressive de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, dite « surtaxe Juppé », reflète une erreur manifeste de conception des faiblesses de l'économie française par la majorité. L'essentiel, pour développer l'emploi, est en effet d'en abaisser le coût *via* l'allègement des charges sociales qui pèsent sur le travail, en particulier peu qualifié. C'est cette conviction qui avait motivé la politique de l'emploi de la précédente majorité, axée sur le dispositif « gagnant – gagnant » de la baisse du temps de travail et des cotisations sociales. Or, en 2004 comme en 2005, le coût du travail va progresser en France, sous l'effet des augmentations de cotisations vieillesse et chômage en 2004, puis de la hausse de la CSG en 2005. À côté du dynamisme excessif de ces prélèvements, la suppression de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés apparaît peu de chose, et, de surcroît, elle ne bénéficiera pas ou très peu aux principaux employeurs du pays que sont les PME.

Le **Rapporteur général**, émettant un avis défavorable, s'est déclaré surpris de la versatilité de l'opposition qui refuse ici la suppression

d'une surtaxe qu'elle avait réclamée, au motif qu'elle-même l'avait programmée, lors des débats relatifs à la loi de finances initiale pour 2003 et à celle pour 2004.

La Commission a *rejeté* ces amendements puis *adopté* l'article 13 sans modification.

Après l'article 13 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à encourager la diffusion des chèques vacances dans les PME en permettant aux entreprises de moins de 50 salariés d'accorder ces aides aux vacances à tous les leurs salariés, leurs conjoints et leurs personnes à charge.

M. Michel Bouvard a rappelé que, malgré plusieurs tentatives législatives, il s'est avéré impossible jusqu'ici de prendre les mesures de bon sens qui étendraient le champ de diffusion des chèques vacances au-delà des grandes entreprises dont les salariés ont le quasi-monopole grâce au droit reconnu au seul comité d'entreprise de faire bénéficier de ces aides les conjoints et enfants de ces salariés. Le plafonnement de l'aide ouvrant droit à exonération de charges sociales serait cependant maintenu, par salarié et par an, à 30% du SMIC mensuel où à 10% pour les salariés dont le revenu fiscal de référence excède le plafond de ressources du dispositif actuel (soit 16.320 euros pour la première part du quotient familial).

Après que le **Rapporteur général** a précisé que cette question, examinée avec attention par le Gouvernement, sera plus utilement évoquée lors de la discussion en séance publique, cet amendement a été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard tendant à rendre déductibles du revenu imposable les primes versées pour les contrats d'assurance couvrant les risques pour perte partielle ou totale d'autonomie, afin d'encourager leur diffusion auprès des ménages.

M. Michel Bouvard a souligné que les charges au titre de la dépendance sont croissantes, et pèsent d'un poids de plus en plus lourd en particulier sur les départements, auxquels il appartient de financer l'allocation personnelle d'autonomie (APA).

Après que le **Rapporteur général** a exprimé un avis défavorable, au motif que le Gouvernement a fait le choix inverse d'un traitement social, par une prise en charge collective notamment au moyen du renforcement de l'APA, du risque lié à la dépendance, cet amendement a été retiré.

M. Pascal Terrasse a estimé que la question de la compensation financière pour les départements revêtait en effet une importance particulière ; il a déclaré que la compensation par l'État se faisait à hauteur de 50%. Il arrive que des retraités utilisent certains dispositifs d'épargne comme l'assurance-vie pour financer la prise en charge de la dépendance.

M. Charles de Courson a rappelé que, lors des débats sur le texte instituant l'allocation de prestation autonomie, s'est posée la question de savoir s'il fallait prendre en compte les rentes issues des contrats d'assurance dans le calcul du plafond de ressources. Il a été décidé que les rentes ne seraient pas prises en considération dans ce calcul. L'amendement proposé par M. Michel Bouvard relance ce débat.

M. Michel Bouvard a retiré l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Hervé Novelli, tendant à rendre applicable le taux réduit de 15% d'impôt sur les sociétés aux entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 15 millions d'euros dans la limite de 150.000 euros de bénéfice.

M. Hervé Novelli a noté qu'un récent rapport du Conseil d'analyse économique a montré que la fiscalité française était relativement désavantageuse pour les PME. En effet, alors qu'aux États-Unis les PME ne supportent qu'environ 60% de la pression fiscale appliquée aux grandes entreprises, les PME françaises sont surtaxées de 23% par rapport à celles-ci. Il apparaît donc urgent de réduire cet écart préjudiciable à la compétitivité des entreprises françaises alors même que le Gouvernement veut lutter contre les délocalisations.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'adoption de cet amendement aurait de lourdes conséquences pour les finances publiques, puisque son coût représenterait sans doute plusieurs centaines de millions d'euros. De plus, il a rappelé que la surtaxe Juppé s'appliquant quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise, les PME bénéficiant du taux réduit, profiteraient également de sa suppression.

M. Hervé Novelli a retiré son amendement.

La Commission a examiné cinq amendements identiques, présentés par MM. Christian Cabal, Hervé Mariton, Charles de Courson, Michel Bouvard et Jean-Jacques Descamps, tendant à créer un taux d'imposition réduit à 3% sur les revenus du patrimoine des fondations reconnues d'utilité publique.

M. Christian Cabal a noté qu'aujourd'hui la reconnaissance d'utilité publique n'emportait pas de conséquence en matière fiscale, le régime applicable aux fondations reconnues d'utilité publique étant actuellement

quasiment identique à celui de tout organisme sans but lucratif. L'objet de l'amendement est de renforcer les moyens d'intervention de ces fondations, suite à la réforme de l'avoir fiscal.

Le **Rapporteur général** a indiqué que des mesures favorables aux fondations ont déjà été adoptées et que la réforme de l'avoir fiscal est entrée en vigueur depuis un an seulement. Les fondations en question bénéficient d'un abattement de 50.000 euros sur les dividendes imposables et d'une exonération totale des dividendes de source française.

Ces cinq amendements ont été retirés.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut confirmé qu'une deuxième délibération aurait lieu sur deux amendements précédemment adoptés, modifiant la prise en compte de la résidence principale dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, la Commission a examiné un amendement présenté par M. Patrice Martin-Lalande, tendant à étendre le crédit d'impôt en faveur de la production cinématographique à la production d'oeuvres audiovisuelles de fiction et d'animation agréées.

M. Patrice Martin-Lalande a indiqué que cet amendement avait déjà été déposé à l'occasion du projet de loi de finances pour 2004 sans recevoir, à l'époque, les faveurs du Gouvernement. Celui-ci semble mieux disposé cette année, comme en témoignent les 35 millions d'euros annoncés en faveur du crédit d'impôt « audiovisuel » que le ministère de la communication a promis de mettre en place, sur le modèle du crédit d'impôt « cinéma ». Le résultat du crédit d'impôt cinéma, mis en place au 1^{er} janvier 2004, est déjà très appréciable et le nombre de tournages lancés sur le territoire national a sensiblement augmenté par rapport aux années précédentes. Les délocalisations de tournages que l'on a pu observer dans les années récentes ne sont pas liées au développement des coproductions internationales mais à des conditions économiques et fiscales moins favorables en France, où un surcoût global de 20% a pu être évalué.

La production audiovisuelle a besoin de financements efficaces pour compenser ces surcoûts, surtout si l'on veut résorber le problème des abus en matière de recours aux techniciens intermittents du spectacle. Le Gouvernement a entendu cette demande puisque le ministre de la culture et de la communication s'est engagé à mettre en œuvre le crédit d'impôt audiovisuel en 2005 et à dégager une enveloppe de 35 millions d'euros à cet effet. Pour autant, ce dispositif ne figure pas dans le projet de loi de finances, ce qui est très regrettable. Même si une telle disposition pourra figurer dans le prochain collectif, il serait plus rigoureux de l'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2005. La discussion de cet amendement aura au moins le mérite de voir le Gouvernement confirmer en séance publique son engagement en ce sens.

Le **Rapporteur général** a confirmé que le Gouvernement avait procédé à un travail approfondi avec les entreprises de production audiovisuelle et le Centre national de la cinématographie en vue d'étendre aux productions audiovisuelles le crédit d'impôt actuellement destiné aux productions cinématographiques. Mais cet amendement soulève quelques difficultés. En particulier, l'extension à l'industrie audiovisuelle du crédit d'impôt cinéma en l'état paraît difficile dès lors que les montants de dépenses engagées diffèrent entre ces deux industries et que les productions concernées sont également classées selon des catégories différentes. Le futur dispositif du Gouvernement sera donc peut-être assez différent de celui de cet amendement. Discuté en séance publique, celui-ci aura cependant la vertu d'interpeller le ministre pour qu'il confirme rapidement l'engagement du Gouvernement.

Cet amendement a été retiré.

Article 14 : Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté face aux délocalisations :

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements de suppression présentés, respectivement, par MM. Augustin Bonrepaux et Jean-Pierre Brard.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué qu'une nouvelle fois, le Gouvernement prétend traiter un problème qui concerne tout le territoire par des mesures ponctuelles et ciblées au plan géographique, poursuivant la politique de « moins disant fiscal » qui sous-tend toutes ses décisions. Il aurait été préférable d'adopter la réforme de la taxe professionnelle proposée par le groupe socialiste à l'occasion du projet de loi de finances pour 2004, ce qui aurait évité des dépenses inutiles, comme celles qui résulteront de la prolongation jusqu'en 2006 du dispositif de dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux. L'effet de la mesure proposée par l'article 14 sera des plus limités car elle ne s'appliquera qu'à vingt zones du territoire national. Cela veut-il dire que les autres n'ont pas de problèmes ? Ce dispositif « poudre aux yeux » n'empêchera pas le groupe socialiste de déposer à nouveau son amendement portant réforme globale de la taxe professionnelle.

M. Charles de Courson a estimé difficile de comprendre comment fonctionnera le dispositif : définition des zones à étudier, nature des critères de sélection, choix effectif des zones, etc. Lors des débats sur la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, en 1995, la discussion avait été interrompue car personne ne comprenait le système de zonage. On peut également s'interroger sur l'efficacité de la mesure : à quoi serviront vraiment les 1.000 euros versés pour chaque emploi *maintenu* ?

M. Michel Bouvard a considéré que l'on pouvait effectivement avoir quelques interrogations sur le dispositif proposé, qui entre en concurrence avec d'autres mesures relatives à des allègements fiscaux sur les entreprises. La définition des périmètres de zones pose également problème : dans la loi sur l'aménagement du territoire, les critères sont précisément définis par la loi elle-même ; ici, la plupart sont renvoyés au pouvoir réglementaire. Enfin, des effets d'aubaine ne sont pas à exclure. Des précisions sont encore nécessaires avant de pouvoir adopter cet article sans état d'âme.

Le Rapporteur général a précisé que les zones évoquées dans l'article 14 seraient les zones définies par l'INSEE en 1994, qui sont au nombre de 348. Le zonage sera précisé dans le cadre du rapport écrit. Les critères de choix sont parfaitement objectifs pour le choix des vingt premières zones.

M. Charles de Courson a demandé si toutes les zones qui satisferaient aux critères de chômage, de taux d'emploi salarié industriel, etc. pourraient bénéficier de la mesure.

M. Michel Bouvard a rappelé que ces critères serviraient à établir un classement et que seules seraient éligibles les vingt zones les moins bien classées.

Le Rapporteur général a confirmé cette prévision et a rapproché la philosophie générale du dispositif de celle relative aux zonage de la dotation de solidarité urbaine : parmi les communes de plus de 10.000 habitants, le classement effectué en fonction de critères objectifs permet de déterminer les trois premiers quarts les moins favorisés.

M. Charles de Courson s'est étonné du caractère assez flou des critères proposés pour la détermination des dix zones supplémentaires et s'est demandé si la formulation retenue ne signifiait pas que l'on pouvait en ajouter dix, chaque année, à la liste déterminée pour l'année précédente.

Le Rapporteur général est convenu que les critères relatifs aux dix zones supplémentaires étaient moins objectifs et moins quantifiables que ceux applicables aux vingt premières zones.

M. Charles de Courson a estimé que ce flou conférait une certaine fragilité au dispositif et que le Conseil constitutionnel pourrait trouver à y redire.

Le Rapporteur général a confirmé que des informations supplémentaires, à venir bientôt, pourraient utilement éclairer la représentation nationale.

Après les observations de **M. Christian Cabal**, le **Rapporteur général** a rappelé que les critères destinés au choix des dix zones de la

deuxième liste étaient peu quantifiables, alors que les critères destinés à la détermination des vingt zones de la première liste étaient précisément fixés dans la loi.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à autoriser les collectivités locales percevant la taxe professionnelle à décider d'une majoration, à leur charge, du plafond du crédit d'impôt prévu par l'article 14, pouvant aller jusqu'à 500 euros.

M. Richard Mallié a indiqué que cet amendement visait à permettre aux collectivités locales, sur l'initiative du représentant de l'État, à prendre une délibération pour majorer le plafond du crédit d'impôt, dans la limite de 500 euros supplémentaires, afin de participer à l'effort national de lutte contre les délocalisations.

Le **Rapporteur général** a jugé la proposition excellente, qui ne peut cependant être adoptée en l'état car son dispositif doit être plus finement ajusté. Il procède d'un principe important : la politique de lutte contre les délocalisations ne peut pas relever que de l'État, car les collectivités locales sont tout aussi impliquées. Le contribuable national doit supporter une partie de l'effort, mais le contribuable local ne doit pas en être exonéré. En effet, la communauté locale profitera pleinement du maintien de l'activité économique et de l'emploi : c'est un gage de pérennité de la vie économique et sociale dans le tissu local. Le réalisme commande aussi de ne pas prévoir que les collectivités territoriales pourront demander à l'État compensation de cette charge qu'elles auront elles-mêmes décidée.

M. Richard Mallié a précisé que cet amendement ne concernait que les collectivités territoriales qui perçoivent la taxe professionnelle, donc qui ont un intérêt effectif à la préservation de l'activité économique exercée sur leur territoire.

Cet amendement a été retiré.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a exprimé son peu d'enthousiasme pour le dispositif de l'article 14. Il faudra bien s'assurer que l'on évite les effets d'aubaine et qu'il est procédé à une mutualisation efficace des risques pour les perdants des délocalisations, notamment les salariés des PME.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé qu'il existait plus de vingt zones en grande difficulté économique.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que le dispositif de l'article 14 pouvait être amélioré.

Le **Rapporteur général** a souligné que lui-même avait émis des interrogations mais qu'il restait prêt à un travail approfondi pour améliorer le dispositif. Entre les articles 10 à 14, l'enjeu financier majeur se situe sur ce dernier, puisque le Gouvernement prévoit un coût de 330 millions d'euros en 2005. Il est bon que l'État soit prêt à consentir un effort budgétaire important. Encore faut-il cibler précisément celui-ci.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il était tout à fait d'accord sur la nécessité d'engager un effort significatif pour lutter contre les délocalisations mais qu'il convenait de mieux définir les conditions dans lesquelles cet effort devrait se développer.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 14 sans modification.

Article 15 : Renforcement du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars :

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jean-Pierre Brard, puis *adopté* l'article 15 sans modification.

Avant l'article 16 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à créer une taxation exceptionnelle des entreprises pétrolières.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que la hausse des prix du pétrole sous le Gouvernement précédent avait conduit à mettre en place en 2000 un prélèvement exceptionnel sur les compagnies pétrolières. Aujourd'hui, alors que le prix du baril de pétrole semble s'installer durablement aux alentours de 50 dollars, cet amendement vise à taxer les entreprises pétrolières sur une fraction du montant de la provision pour hausse des prix.

Le **Rapporteur général** a déclaré que cet amendement était inutile, dès lors que l'article 19 du projet de loi de finances prévoit expressément un plafonnement du montant de la dotation de la provision pour hausse des prix.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Henri Emmanuelli tendant à rétablir un mécanisme de « TIPP flottante ».

M. Didier Migaud a souhaité que, compte tenu de la hausse du cours du pétrole, soit rétabli le mécanisme de la « TIPP flottante » supprimé par l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2002, afin de lisser les effets de cette hausse sur le pouvoir d'achat des ménages.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à cet amendement. En effet, plutôt qu'une mesure générale complexe à mettre en œuvre et très coûteuse pour les finances publiques, il est préférable de prendre, comme le Gouvernement l'a annoncé, des mesures ciblées à destination de certaines catégories professionnelles particulièrement touchées par la hausse du prix du pétrole, comme les pêcheurs, les agriculteurs ou les transporteurs routiers.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 16 : Prorogation et aménagement du remboursement partiel applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises :

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Jean-Pierre Brard.

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

Après l'article 16 :

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Charles de Courson, tendant respectivement à supprimer la taxe intérieure de consommation applicable aux biocarburants et à créer une taxe sur les distributeurs de carburants afin de les contraindre à mettre à la consommation des biocarburants.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Alain Marleix, tendant à permettre aux entreprises contribuant volontairement à un organisme de collecte et de traitement des déchets de produits antiparasitaires à usage agricole de déduire ces contributions du montant de la taxe générale sur les activités polluantes dont elles sont redevables.

Après que le **Rapporteur général** eut indiqué ne pas disposer d'éléments d'information suffisants en l'état pour apprécier la portée d'une telle mesure, cet amendement a été retiré.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Pierre Brard, tendant respectivement à taxer les bénéfices supplémentaires réalisés par les compagnies pétrolières grâce à l'augmentation du prix du baril et à ramener le taux normal de TVA à 18,6 %.

La Commission a examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à permettre la déduction de la TVA ayant grevé les objets publicitaires.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il résulte d'une disposition particulière du code général des impôts que les objets publicitaires ne sont pas soumis aux mêmes règles que les autres dépenses publicitaires. Cette situation

est pénalisante pour les entreprises fabriquant ces objets, puisque leurs clients potentiels sont conduits à rechercher les objets au plus bas prix qui sont souvent importés.

Le **Rapporteur général** a effectivement considéré que la situation actuelle n'était pas satisfaisante.

Après qu'il eut émis un avis favorable, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Olivier Dassault, tendant à autoriser, sur option, les entreprises qui sont les destinataires réels des biens importés, à acquitter la taxe sur la valeur ajoutée dont elles sont redevables avec leur déclaration de TVA.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson et un amendement de M. Hervé Mariton, tendant à ce que les exploitants relevant du régime simplifié agricole puissent obtenir le remboursement trimestriel de leur crédit de TVA résultant de l'acquisition d'une immobilisation.

Article 17 : Transfert transfrontalier du siège statutaire d'une société :

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jean-Pierre Brard.

La Commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

Article 18 : Rattachement des produits et des charges correspondant aux pénalités versées en cas de retard de livraison ou d'exécution de prestations de services :

La Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

Article 19 : Modification du régime de la provision pour hausse des prix :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à prendre en compte dans le plafonnement du montant de la dotation à la provision pour hausse des prix la durée de rotation des stocks du secteur professionnel concerné.

M. Charles de Courson a estimé que le plafonnement de la provision pour hausse des prix peut mettre gravement en danger certains secteurs professionnels, notamment dans la viticulture. Il serait donc normal d'intégrer dans le plafonnement un critère lié au nombre d'années de rotation moyenne des stocks de produits.

Le **Rapporteur général** s'est montré défavorable à cet amendement. L'adjonction proposée est inutile car le dispositif ne touchera, en pratique, pas les entreprises viticoles.

M. Charles de Courson a émis des doutes sur la pertinence même de cet article dont la vocation n'est que provisoire et sur le bien fondé d'un tel plafonnement.

Le **Rapporteur général** a relevé au contraire qu'il s'agissait d'une mesure de rendement, comme toute loi de finances en comporte.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

Article 20 : Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage :

La Commission a examiné un amendement de suppression de la contribution au développement de l'apprentissage présenté par M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson a indiqué que la suppression sans aucune concertation de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage en contrepartie de l'instauration d'une nouvelle contribution, dont le produit serait géré de manière centralisée et dont la clé de répartition serait exactement celle de l'actuelle DGD, n'apporterait aucun moyen supplémentaire aux régions, alors que la fiscalité régionale supporte de plus en plus le poids financier de l'apprentissage. Par ailleurs, ce dispositif démontre bien l'incohérence de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, la nouvelle taxe sur laquelle les régions n'ont pourtant aucun impact sera considérée comme une ressource propre, alors même que sa gestion et sa clé de répartition restent du domaine de l'État. Il ne s'agit aucunement de favoriser et de rationaliser le financement de l'apprentissage en renforçant l'autonomie financière des régions. Ce dispositif s'apparente plutôt à un dispositif de recentralisation.

Le **Rapporteur général** a rappelé que cet article propose de conférer aux régions, en lieu et place des deux dotations budgétaires correspondantes, une ressource propre sous la forme d'une contribution au développement de l'apprentissage. Le taux de cette contribution est fixé à 0,06% pour 2005, à 0,12% pour 2006, puis à 0,18% à compter de 2007. Cette contribution supplémentaire s'ajoute à la taxe d'apprentissage dont le taux s'établit actuellement à 0,50% de la masse salariale. A partir de 2007, la masse salariale sera donc taxée à un taux égal à 0,68%. Ce dispositif constitue donc un progrès vers plus d'autonomie financière même si la ressource propre ainsi transférée est répartie suivant des critères nationaux.

En contrepartie, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale instaurera un crédit d'impôt en faveur des employeurs d'apprentis à hauteur de 1.600 euros par apprenti et de 2.200 euros pour l'embauche d'un apprenti bénéficiant d'un accompagnement personnalisé. Les employeurs d'apprentis bénéficieront de ce crédit d'impôt dès 2005. On pourrait penser que l'État alourdit par ce biais la fiscalité qui pèse sur les entreprises. Or, il n'en est rien. En 2005, le versement du crédit d'impôt au titre des 350.000 apprentis actuellement employés représentera un montant de 500 millions d'euros, montant qui surcompense la hausse de fiscalité qui résulte de la contribution supplémentaire dont le taux est fixé à 0,06% en 2005 (397 millions d'euros). La contribution au développement de l'apprentissage sera versée aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle en lieu et place d'une part de la dotation de décentralisation. La finalité du crédit d'impôt institué est d'inciter les entreprises à embaucher des apprentis. L'objectif fixé par le plan de cohésion sociale est de parvenir à un chiffre de 500.000 apprentis à l'horizon 2008-2009.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a avoué que ce dispositif ne l'avait pas convaincu d'emblée. Or, la consultation des représentants des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers montre que le crédit d'impôt proposé constitue un véritable élément d'incitation. Les entreprises auront en effet intérêt à embaucher des apprentis. La condition de la réussite de cette réforme est que les lycées professionnels acceptent de jouer le jeu de la formation par alternance, ce qui n'est pas le cas actuellement. Par ailleurs, si certaines entreprises ont pu contester cet accroissement de la fiscalité, il convient de bien souligner que les entreprises qui embaucheront des apprentis enregistreront un gain supérieur au surcoût induit par la nouvelle contribution. Il est vrai, cependant, que le dispositif sera plus favorable aux PME qu'aux grandes entreprises.

M. Charles de Courson a souhaité connaître le montant actuel des aides aux entreprises qui emploient des apprentis à travers des transferts de DGD au titre de l'apprentissage. Les régions contribuent actuellement au financement des centres de formation des apprentis (CFA) à travers deux types de ressources : des montants de DGD et des ressources propres. On peut s'étonner de ce que l'échange d'une part de DGD contre une ressource propre permette à l'État d'afficher une réduction de 200 millions d'euros de son déficit budgétaire.

Le **Rapporteur général** a convenu que la mesure proposée consistait à remplacer une part de DGD contre un impôt dont les critères sont fixés exclusivement au plan national. Il faut toutefois bien souligner que l'accroissement de la pression fiscale (397 millions d'euros) est plus que compensé par les versements au titre du crédit d'impôt qui représentent dès

2005 un montant de 500 millions d'euros, soit 1.600 euros pour chacun des 350.000 apprentis existants.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté*, suivant l'avis défavorable du **Rapporteur général**, deux amendements, le premier présenté par M. Jean-Michel Fourgous, le second par M. Charles de Courson, tendant à surseoir à l'application d'une nouvelle contribution pour l'apprentissage, selon une montée en charge de 2005 à 2007 et à n'envisager le dispositif final qu'après avoir établi un bilan sur 2005, en concertation avec les professionnels, relatif aux effets de la première hausse de 0,06%.

M. Hervé Mariton a retiré un amendement tendant à ce que la perception de la taxe soit confiée à un réseau public collecteur de référence de la taxe d'apprentissage, celui des chambres de commerce et de l'industrie, après que le **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable.

Un amendement présenté par **M. Pierre Méhaignerie**, visant à ne prévoir dans un premier temps que le taux de 0,06% pour 2005 sans fixer les taux applicables en 2006 et à partir de 2007, a également été retiré.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Jacques Descamps, visant à n'augmenter le taux de la contribution après 2005 et à diminuer corrélativement les dotations de décentralisation de l'État que si la formule fait la preuve de son efficacité.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable pour la forme car il n'est guère souhaitable d'inscrire ce type de dispositions dans le code général des impôts. Par ailleurs, l'évaluation ne pourra pas être faite de façon complète fin 2005 car cette année n'est pas représentative, du fait de la montée en puissance du dispositif. Il convient de signaler que le crédit d'impôt joue, lui, dès 2005.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

* *
*

Mardi 13 octobre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a poursuivi, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général, l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800)**.

Après l'article 20 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Nicolas Perruchot, tendant à permettre aux PME de moins de 50 salariés de constituer une réserve spéciale de participation.

M. Nicolas Perruchot a indiqué qu'en l'état actuel de la législation, n'est pas comprise dans l'assiette de la réserve spéciale de participation accordée aux salariés la partie du bénéfice net imposé au taux réduit de l'impôt sur les sociétés applicable aux PME, ce qui constitue une différence de traitement selon la taille des entreprises que rien ne justifie.

Le **Rapporteur général** a indiqué que cette mesure a été adoptée par le Parlement, à l'initiative du Sénat, lors du vote de la loi pour le soutien à l'investissement et à la consommation (n° 2004-804 du 9 août 2004) et l'amendement a été retiré.

Article 21 : Adaptation des dispositifs d'incitation fiscale du capital-risque dans le cadre de la réforme d'Euronext, modernisation du régime des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et adaptation du régime de l'impôt sur les opérations de bourse :

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. Jean-Pierre Brard.

La Commission a examiné deux amendements présentés par MM. Charles de Courson et Hervé Novelli, tendant à rendre expressément éligibles au quota d'investissement des fonds de promotion pour le capital risque (FPCR) les fonds utilisant pour leurs propres investissements en sociétés cotées des sociétés holdings.

M. Charles de Courson a rappelé que les textes en vigueur, du fait de leur imprécision, excluent aujourd'hui de fait cette éligibilité.

Après que le **Rapporteur général**, constatant que cet amendement soulève le problème plus large du régime juridique applicable aux fonds qui utilisent des structures intermédiaires, eut estimé nécessaire de recourir à une

expertise complémentaire pour mieux apprécier l'incidence de ce type de disposition, les amendements ont été retirés.

Deux amendements de MM. Hervé Mariton et Hervé Novelli, tendant à supprimer la limitation à 20% de leur actif, proposée à l'article, des investissements des FPCR dans sociétés cotées sur un marché réglementé ou organisé européen et dont la capitalisation n'excède par 150 millions d'euros, ont été retirés après que le **Rapporteur général** eut souligné que ces mesures appellent elles aussi une expertise supplémentaire.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Charles de Courson** tendant à permettre une mutualisation des risques au sein des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) en incitant les investisseurs, et surtout les particuliers qui ne sont pas toujours à même de pouvoir sélectionner le ou les FCPI les plus performants, à se regrouper dans des « FCPI pères » dont l'objet serait d'investir dans des « FCPI fils » et dont la souscription engendrerait l'avantage fiscal accordé à ce type de placement.

Après que le **Rapporteur général** eut rappelé qu'il serait prématuré d'adopter de telles dispositions avant l'aboutissement d'une réflexion préalable plus approfondie, l'amendement a été retiré.

La Commission a examiné trois amendements présentés par MM. Charles de Courson, Hervé Mariton et Hervé Novelli rendant éligibles au quota d'investissement de 60% des FCPI les titres de sociétés de moins de 150 millions d'euros de capitalisation boursière sur un marché réglementé dans la limite de 50% du montant des souscriptions reçues ou, s'il est plus élevé, de l'actif du fonds.

M. Charles de Courson a rappelé que les FCPI pouvaient investir sans limitation dans ce type de sociétés cotées, qui forment un marché de croissance indispensable à la modernisation de l'économie. Or, l'article 21 du projet de loi de finances limite à 20% de leur actif les montants que les FCPI pourraient investir dans ces sociétés. Ce seuil conduirait à exclure des investissements des FCPI des petites et moyennes entreprises cotées dont le potentiel de croissance est très fort et dont les besoins en capitaux sont très dynamiques, contrariant ainsi la volonté du Gouvernement d'encourager le développement et les diversifications des sources de financement des sociétés.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'objectif poursuivi dans l'article 21 est notamment de faciliter le recours à des financements extérieurs pour les entreprises non cotées, confrontées à d'importants besoins en capital qu'elles ne peuvent par définition trouver sur le marché. Étendre excessivement les investissements des FCPI aux sociétés cotées nuirait ainsi directement à l'objet même de la mesure proposée par le Gouvernement.

M. Charles de Courson, approuvé en cela par **M. Hervé Mariton**, a souligné que l'un des problèmes essentiels est cependant la difficulté des petites entreprises cotées à trouver des sources de financement à la hauteur de leur potentiel de croissance. En exclure une trop grande proportion du bénéfice des FCPI serait ainsi un pas en arrière.

M. Charles de Courson a en outre indiqué, en réponse à **M. Philippe Auberger** qui s'étonnait de voir figurer dans la discussion budgétaire des dispositions modifiant le code monétaire et financier que l'article 21 modifiait précisément les caractéristiques juridiques des divers fonds consacrés à la promotion du capital risque, les faisant par conséquent entrer dans le champ de la discussion budgétaire.

M. Charles de Courson a considéré que l'adoption de son amendement était nécessaire ; la rédaction proposée par le Gouvernement concernant les FCPI aurait pour conséquence négative de leur interdire la possibilité de financer de façon importante les innovations développées par des petites capitalisations boursières et présenterait l'inconvénient d'amoindrir la nécessaire souplesse dans la gestion du fonds.

L'amendement permettrait de prévoir des sources de financement adaptées pour les sociétés de croissance qui sont, d'après les analyses longitudinales disponibles, celles qui sont indéniablement susceptibles de créer le plus d'emplois.

Le **Rapporteur général**, a considéré que l'objectif des amendements présentés visait à faire en sorte que les FCPI continuent de bénéficier des avantages fiscaux prévus, tout en jouissant d'une souplesse plus grande afin d'investir le moins possible dans des actions d'entreprises non cotées et de s'orienter en contrepartie au maximum vers des actions jugées moins risquées. Le but est donc d'allier à la fois la sécurité, la rentabilité et l'avantage fiscal pour ces fonds. Or, il faut rappeler que l'objectif premier des FCPI est bien de favoriser l'investissement en fonds propres des entreprises non cotées. L'idée de la suppression pure et simple du quota prévu ne doit donc pas être retenue.

M. Charles de Courson a précisé que son amendement ne visait pas à supprimer totalement toute notion de quota mais à remonter le curseur s'agissant de la limite de l'actif orienté vers des sociétés cotées sur un marché réglementé ou organisé européen.

M. Charles de Courson s'est déclaré prêt à retirer cet amendement en vue de l'examen au titre de l'article 88 du Règlement. Il serait opportun d'organiser une audition des gestionnaires concernés, ce qui permettrait d'éviter de ne prendre en compte que le point de vue de la direction du Trésor.

Le **Rapporteur général** a indiqué que la démarche la plus opportune, selon lui, consistait à confronter les points de vue en présence, à la fois la position des gestionnaires et celle de la direction du Trésor.

Les trois amendements ont été retirés par leurs auteurs.

Ont également été retirés :

– quatre amendements de M. Charles de Courson, proposant respectivement de supprimer la condition selon laquelle les emprunts d'espèces sont inférieurs à 10% de leur situation comptable ; que l'ANVAR soit l'autorité habilitée à déterminer si des titres d'une société sont éligibles au quota d'investissement ; de supprimer la restriction de 20% de l'actif des FCPR s'agissant de l'éligibilité des titres admis sur des marchés de croissance ; enfin de supprimer cette restriction de 20% pour les SCR ;

– trois amendements de M. Hervé Mariton, visant respectivement à supprimer la restriction de 20% pour les FCPR ; à la supprimer s'agissant des SCR et, enfin à maintenir la situation actuelle s'agissant de la politique d'investissement des FCPR, FCPI, FIP et SCR ;

– trois amendements de M. Hervé Novelli, visant respectivement à supprimer la restriction de 20% s'agissant des FCPR ; à supprimer cette restriction pour les SCR et, enfin à maintenir la situation actuelle, s'agissant de la politique d'investissement des FCPR, FCPI, FIP et SCR.

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

Article 22 : Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions :

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Richard Mallié, tendant à remettre en cause la définition des marchés d'instruments financiers figurant dans cet article.

Suite à l'avis défavorable du **Rapporteur général**, ont été *retirés* par **MM. Hervé Mariton** et **Hervé Novelli**, deux amendements tendant à ce qu'en cas de transformation de bons ou contrats de capitalisation ou d'assurance-vie souscrits depuis plus de deux ans en nouveaux contrats investis en actions, il soit sursis à l'imposition éventuellement due jusqu'au jour du dénouement du contrat.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par le **Rapporteur général**, proposant de prolonger de six mois la date jusqu'à laquelle les contrats de capitalisation et d'assurance vie existants pourront être transformés par avenant en contrats de nouvelle génération, sans que cette transformation emporte les conséquences fiscales du dénouement du contrat.

La Commission a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article 23 : *Ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) aux titres de sociétés ou d'OPCVM situés dans les États membres de l'Espace économique européen :*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Jean-Pierre Brard, après que le **Rapporteur général** a donné un avis défavorable.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 23 sans modification.

Article 24 : *Modification du régime de la redevance audiovisuelle :*

La Commission a examiné deux amendements de suppression présentés, respectivement, par M. Didier Migaud et par M. Jean-Pierre Brard.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que la réforme de la redevance proposée par le Gouvernement ne pouvait être acceptée en l'état dans la mesure où l'exonération générale des résidences secondaires était par nature favorable aux ménages aisés. Par ailleurs, des personnes qui sont redevables de la taxe d'habitation compte tenu de leur revenu fiscal de référence, mais qui sont exonérées de l'impôt sur le revenu, et qui auraient dû bénéficier, compte tenu de leur âge de l'exonération de redevance pour la première fois en 2005, en sont privées. Ainsi, des contribuables âgés modestes qui n'étaient pas redevables en 2004 le deviendront à terme.

M. Hervé Mariton a déclaré que la réforme proposée par le Gouvernement allait dans le sens de la nécessaire simplification et a rappelé qu'au total un million de foyers modestes supplémentaire se trouvait exonéré du paiement de la redevance audiovisuelle.

M. Patrice Martin-Lalande a fait observer que le Gouvernement de M. Lionel Jospin avait, en son temps, choisi l'option de supprimer la vignette et de laisser subsister la redevance audiovisuelle. S'agissant de la réforme du Gouvernement, elle vise à ne faire payer qu'une fois la redevance par foyer fiscal, ce qui aura pour effet de diminuer les coûts de perception de la redevance et qui évitera des injustices technologiques : certaines personnes munies d'ordinateurs portables capables de recevoir la télévision auraient en effet pu se connecter de leur résidence secondaire sans être taxées alors que d'autres personnes munies d'un vieux poste de télévision dans leur résidence secondaire auraient dû payer une seconde fois la redevance.

M. Michel Bouvard a exprimé son étonnement face à cet amendement. Le Gouvernement a choisi de simplifier le système de la redevance et d'élargir le champ des exonérations. Chacun a le souvenir du Rapporteur général expliquant en substance que « plus on fera de trous dans le gruyère de la redevance, plus la Commission des finances se rapprochera de

son but ». La réforme proposée par le Gouvernement permet de récupérer 1.000 emplois publics sans dégrader la qualité du service rendu au public. Il s'agit d'une mesure de justice et d'efficacité, qui, de plus, règle de nombreuses incohérences.

Ces appréciations favorables n'interdisent pas de s'interroger sur les modes de financement et de fonctionnement de l'audiovisuel public. La réforme de la redevance se fait à ressource constante, ce qui n'est pas une puissante incitation à la réforme des organismes qui en bénéficient. Cela empêche également de dégager des moyens nouveaux pour le financement de la chaîne francophone internationale. La question du périmètre de l'audiovisuel public reste donc clairement posée : certains éléments du dispositif actuel pourraient en sortir. La Commission des finances et le Gouvernement peuvent s'attendre à de nouvelles initiatives en ce sens, par voie d'amendement, dans les prochains jours.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la réforme de la redevance qui est proposée dans le présent projet est le résultat d'un long processus, engagé sous la précédente législature. Il est donc pour le moins surprenant de voir l'opposition d'aujourd'hui déposer un amendement de suppression alors même qu'exerçant la responsabilité du pouvoir sous la précédente législature, elle n'avait pas hésité à travailler sur la suppression de la redevance et n'avait pas non plus cessé d'en réclamer la réforme. C'est l'esprit dans lequel avait travaillé la mission d'évaluation et de contrôle, sous la présidence de M. Augustin Bonrepaux et sur la base d'un rapport établi par M. Didier Migaud. Pour arriver au résultat d'aujourd'hui, il a fallu déployer une pression considérable sur l'administration. Au demeurant, la proposition de la mission d'évaluation et de contrôle, tendant à remplacer la redevance audiovisuelle par un prélèvement sur le produit des jeux n'était pas réalisable. D'où la préférence donnée à un système d'adossement à la taxe d'habitation.

L'essentiel de la réforme préconisée par la majorité d'hier est bien là : le régime de la redevance est simplifié, le coût de la collecte est considérablement réduit, les services administratifs sont redéployés vers d'autres missions. Tout cela est bien la conséquence du dispositif proposé dans l'article 24. Cet amendement de suppression constitue une négation de tous les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle.

M. Jean-Jacques Descamps a exprimé son accord avec l'opinion défendue par M. Michel Bouvard. La réforme proposée est une bonne évolution, nécessaire, à partir d'une situation de départ qui était dénoncée sur tous les bancs de l'Assemblée nationale. Mais il ne faut pas s'arrêter en si bon chemin. Les réflexions doivent se poursuivre, d'une part, sur les raisons d'être d'un secteur audiovisuel public (y a-t-il vraiment un service public de l'audiovisuel ou simplement quelques chaînes en plus dans le paysage

audiovisuel ?) et, d'autre part, sur le financement de ce secteur public. Pourquoi faut-il conserver le principe d'une taxe affectée alors qu'on en supprime partout ailleurs ? Une vraie simplification consisterait à organiser un secteur public audiovisuel dont les grandes orientations seraient fixées par de véritables directives émanant des pouvoirs publics et dont le financement se ferait par la voie classique d'une négociation budgétaire. Le contribuable aurait certainement une perception plus claire des enjeux financiers, industriels et culturels attachés à l'existence d'un secteur audiovisuel public.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a jugé qu'une telle question ne pourrait être posée que lorsque le déficit aurait été substantiellement réduit.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur le sort des 1.000 emplois dégagés par la réforme : seront-ils supprimés ou redéployés ? Quand interviendront les modifications administratives et organisationnelles ? Les arguments de M. Augustin Bonrepaux, qualifiant la réforme de cadeau aux riches qui bénéficieront d'une exonération alors qu'ils ont les moyens d'avoir une résidence secondaire, ne sont pas recevables. Chacun sait qu'il y a cinq sixièmes de fraude à la redevance pour les résidences secondaires. Un tel taux de fraude montre bien que le principe même de l'imposition des récepteurs dans les résidences secondaires n'a pas de légitimité.

Le second volet du dispositif – la limitation à 440 millions d'euros du montant des dégrèvements pris en charge par l'État, prévue dans le cadre de l'article 36 du projet de loi de finances – pourrait poser problème au cas où le montant des dégrèvements adoptés avec l'article 24 serait supérieur au plafond de 440 millions d'euros déterminé à l'article 36. Enfin, il serait souhaitable d'obtenir une évaluation du nombre de personnes qui sont actuellement exonérées de redevance et qui ne le seront plus sous le nouveau régime.

M. Édouard Landrain a relevé que l'article 24 prévoyait que le montant de la redevance serait égal à 116 euros pour un foyer fiscal situé en France métropolitaine et à 74 euros pour un foyer fiscal situé outre-mer. A l'heure où les technologies permettent une réception tout à fait satisfaisante outre-mer comme en métropole, on peut se demander si une telle différence est justifiée.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a suggéré que la question soit posée à Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer.

M. Marc Le Fur a déclaré souscrire à l'économie générale de l'article 24. Pourtant, la réforme proposée ne peut être considérée que comme un « moindre mal ». Elle ne débarrasse pas la France de cet anachronisme : un prélèvement de quasi-capitation fondé sur la détention d'un appareil récepteur de télévision. La vraie question est pourtant celle des limites souhaitables du secteur audiovisuel public sur laquelle il faut réfléchir sans tabou. Par ailleurs,

ces exonérations actuelles transformées en dégrèvements et leur régime aligné sur celui des dégrèvements de la taxe d'habitation n'expliquent pas pourquoi il faut limiter à 2007 la date jusqu'à laquelle pourront être accordés les dégrèvements supplémentaires de redevance à destination des personnes qui bénéficient aujourd'hui d'une exonération mais n'en bénéficieraient pas demain au titre de la taxe d'habitation.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que, nonobstant les propos du Rapporteur général, la mission d'évaluation et de contrôle n'était pas parvenue à la même conclusion que le Gouvernement en ce qui concerne le devenir et la pérennité de la redevance audiovisuelle, puisqu'elle prônait la suppression pure et simple de cette imposition. La majorité se réjouit des économies de gestion que la réforme est supposée apporter. Mais, si elle est tant attachée au rendement fiscal de la redevance, pour quelle raison décide-t-elle dans le même temps d'exclure du champ de la taxation les résidences secondaires ? C'est un cadeau sans justification aux Français qui ne font pas partie des plus modestes. L'assujettissement des résidences secondaires aurait été techniquement possible puisque leurs propriétaires sont toujours redevables d'une taxe d'habitation. Le choix d'exclure les résidences secondaires résulte bien d'une politique générale d'allègement de la charge fiscale pesant sur une catégorie de la population. Quant à s'interroger sur la possibilité d'améliorer les contrôles portant sur les résidences secondaires, il est vrai que la suppression pure et simple de l'impôt est une façon comme une autre de faciliter le contrôle.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que l'exclusion des résidences secondaires constituait une mesure de bon sens : on ne peut pas faire comprendre aux Français pourquoi ils devraient payer une redevance complète pour avoir la possibilité de regarder la télévision ou écouter la radio pendant les trois semaines qu'ils peuvent passer, en congés, dans cette résidence. Le taux de fraude prouve qu'en l'espèce, l'impôt n'est pas légitime.

Les personnes qui veulent ouvrir le débat sur la justification de l'existence d'un secteur audiovisuel public et d'une taxation qui permette son financement doivent considérer qu'il existe un tel secteur public dans tous les pays européens et qu'il faut un prélèvement pour assurer son financement. Dans la conjoncture présente, le budget de l'État ne peut pas faire l'impasse sur 2,6 milliards d'euros.

M. Patrice Martin-Lalande a souhaité préciser plusieurs points :

- le Gouvernement a bien dit que la question du périmètre du secteur public de l'audiovisuel n'était pas à l'ordre du jour ;
- un financement du secteur public sur la base de crédits budgétaires plutôt que sur une recette affectée serait risqué. D'une part, il est

difficile de dégager un volume de 2,6 milliards d'euros sur le budget général ; d'autre part, ce serait exposer le financement des organismes du secteur public aux aléas de la régulation budgétaire ;

– le secteur public de l'audiovisuel est désormais tenu de faire de efforts de rigueur dans sa gestion. Le dernier contrat d'objectifs et de moyens comporte un volet de ce type, appelé Synergia, qui a permis de dégager des économies de 48 millions d'euros en 2003. Il ne faut pas oublier que les frais de personnel ne représentent que 25% des coûts de France Télévision et que les 75% restants sont constitués d'achats d'œuvres et productions, pour lesquels le secteur public est en concurrence avec le secteur privé et dispose donc de peu de marges de manœuvre ;

– les mille emplois libérés par la réforme de la redevance seront réaffectés au traitement des infractions détectées par les contrôles radar et à un centre d'appel pour renseigner les citoyens sur les contraventions de la circulation. D'autres domaines de réaffectation seront définis d'ici peu. Les personnes concernées bénéficiant des protections attachées au statut de fonctionnaire, il n'y aura pas de licenciements. Pour autant, les réaffectations d'emplois constituent une « bonne affaire » pour l'État ;

– le montant des dégrèvements prévus pour 2005 devrait atteindre 520 millions d'euros, mais le Gouvernement a décidé de fixer la limite de prise en charge à 440 millions d'euros, ordre de grandeur des exonérations prises en charge en 2004. Un amendement déposé sur l'article 36 a pour but de porter ce plafond de prise en charge à 480 millions d'euros, mais une solution alternative pourrait consister à faire varier le plafond en fonction des résultats constatés en 2005. En tout état de cause, le Gouvernement n'a pas souhaité préserver la règle actuelle selon laquelle les exonérations à caractère social dont peuvent bénéficier les redevables sont prises en charge intégralement par le budget de l'État ;

– la réforme représente une profonde simplification pour certaines catégories de population qui pouvaient bénéficier d'une exonération mais devaient, pour ce faire, effectuer des démarches administratives. C'est le cas des allocataires du RMI, et l'on sait que ces personnes n'ont pas de relation étroite avec l'administration ;

– l'alignement du dispositif de dégrèvement de redevance audiovisuelle sur celui de la taxe d'habitation procure des économies de gestion. La réforme est également l'occasion d'un effort social important puisqu'un million de foyers supplémentaires ne paieront plus de redevance dans le nouveau régime. Cela ne doit pourtant pas empiéter sur les ressources allouées aux organismes du secteur audiovisuel public. Le principe posé par la loi de 1986 relative à la liberté de communication (loi n° 86-1067 du

30 septembre 1986) modifiée en 2001 (loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2001), selon lequel le budget général doit compenser à ces organismes toute mesure d'exonération à caractère social, reste toujours valable.

Le **Rapporteur général** a souligné que la réforme proposée permet d'améliorer le taux de recouvrement de la redevance, de réduire la fraude et de faire des économies sur les frais de gestion. Une partie de cette recette supplémentaire devrait « absorber » le supplément de dégrèvements qui accompagne la réforme (par exemple, les allocataires du RMI seront systématiquement dégrévés alors qu'aujourd'hui, ils doivent déposer une demande pour bénéficier de l'exonération). Au total, on s'attend à ce que la réforme dégage un solde positif pour le budget. Il y aura donc de meilleures conditions de financement pour le secteur audiovisuel public. C'est pourquoi on peut envisager sans difficulté de maintenir à 440 millions d'euros le montant des dégrèvements pris en charge par le budget de l'État, qui couvre les évaluations relatives aux exonérations actuelles mais ne prend pas en compte l'effet de l'ensemble des nouveaux dégrèvements qui résulteront du régime proposé par l'article 24. En régime de croisière, le produit de la redevance et la dotation représentative des dégrèvements pris en charge par l'État viendront en recettes du compte d'avances que l'article 36 prévoit de créer. Il sera toujours possible de faire un ajustement de la dotation si les conditions d'encaissement du produit net de la redevance s'écartent trop sensiblement des prévisions. Une augmentation du plafond de 440 millions d'euros n'est pas opportune car le financement de l'audiovisuel public ne doit pas rester un sujet tabou. Il y a une différence entre donner une garantie dès lors que l'on n'est pas certain du montant de recouvrement qui pourra être assuré, et offrir au secteur audiovisuel public une plus-value de ressources non justifiée. D'ailleurs, celui-ci fonctionne désormais dans le cadre de contrats pluriannuels conclus avec les pouvoirs publics, qui incluent des objectifs de gains de productivité à ne pas négliger. Il sera possible en 2006 d'actualiser le plafond de prise en charge en fonction de l'évolution de l'équilibre général de la réforme. Il doit être bien clair que l'on abandonne le principe de la compensation intégrale des pertes de recettes pour les nouveaux dégrèvements. Des évolutions similaires se font jour en matière de concours de l'État aux collectivités locales. Le contribuable national ne doit pas assurer les fins de mois du secteur audiovisuel public.

M. Charles de Courson a souligné le risque d'adopter à la fois le plafond de 440 millions d'euros fixé dans l'article 36 et de voter, dans l'article 24, des dégrèvements supplémentaires.

Le **Rapporteur général** a rappelé la parabole de son prédécesseur sur le gruyère, les trous dans le gruyère et la réforme fiscale. Dans l'ancien système, une augmentation des dégrèvements réduisait le produit net de la

redevance mais était compensée par le budget général. Ce ne sera plus le cas dans le nouveau système.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que M. Patrice Martin-Lalande avait effectué un travail remarquable, mais son penchant naturel pour l'impôt progressif l'amène à contester les conclusions tirées de ce travail. Il faudra donc supprimer un jour la redevance « nouvelle formule » tout en maintenant l'indépendance financière du secteur audiovisuel public – ce qui était possible avec l'idée, avancée en son temps par la mission d'évaluation et de contrôle, de lui affecter une fraction du produit des jeux. D'ailleurs, l'expérience montre que plus la situation économique et sociale se dégrade, plus les Français sont attirés par les jeux. Avec le système proposé par la mission d'évaluation et de contrôle, la politique économique et sociale du Gouvernement serait le meilleur moyen de garantir un niveau croissant de ressources pour le secteur public audiovisuel.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Eric Besson, tendant à étendre aux étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social le dégrèvement de redevance audiovisuelle, **M. Augustin Bonrepaux** ayant pourtant indiqué que cette mesure était autant, sinon plus, justifiée que l'exclusion des résidences secondaires.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à préciser le délai dans lequel les vendeurs de postes de télévision doivent adresser leur déclaration à l'administration chargée du contrôle de la redevance audiovisuelle et le fixant à trente jours.

Le **Rapporteur général** a expliqué que cet amendement, à caractère technique, visait à clarifier les obligations légales pesant sur les vendeurs de postes de télévision, dès lors que ceux-ci sont soumis à une amende en cas de non-respect du délai de déclaration.

M. Charles de Courson a relevé que le dispositif proposé n'accordait toujours pas au vendeur le droit de demander une pièce d'identité à l'acheteur, ce qui permet à celui-ci d'effectuer une fausse déclaration d'identité et / ou d'adresse, qui rend le contrôle impossible.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. le Président Pierre Méhaignerie, tendant à préciser les conditions dans lesquelles l'administration fiscale peut se faire communiquer des informations de la part des établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision au sujet de personnes ayant déclaré ne pas détenir de récepteur de télévision.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que ce sujet avait fait l'objet de longs débats durant la discussion du projet de loi de finances pour 2004. Cet amendement vise à répondre aux craintes de voir s'exercer un contrôle trop systématique, qui s'étaient exprimées à cette occasion.

Le **Rapporteur général** a estimé que la rédaction de l'exposé des motifs pouvait laisser peser une présomption de fraude sur toute personne qui aurait déclaré ne pas détenir de téléviseur. C'est justement ce qui avait posé des problèmes à la Commission nationale de l'informatique et des libertés lors du débat de l'automne 2003. Celle-ci ne souhaitait pas qu'une catégorie de la population soit systématiquement contrôlée. Sur ce point, la rédaction proposée par le Gouvernement pour l'article L. 96 E du livre des procédures fiscales ne soulève pas de difficultés.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que l'objectif de cet amendement était, justement, d'éviter la mise en place d'un contrôle systématique. Il ne faut pas causer une gêne à huit millions de personnes parce que qu'une administration veut justifier de son existence.

M. Hervé Mariton s'est déclaré en accord avec le Président Pierre Méhaignerie. Mais il faut faire attention à ne pas entrer dans la logique qui voudrait que toutes les personnes qui ont coché la case pour déclarer qu'elles ne possèdent pas de téléviseur soient considérées comme des fraudeurs potentiels. La dernière phrase de l'exposé des motifs de cet amendement peut introduire une certaine ambiguïté : l'indicatif « peut » devrait être avantageusement remplacé par le conditionnel « pourrait ». Même si celui-ci n'a pas de portée juridique, il ne faudrait pas que l'administration se sente renforcée dans ses convictions par la rédaction de l'exposé des motifs.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a confirmé l'objectif premier de cet amendement, qui consiste à éviter que les services fiscaux ne fassent des contrôles systématiques à partir des fichiers des câblo-opérateurs et autres diffuseurs par satellite.

M. Charles de Courson a suggéré que, dans la même perspective, la Commission décide la suppression de l'article 1605 *quater* du code général des impôts, relatif aux obligations déclaratives des vendeurs.

Le **Rapporteur général** a estimé que cette abrogation rendrait tout contrôle impossible. L'administration va naturellement concentrer ses efforts de lutte contre la fraude sur les personnes qui auront coché la case de non-possession d'un téléviseur, puisque les autres seront devenues des redevables effectifs de la taxe. Elle a donc besoin, pour effectuer ce contrôle, des déclarations des professionnels de la vente.

M. Charles de Courson a affirmé qu'il conviendrait alors de modifier l'article 1605 *quater* du code général des impôts puisque celui-ci ne permet toujours pas aux vendeurs d'exiger une pièce d'identité de l'acheteur. Un deuxième écueil du dispositif proposé vient de ce que tout le monde ne paie pas la taxe d'habitation, par exemple les parents âgés accueillis sous le toit de leurs enfants.

M. Jean-Pierre Brard a souhaité que l'administration fiscale ne soit pas systématiquement décrite comme « conditionnée » pour voir des fraudeurs derrière chaque citoyen. Pour autant, la fraude à la redevance est un problème réel et la solution proposée par le Président Pierre Méhaignerie est adéquate. Si cet amendement venait à être retiré, il serait repris aussitôt.

M. Alain Joyandet a affirmé que la logique de la réforme voulait que l'on distende peu à peu le lien entre l'assujettissement à la redevance et la possession d'un appareil récepteur de télévision. Chacun sait que celui qui ne possède pas de téléviseur peut aussi profiter des activités du secteur audiovisuel public. Il n'est donc pas légitime qu'il échappe au paiement de l'impôt correspondant. On ne pourra sortir de ce paradoxe qu'en décidant d'instaurer un impôt universel, duquel on ne pourrait être exonéré qu'en raison de critères déterminés. L'adossement à la taxe d'habitation signe, en quelque sorte, l'introduction progressive de cette autre logique. D'ailleurs, la suppression de tout lien avec la possession d'un poste de télévision supprimerait la nécessité de contrôler l'exactitude des déclarations.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que le Rapporteur général devrait dire au Gouvernement que l'administration fiscale ne doit contrôler que ceux qui ont déclaré ne pas détenir de poste.

Le **Rapporteur général** a souligné que le dispositif prévoyait que le fait qu'un contribuable ne déclare pas ne pas posséder de poste de télévision entraînait *ipso facto* son assujettissement à la redevance audiovisuelle : il ne peut y avoir de fraude pour les personnes qui paient la redevance. Il n'est donc pas besoin d'écrire dans la loi que seules les personnes qui déclarent ne pas détenir de poste peuvent faire l'objet d'un contrôle : l'administration fiscale ira nécessairement à la rencontre de cette catégorie de personnes.

M. Charles de Courson s'est élevé contre cette ambition de la CNIL, qui, au nom d'un intérêt général dont elle se croit la seule garante, prétend mettre des bâtons dans les roues du Parlement lorsque celui-ci se penche sur la lutte contre la fraude fiscale. C'est le Parlement seul qui détient la souveraineté et lui seul qui peut décider où se placent les limites à ne pas dépasser. Lors d'un contrôle effectué, en tant que Rapporteur spécial, dans le cadre d'une mission consacrée à la fraude, la CNIL avait autorisé la consultation de certains fichiers en vue d'établir des statistiques de fraude mais

avait interdit de communiquer la liste nominative des personnes concernées aux administrations chargées de réprimer ladite fraude. Il est incroyable de voir que la CNIL conçoit souvent sa mission comme étant celle de la défense des fraudeurs. Son combat d'arrière-garde, il y a quelques années, contre la mise en œuvre de l'identifiant unique – dont se souvient M. Jean-Pierre Brard, qui avait promu cette idée – est encore dans toutes les mémoires.

En réponse à **M. Denis Merville** qui souhaitait disposer de précisions s'agissant du régime d'imposition à la redevance des étudiants selon qu'ils vivent dans des logements universitaires ou au sein du parc immobilier privé, le **Rapporteur général** a rappelé la simplicité du nouveau régime : les personnes assujetties à la taxe d'habitation, qu'elles soient étudiantes ou non, seront, dès lors qu'elles possèdent une télévision, assujetties à la redevance.

A ce propos, **M. Alain Joyandet** s'est interrogé sur les raisons ayant conduit à ne pas aller jusqu'au bout de la logique de l'adossement à la taxe d'habitation en alignant les exonérations de redevance sur les exonérations de taxe d'habitation et en imposant le principe simple que chaque personne payant la taxe d'habitation acquittera désormais la redevance. Conjugée au montant forfaitaire de la redevance, une telle logique poussée jusqu'à son terme aurait considérablement simplifié et clarifié le régime de la redevance, tout en évitant des complications administratives inutiles, notamment l'obligation faite aux vendeurs de télévision de déclarer l'identité des acheteurs à l'administration fiscale.

Le **Rapporteur général** a indiqué qu'un argument juridique supplémentaire plaide en effet pour l'alignement pur et simple du régime de la redevance sur celui de la taxe d'habitation : il est désormais possible, grâce à internet notamment, de regarder la télévision sans posséder pour autant un téléviseur. Cependant, des raisons politiques évidentes ont présidé au compromis que propose l'article : il existe un nombre important de Français qui paient la taxe d'habitation et ne souhaitent pas avoir de téléviseurs. Les faire basculer brutalement dans le champ des redevables de la redevance n'aurait guère été populaire.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut souligné que la réforme, compte tenu de ces contraintes, est la solution la plus équilibrée, dans le droit fil d'ailleurs du rapport d'information de M. Patrice Martin-Lalande déposé en application de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée par la Commission sur la redevance audiovisuelle (en date du 9 juillet 2003), **M. Patrice Martin-Lalande** a rappelé qu'à ces contraintes s'ajoutait le respect des réglementations communautaires, la Commission européenne n'ayant pas eu à juger de la conformité au droit communautaire de la concurrence et des aides d'État le dispositif français de financement de l'audiovisuel public notamment au motif que celui-ci était antérieur à l'adoption du Traité de

Rome : une réforme trop radicale impliquerait un examen de la Commission dont rien ne permet d'affirmer qu'il serait favorable au maintien d'une imposition affectée au profit des organismes de l'audiovisuel public. En outre, il faut rappeler que la redevance finance, pour environ un quart de son produit, les radios publiques, écoutées par l'immense majorité des Français, qu'ils disposent ou non d'un téléviseur.

En réponse à **M. Marc Le Fur** qui s'interrogeait sur l'avenir des exonérations spécifiques de redevance dont bénéficieront des ménages qui ne sont pas pour autant exonérés de taxe d'habitation, le **Rapporteur général** a rappelé que ces exonérations seront maintenues jusqu'en 2007, année au terme de laquelle il sera nécessaire de dresser un premier bilan de la réforme du régime de la redevance. Il convient en effet de rappeler qu'une grande incertitude demeure sur le montant exact des dégrèvements de redevance qu'induirait la réforme de la redevance : à titre d'exemple, une variation importante du nombre des bénéficiaires du RMI qui, exonérés de taxe d'habitation, deviennent donc exonérés de redevance selon le nouveau dispositif, aura un impact fort sur le niveau des dégrèvements.

Répondant ensuite à **M. Nicolas Perruchot** à propos de la situation particulière des personnes qui ne remplissent pas de déclaration de revenus, le **Rapporteur général** a ajouté que les personnes acquittant une taxe d'habitation en France mais ne déclarant pas de revenus dans le pays – comme c'est principalement le cas pour les étrangers détenteurs d'une résidence secondaire dans l'hexagone et pour les étudiants – recevront début 2005 un courrier de l'administration fiscale leur demandant s'ils elles disposent ou non d'un téléviseur en France. Leur réponse déterminera, comme il est naturel, et après, le cas échéant, tous les contrôles nécessaires, si elles sont ou non assujetties à la redevance.

Le Rapporteur général a enfin souhaité attirer l'attention de ses collègues sur le progrès que constitue la réforme proposée, réclamée depuis près de dix ans par les membres de la Commission. Certes, nul dispositif n'est parfait, et en matière fiscale comme ailleurs, le mieux est souvent l'ennemi du bien. Pour autant, il serait regrettable de focaliser toute l'attention sur les détails pour perdre de vue l'essentiel qui est bien la réforme attendue de la redevance, le renforcement de son équité et sa simplification.

M. Jean-Louis Dumont a objecté que c'est pourtant bien l'essentiel qui a été perdu de vue : la suppression pure et simple d'un impôt complexe, injuste et inadapté. La modification proposée n'est qu'une réforme de plus qui génèrera bientôt ses effets pervers et qui sera bien vite rappelée à l'attention du législateur.

Après que **M. Patrice Martin-Lalande** eut rappelé à **M. Alain Joyandet** que le fait générateur de la redevance reste le fait d'avoir accès à la télévision publique, quel que soit son mode de diffusion, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur général tendant à associer la CNIL au décret qui préciserait les modalités selon lesquelles s'effectue la communication à l'administration, à la demande de celle-ci, de certains éléments du contrat de certains clients des établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision.

Le **Rapporteur général** a précisé que cette mesure était dictée par un impératif d'efficacité dans le contrôle des foyers déclarant ne pas posséder de téléviseurs. En effet, ces foyers peuvent souscrire impunément un abonnement à des câblo-opérateurs puisque ces derniers s'abritent derrière la réglementation de la CNIL pour refuser de communiquer leurs fichiers d'abonnés au service chargé du contrôle de la redevance, lui interdisant ainsi de recouper ces informations avec celles dont il dispose. Ce refus constitue par lui-même un encouragement à la fraude auquel il convient de mettre fin en privant les câblo-opérateurs de l'argument que cette attitude participe de la défense des libertés individuelles alors qu'il ne s'agit que de protéger leurs données commerciales.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a également considéré que le contrôle de la redevance devait tenir compte de la CNIL.

M. Charles de Courson, s'il approuve le Rapporteur général, a déclaré redouter que l'instruction du projet de décret, ainsi rallongée par la consultation de la CNIL, n'aboutisse à un retard supplémentaire dans l'entrée en application du dispositif.

Le **Rapporteur général** a répondu que cette question du recoupement des fichiers avait déjà été abordée avec la CNIL l'année dernière et que cette dernière avait soutenu cette démarche.

M. Charles de Courson a proposé qu'une commission d'enquête soit créée par l'Assemblée nationale à ce sujet, remarquant au passage que les libertés individuelles ne sont pas tant menacées par l'informatique que par la multiplication des fichiers privés.

M. Philippe Auberger a rappelé que la CNIL étant présidée par un sénateur, le Parlement était déjà représenté au sein de cette institution. Il a donc considéré comme superflu de préciser cette consultation.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 24 ainsi modifié.

Article 36 : *Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 :*

La Commission a ensuite examiné l'article 36 du projet de loi de finances.

La Commission a examiné l'amendement proposé par M. Patrice Martin-Lalande tendant à ce que le plafond de la compensation des exonérations de redevance à caractère social soit porté à 480 millions d'euros en 2005.

M. Patrice Martin-Lalande a rappelé que l'article 15 de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant l'article 53 de la loi n° 86-1087 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que « *les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'État* ». Les exonérations décidées par le Gouvernement, aussi justifiées soient-elles, ne doivent pas pénaliser les opérateurs de l'audiovisuel public. Le présent article prévoit un remboursement de 440 millions d'euros résultant de l'alignement des dégrèvements de redevance sur ceux de la taxe d'habitation.

Cependant, le service public audiovisuel aura à faire face à de nombreuses dépenses supplémentaires en 2005, à commencer par la mise en place de la télévision numérique terrestre et l'extension du sous-titrage pour les sourds et les malentendants. Il apparaît que le plafond tel qu'il est actuellement fixé, non seulement ne prend pas en compte les coûts supplémentaires résultant de la mesure en faveur des sourds et malentendants, mais risque aussi de freiner le développement de la télévision numérique terrestre.

M. Michel Bouvard a estimé qu'avant de consacrer des ressources supplémentaires à l'audiovisuel public, il convenait de s'interroger sur son bon fonctionnement. Or, il ressort des travaux de M. Patrice Martin-Lalande et de la Cour des comptes que de substantiels gains de productivité, sources d'économies, sont possibles au sein des sociétés de l'audiovisuel public. Or, un rehaussement du plafond de remboursement n'encouragerait pas ces efforts de productivité qui pourraient dégager les marges nécessaires pour relever le défi de la télévision numérique terrestre et financer le coût du dispositif en faveur des sourds et des malentendants. De plus, le changement de périmètre de l'audiovisuel public, avec le lancement de la télévision numérique terrestre et la création envisagée d'une chaîne d'information francophone internationale, impose à tout le moins un débat de fond qui serait le préalable à toute hausse de la contribution de l'État à l'audiovisuel public.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'année 2005 sera favorable au financement de l'audiovisuel public. En effet, la redevance pour 2004 n'est payée qu'en 2005 pour les redevables recevant leur avis d'imposition en fin d'année. Avec la réforme consistant à adosser la redevance sur la taxe d'habitation, qui est payée sur l'exercice, les ressources perçues en 2005 seront égales à la somme des recettes de l'année 2005 et d'un reliquat non négligeable de recettes au titre de l'année 2004.

M. Jean-Jacques Descamps a noté qu'une hausse du budget du service public audiovisuel, dès lors que le niveau de la redevance reste inchangé, oblige l'État à fournir un effort financier supplémentaire. Si celui-ci n'est pas possible pour des raisons budgétaires il serait logique d'augmenter la redevance. Cependant, dans ce cas, les Français seraient en droit de s'interroger sur le périmètre de l'audiovisuel public.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que cette réforme pèse essentiellement sur le service public audiovisuel dont les ressources ne sont pas à la hauteur des missions qui lui sont confiées.

M. Patrice Martin-Lalande a rappelé que le groupe France Télévisions a respecté le programme d'économies auquel il s'était engagé dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'État le 21 décembre 2001. Les économies ont ainsi été de 43 millions d'euros en 2003. France Télévisions ayant respecté ses engagements, l'État ne peut se défausser sur des exigences nouvelles d'économie pour refuser de lui accorder des moyens supplémentaires.

Parallèlement, M. Patrice Martin-Lalande a regretté que le Parlement, qui vote des mesures qui ont un effet direct sur les charges pesant sur le secteur public de l'audiovisuel, ne soit pas impliqué dans les contrats d'objectifs et de moyens, dont la négociation et la signature relèvent de la compétence exclusive du Gouvernement, pas plus qu'il n'est informé lorsque ces contrats sont modifiés par des avenants.

L'amendement a été retiré, repris par M. Jean-Pierre Brard et *rejeté*.

La Commission a ensuite examiné un amendement proposé par M. Patrice Martin-Lalande tendant à offrir une garantie de leurs ressources aux organismes bénéficiant de la redevance audiovisuelle pour l'année 2005.

Le **Rapporteur général**, approuvé par M. Michel Bouvard, s'est déclaré défavorable à cet amendement. En effet, il n'est pas possible d'admettre que le service public audiovisuel bénéficie d'une garantie spécifique de ses ressources alors que les autres dépenses de l'État sont contraintes à un rythme de progression calqué sur l'inflation. L'instauration

d'une telle exception risquerait de brouiller le message du Gouvernement relatif à la maîtrise des dépenses publiques.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que le Parlement ne devait pas céder à la tentation de multiplier les réglementations.

M. Patrice Martin-Lalande a cependant rappelé que le contrat d'objectifs et de moyens contenait une stipulation prévoyant une augmentation de 2,4% des ressources du service public. Comme ce contrat a été respecté par France Télévisions, qui a engagé un programme d'économies portant sur 43 millions d'euros, l'État doit à son tour respecter ses obligations, surtout s'il accroît par ses décisions les charges pesant sur ce groupe. Enfin, contrairement à ce qui a été dit, l'audiovisuel public n'est pas dans la même situation que d'autres organismes ou administration de l'État. En effet, la plus grande partie de ses dépenses concernent des coproductions et des achats de programmes sur un marché international hautement concurrentiel. Le maintien d'un service public audiovisuel de qualité exige donc de tenir compte des prix sur ce marché qui progressent plus vite que l'inflation.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 36.

La Commission a repris l'examen des articles précédemment réservés après l'article 24.

Article 25 : *Mise en place d'un régime déclaratif et abandon de la procédure de délivrance d'un reçu en matière de taxe différentielle sur les véhicules à moteur :*

La Commission a *adopté* l'article 25 sans modification.

Article 26 : *Transposition des mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne des dix nouveaux États membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à limiter la circulation du tabac par les particuliers sans titre de mouvement à quatre cartouches de cigarettes, au lieu de dix cartouches actuellement.

M. Charles de Courson, après avoir rappelé que le Gouvernement a lancé une véritable guerre contre le tabagisme, a fait observer qu'à l'heure actuelle le tabac peut circuler librement dans les pays de l'Union européenne. En effet l'absence d'harmonisation de la fiscalité sur le tabac a entraîné le développement massif des ventes transfrontalières et de la contrebande dans la mesure où des pays comme la Suisse, le Luxembourg, l'Italie, la Belgique, l'Espagne et l'Andorre pratiquent des prix bien inférieurs à ceux applicables sur le territoire national. Dans les départements frontaliers des

pays précités, la chute de la consommation officielle en volume atteint 40 % ; elle n'est que de 20 % dans les départements du centre de la France.

Il faut signaler que la directive communautaire 92/12/CEE prévoit un niveau minimum indicatif de huit cents cigarettes – ce qui correspond à quatre cartouches – en dessous duquel les États membres ne peuvent descendre. L'objectif de l'amendement est donc de ramener la limite du transport de tabac à quatre cartouches, afin de lutter contre le développement de la fraude pouvant résulter de la commercialisation illicite en France de ces produits.

Le **Rapporteur général** a considéré que la question fondamentale n'était pas de réduire le nombre d'unités de deux mille à huit cents s'agissant de l'autorisation de transport sans titre de circulation du tabac par les particuliers mais consiste bien à renforcer l'efficacité des contrôles opérés par les services fiscaux et douaniers. L'essentiel est de pouvoir démontrer la finalité commerciale de la détention de cigarettes, qui ne dépend pas d'une quantité légalement prédéterminée. À cet égard, le seuil communautaire de 800 cigarettes, d'ailleurs déjà en vigueur en droit français, n'est qu'indicatif. En outre, il ne convient pas d'adopter cette année encore une nouvelle disposition en ce domaine, mais plutôt de faire en sorte d'accroître les moyens de contrôle nécessaires à la lutte contre la fraude.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'il n'était pas opportun d'adopter cet amendement qui ne ferait qu'alourdir les modalités de contrôle sans nécessairement améliorer les résultats obtenus en la matière.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

Article 27 : Modalités de financement des centres techniques industriels et des comités professionnels pour le développement économique :

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

Article 28 : Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau :

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

Après l'article 28 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson visant à traiter d'un point de vue fiscal la vente en l'état futur d'achèvement et les acquisitions de terrains par des personnes physiques en vue de la construction d'immeubles de la même façon.

M. Charles de Courson a expliqué que son amendement visait à mettre fin à la situation actuelle dénoncée par les constructeurs immobiliers

aujourd'hui confrontés à une réglementation fiscale qui pénalise certains de leurs clients. Il faut rappeler que le Gouvernement de M. Lionel Jospin a supprimé fin 1998 l'application de la TVA au taux de 19,6% sur la vente de terrains pour la remplacer par un droit de mutation de 4,8%. Les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) sont désormais assujetties à la TVA sur le prix total de l'opération alors que les constructions de maisons individuelles sur un terrain qu'un particulier aurait antérieurement acquis ne supportent pas la TVA sur ce dernier élément.

Le **Rapporteur général** a expliqué que du point de vue fiscal, les ventes en l'état futur d'achèvement constituaient une opération globale ; dès lors, il est impossible de dissocier pour les soumettre à un régime fiscal différent ces deux éléments constitutifs : la vente de l'emprise foncière, d'une part, et la taxation sur la surface construite, d'autre part. L'opération d'achat du terrain est en effet soumise aux droits de mutation de 4,8%. Si ensuite une construction d'immeuble intervient, le taux de TVA applicable dépendra de la nature du logement : un taux, réduit s'il s'agit d'un logement social ou un taux de 19,6% en cas de logement normal. Il existe donc bien deux opérations différentes traitées de façon logique selon des régimes fiscaux distincts.

M. Charles de Courson a considéré que la question posée par l'amendement méritait de faire l'objet d'une réflexion approfondie. Les professionnels de la construction dénoncent à juste titre l'aberration du système actuel.

Il a ensuite annoncé qu'il retirait cet amendement qui sera redéposé à l'occasion de la réunion de la Commission devant se tenir ultérieurement en vertu de l'article 88 du Règlement.

II.- RESSOURCES AFFECTÉES

A.- Dispositions relatives aux collectivités locales

Article 29 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes :

La Commission a examiné trois amendements de M. Michel Bouvard, tendant à réformer la dotation globale de fonctionnement des communes. Le premier vise à mieux prendre en compte le poids des résidences secondaires dans le calcul de la DGF. Les deux autres amendements proposent, pour le calcul de la DGF des communes touristiques, de majorer la population d'un habitant supplémentaire pour quatre (ou, à défaut, cinq) lits touristiques.

M. Michel Bouvard a indiqué vouloir soutenir les communes touristiques. Jusqu'en 1995, en effet, les charges spécifiques supportées par ces communes étaient compensées par l'attribution d'une dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux qui permettait de prendre en compte les charges supplémentaires liées à l'afflux périodique des touristes. Cette dotation a été intégrée en 1995 dans la dotation forfaitaire. Depuis, l'État n'a pris aucune mesure d'accompagnement à destination des communes réalisant des investissements et augmentant leurs capacités d'hébergement. À l'inverse, les communes qui n'investissent pas bénéficient d'un « effet de rente » lié à la sécurisation financière assurée depuis 1995.

M. Augustin Bonrepaux a soulevé, plus globalement, la question des modalités de la réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes. D'abord, il a craint que l'élargissement de la notion de potentiel fiscal à celle de potentiel financier, intégrant la dotation forfaitaire, ait pour effet d'atténuer les différences entre communes, du fait de l'élargissement de la base de comparaison. Alors qu'est constamment dénoncée la différence importante entre les communes de moins de 50 habitants et les communes de plus de 100.000 habitants, la réforme proposée risque d'atténuer la prise en compte de cette différence.

Il s'est ensuite inquiété du gel de la dotation forfaitaire afin de dégager des moyens supplémentaires en faveur de la péréquation. Ce gel a en effet pour conséquence, à l'égard des communes qui ne seraient pas bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale, de faire reculer le montant de la dotation globale de fonctionnement qui leur revient. En outre, en conséquence du plan de cohésion sociale présenté par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, les communes qui disposent des moyens les plus faibles vont contribuer à la dotation de solidarité urbaine au profit des communes ayant une zone franche urbaine (ZFU) ou situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). Autrement dit, ce dispositif lèse les collectivités les plus pauvres.

Enfin, contrairement à une idée répandue, le texte proposé par le Gouvernement n'a pas été adopté par le Comité des finances locales, mais lui a seulement été présenté. Or, si le principe de la réforme est recevable, il importe qu'elle ne se fasse pas au détriment de l'ensemble des communes.

Le **Rapporteur général** a rappelé que cet article constituait le deuxième volet de la réforme intervenue l'année dernière en loi de finances pour 2004, qui a introduit une meilleure lisibilité du système en distinguant au sein de la DGF de chaque niveau de collectivité une dotation forfaitaire et une part « péréquation ». Dans le cadre de cette nouvelle architecture, il s'agit désormais de s'assurer que des collectivités ne se trouvent pas en situation de perte et de dégager des marges de manœuvre en faveur de la péréquation, ce

qui constitue une demande récurrente des élus depuis de nombreuses années. Or, 2005 sera une très bonne année pour la dotation globale de fonctionnement puisque son taux de croissance sera de 3,29 %. Dès lors, d'importantes marges sont dégagées en faveur de la péréquation.

Il convient de rappeler que la dotation de forfaitaire actuelle est issue de la réforme introduite par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement qui a regroupé en une dotation unique, baptisée dotation forfaitaire et évoluant de la même façon pour toutes les communes, toutes les sous-dotations et concours particuliers qui composaient l'ancienne DGF, parmi lesquels le concours particulier attribué aux communes touristiques et thermales. Le système issu de la loi de 1993 a vécu pendant 10 ans pour aboutir à un blocage de la péréquation et de la garantie. Il est désormais acquis que la nouvelle dotation forfaitaire doit mieux prendre en compte le nombre d'habitants. Mais doit-elle être la même pour des communes de tailles différentes ? Le Comité des finances locales a hésité pour se prononcer sur la question de savoir s'il faut resserrer l'écart entre les grandes et petites communes (cet écart allait de 1 à 3 en 1993 et va de 1 à 2,5 aujourd'hui). Faut-il aller plus loin ? La dotation par habitant proposée par l'article 29 variera de 50 euros à 125 euros par habitant selon un système linéaire. L'écart de dotation forfaitaire par habitant ne pourra donc excéder un écart de 1 à 2,5. Cette dotation par habitant sera complétée par un mécanisme de garantie permettant d'assurer que la réforme ne se traduise par aucune perte sèche, ni pour les communes les plus riches, ni pour les plus pauvres. L'année 2005 sera exceptionnelle dans la mesure où la dotation globale de fonctionnement enregistre une progression de 3,29%, ce qui permet de dégager une marge de manœuvre suffisante pour augmenter la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros, ainsi que le prévoit le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. S'il est tout à fait légitime d'augmenter la dotation des communes urbaines en difficulté, il ne faut pas pour autant oublier le monde rural. Le Gouvernement a accepté cette idée. Si un effort de 20% est fourni sur la dotation de solidarité urbaine, il convient que la marge de manœuvre dégagée en faveur de la péréquation permette de financer le même effort en faveur du monde rural. Le Gouvernement propose, afin de financer les 120 millions d'euros d'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et les 80 millions d'euros en faveur de la dotation de solidarité rurale, de geler la dotation forfaitaire, ce qui n'est pas acceptable. Un amendement a été présenté visant à augmenter la dotation forfaitaire de 1%. Cependant, depuis des années, les parlementaires ne cessent de brandir l'objectif de péréquation. Il faudra cette année assumer les contraintes qu'exige la réforme tant attendue de la péréquation.

S'agissant de la dotation spécifique en faveur des communes touristiques ou thermales, qui n'existe plus depuis 1993 mais dont la trace a été

conservée, il serait envisageable de ne pas en tenir compte dans le calcul du potentiel financier sans oublier par ailleurs que la réforme proposée poursuit un objectif de simplification du système actuel qu'une telle mesure remettrait partiellement en cause.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, les 120 millions d'euros d'augmentation seront répartis selon des critères qui ne seront pas fixés par la loi de finances mais par la loi de cohésion sociale. En revanche, la réforme des critères de répartition de la dotation de solidarité rurale figure dans le projet de loi de finances. La moitié des 80 millions d'euros supplémentaires affectés à la dotation de solidarité rurale pourrait être attribuée à la dotation de péréquation (qui profite à 33.837 communes) et l'autre moitié, à la dotation « bourg-centre » (qui profite à quelque 4.000 communes). En conclusion, l'année 2005 sera très favorable aux collectivités locales. Ainsi, s'agissant des « bourgs-centres », la réforme devrait permettre de financer une progression moyenne de 30 %.

Les amendements présentés par M. Michel Bouvard ont été retirés, ce dernier ayant rappelé que les promesses de M. Patrick Devedjian, Ministre délégué à l'industrie, auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur le fait que des indicateurs de charges seraient pris en compte, n'ont pas été tenues.

M. Augustin Bonrepaux a nuancé les propos du Rapporteur général en rappelant que si la dotation globale de fonctionnement augmentait de 3,29%, la dotation de compensation de la taxe professionnelle enregistrerait parallèlement une diminution d'environ 10%. De même, il a approuvé la sortie de la dotation touristique du potentiel financier mais a regretté qu'aucune mesure n'ait été prise dans le cadre de la péréquation en faveur des communes à faibles ressources n'ayant pas droit à une majoration au titre des zones de revitalisation rurale.

M. Hervé Mariton a rappelé que si les zones de revitalisation rurale ont pour but d'aider par des exonérations d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de taxe professionnelle les acteurs économiques s'implantant dans ces zones, elles ne sont en aucun cas une modalité de zonage des aides de l'État dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement.

M. Alain Rodet a regretté que la modification des critères de mise en œuvre de la dotation de solidarité urbaine relève du projet de loi sur la cohésion sociale alors que sa place légitime aurait été dans une loi de finances.

Le **Rapporteur général** a observé que la dotation de solidarité urbaine avait été instituée par une loi ordinaire, la loi n° 91-429 du 13 mai 1991. Cependant, comme ce fut le cas à l'époque, la Commission des finances

sera saisie pour avis sur les articles du projet de loi de cohésion sociale se rapportant à la dotation de solidarité urbaine.

* *
*

Mercredi 13 octobre 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a poursuivi, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général, l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800)**.

Article 29 (suite) : *Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes :*

La Commission a rejeté quatre amendements présentés par M. Pierre Albertini :

- le premier, tendant à appliquer dès 2005 des dispositifs d'indexation des composantes de la dotation globale de fonctionnement tels qu'ils sont prévus dans la réforme ;

- le deuxième, tendant à fixer des taux planchers à l'indexation des parts « population » et « garantie » de la nouvelle dotation forfaitaire ;

- le troisième, tendant à faire varier la dotation de base par habitant au sein de la dotation forfaitaire de 60 euros/habitant à 120 euros/habitant au lieu de 50 euros/habitant à 125 euros/habitant ;

- le dernier, tendant à relever le taux d'indexation de la part correspondant à la garantie au sein de la nouvelle dotation forfaitaire.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à ce que la fourchette de variation de la dotation de base « population » de la dotation forfaitaire soit désormais resserrée entre 60 euros et 120 euros par habitant.

Le **Rapporteur général** a rappelé que le sujet avait été longuement débattu au sein du Comité des finances locales. La réforme de la dotation des communes vise à simplifier le système actuel en créant au sein de la dotation globale de fonctionnement une dotation de base calculée en fonction du nombre d'habitants et indexée de telle manière qu'elle finira par constituer la presque totalité de la dotation forfaitaire.

La question qui se pose immédiatement est celle de l'écart au sein duquel pourra varier la dotation de base par habitant compte tenu de la taille des communes.

L'écart de dotation par habitant a été ramené de 1 à 3 à 1 à 2,5.

La dotation globale de fonctionnement comporte une dotation de base affectée d'un coefficient 1 à 2,5 selon la taille des communes. Une partie du Comité des finances locales veut profiter de la réforme pour aller plus en avant dans la réduction de l'écart en le réduisant par exemple de 1 à 2. Cependant, il ne fait aucun doute que les charges pesant sur les grandes villes sont plus lourdes que celles des petites, notamment du fait de l'importance d'infrastructures ou des dépenses sociales.

Le Rapporteur général a donc estimé que la proposition du Gouvernement de faire varier la dotation de base entre 50 et 125 euros par habitant en fonction croissante de la taille des communes était raisonnable.

M. Philippe Auberger a souligné que les intérêts des communes en matière de réduction de l'écart étaient opposés en fonction de leur taille. Seules les communes les plus peuplées, qui sont aussi les moins nombreuses, bénéficient du taux le plus élevé. Approuvé par **M. Didier Migaud**, il a rappelé que les petites communes et le Comité des finances locales sont dans leur grande majorité favorables à une réduction de l'écart de 1 à 2.

M. Charles de Courson a rappelé que cet amendement ne prendra toute sa portée que dans le temps. Cependant, il a jugé important d'afficher dès aujourd'hui l'objectif d'un resserrement de l'écart.

Le **Rapporteur général**, après avoir souligné que le surcoût induit par cet amendement est estimé à 11 millions d'euros du fait du rehaussement de la dotation par habitant des communes qui, compte tenu de leur taille auraient touché moins de 60 euros dans le cadre du dispositif proposé par le Gouvernement, a maintenu son avis défavorable.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné trois amendements de M. Michel Bouvard tendant :

- pour le premier et le second, à majorer de respectivement 25% et 35% la dotation de base pour les communes situées en tout ou partie dans des zones de montagne ;

- pour le troisième, à réserver le bénéfice de cette majoration de 35% aux communes situées en totalité dans les zones de montagne.

M. Michel Bouvard a estimé qu'il serait légitime d'aller jusqu'au bout de la logique d'adaptation du montant des dotations aux charges induites par la superficie des communes. A cet égard, les communes situées dans les zones de montagne subissent des charges très supérieures à celle assumées par d'autres communes, le relief augmentant notamment le coût d'entretien des voiries de l'ordre de 70%, selon les directions départementales de

l'équipement, ou les risques naturels. Ces surcoûts méritent d'être pris en compte dans la détermination de la DGF qui leur est versée. En outre, il apparaît opportun de réserver le bénéfice de cette majoration aux communes dont l'ensemble du territoire est en zone de montagne, qui supportent la quasi-totalité des charges spécifiques induites par le relief.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à ce type de dispositions, qui sont en totale contradiction avec l'esprit même de la réforme de la DGF. En effet, cette réforme a pour objet principal de simplifier les modalités de calcul des dotations, par l'introduction de critères simples et objectifs, le principal d'entre eux, qui ne peut guère être contesté, étant le nombre d'habitant des communes. L'article propose parallèlement d'introduire, plus modestement, une logique de modulation de la dotation forfaitaire en fonction de la superficie au moyen de l'instauration d'une dotation superficielle égale à 3 euros par hectare en 2005. S'engager dans la voie d'une modulation adaptée à chacune des spécificités locales, qui sont aussi réelles qu'infinies, c'est ouvrir un débat sans fin et rendre totalement illisibles les aides accordées aux collectivités locales. En outre, une telle démarche ouvre nécessairement la voie à l'erreur et à l'injustice – d'autres lieux que les zones de montagne souffrent de charges spécifiques – et, partant, à l'arbitraire. Enfin, il semble plus que jamais nécessaire d'admettre l'idée que l'Etat tutélaire n'a pas vocation à régler tous les problèmes locaux, et qu'il appartient bien aux collectivités locales de trouver, par elles-mêmes et au plus près du terrain, les solutions adaptées à leurs problèmes spécifiques.

M. Michel Bouvard a répliqué que l'impératif de simplification ne devait pas être synonyme d'uniformisation. La loi relative à la montagne pose le principe qu'il est légitime et nécessaire d'adapter les dispositions législatives et réglementaires aux spécificités des zones de montagne. Il faut pourtant reconnaître que ces zones ne font guère l'objet d'un effort national en leur faveur : tandis que les diverses dotations particulières en faveur des communes urbaines connaissent de fortes revalorisations, l'effort est moindre en faveur des communes rurales et nul en faveur des communes de montagne.

M. Charles de Courson a rappelé à son tour combien la diversité des situations entre les communes sont importantes – du fait notamment des charges spécifiques subies par les communes rurales peu peuplées devant entretenir un réseau routier étendu – et combien il est impossible de créer un système qui les compense toutes.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné trois amendements présentés par M. Michel Bouvard, tendant à majorer la superficie prise en compte dans le calcul de la dotation proportionnelle à la superficie :

- à hauteur du double de la proportion du territoire communal situé dans un parc national ;
- à hauteur de la proportion du territoire communal situé dans un site classé ;
- à hauteur de la proportion du territoire communal situé dans un site classé « Natura 2000 ».

M. Michel Bouvard a souligné que les communes dont le territoire est partiellement composé d'un de ces sites subissent de ce fait une charge importante, liée notamment aux frais d'entretien des sites, aux coûts particuliers induits par les normes qui s'y appliquent, ainsi qu'à leur fréquentation importante qui augmente les charges de stationnement et de nettoyage des zones visitées. Ces surcoûts indéniables ne sont aujourd'hui pas pris en compte dans la détermination des concours de l'État alors même que ces sites naturels participent à la mise en œuvre de la politique de l'environnement.

Le **Rapporteur général**, appelant l'attention des commissaires sur l'avancée considérable que représente l'introduction d'un critère de superficie, parmi les critères de répartition de la dotation forfaitaire, a considéré que les spécificités locales visées par l'amendement ne sont qu'une partie des milliers de situations particulières qui caractérisent les communes en France, et ne peuvent donc pas ouvrir droit à compensation sans complexifier à l'infini les concours de l'État aux communes.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à accroître de 1% en 2005 l'ensemble des composantes de la dotation forfaitaire.

Le **Rapporteur général** a souligné que cet amendement est cosigné par MM. Marc Laffineur, Jacques Pelissard et soutenu par l'ensemble des commissaires de la majorité. Un consensus s'est dégagé au sein du Comité des finances locales sur ce sujet. Cependant, l'indexation de la dotation forfaitaire selon un taux de 1% entraîne une diminution de 130 millions d'euros des marges disponibles pour la péréquation, qui passent ainsi de 413 millions d'euros à 242 millions d'euros.

En réponse à **M. Charles de Courson** qui demandait dans quelle mesure cet amendement freinerait l'application de l'amendement de M. Philippe Auberger, le **Rapporteur général** a indiqué qu'il n'aurait pas d'incidence, le taux d'évolution des différentes parties de la dotation forfaitaire étant le même, égal à 1%. Mais, à compter de 2006, ces composantes (dotation par habitant, dotation superficielle, dotation de garantie, et montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ») évolueront de façon différenciée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

En conséquence, un amendement présenté par M. Philippe Auberger est devenu sans objet.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à mieux tenir compte du nombre des résidences secondaires qui nécessitent des infrastructures surdimensionnées dans la détermination des sommes versées aux communes au titre de la DGF, par une modification du calcul de la population « DGF ».

Le **Rapporteur général** a demandé le retrait de cet amendement, car il est satisfait. En effet, il existe une différence essentielle entre l'ancienne dotation forfaitaire et la nouvelle. Dans le cadre actuel, la population prise en compte résulte du dernier recensement général effectué en 1999 et des éventuels recensements complémentaires qui ne sont effectués par l'INSEE que dans certaines conditions. En conséquence, la dotation forfaitaire ne prend pas en compte les variations de population en temps réel. Par ailleurs, les variations de population ne sont prises en compte qu'à hauteur de 50% dans le calcul de la dotation forfaitaire. Dans le nouveau régime, les variations de population seront prises en compte chaque année grâce aux nouvelles méthodes de recensement, ce qui revêt une grande importance pour les résidences secondaires. Le nombre des résidences secondaires ayant tendance à croître en général, ces augmentations seront prises en compte immédiatement et régulièrement.

L'amendement a été retiré.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à ramener de 1,5 à 1,15 le coefficient de majoration des montants perçus par les « bourgs-centres » en ZRR au titre de la DSR.

Le **Rapporteur général** a indiqué que le coefficient de majoration de 1,5 proposé par le texte pour les « bourgs-centres » n'est pas satisfaisant. L'augmentation de 80 millions d'euros de la DSR (soit plus 20%), permettra d'attribuer environ 40 millions d'euros à la fraction « péréquation » et environ

40 millions d'euros à la fraction « bourgs-centres ». Dans quelle mesure convient-il ensuite de majorer la croissance enregistrée par les « bourgs-centres » en ZRR ? Dans le projet du Gouvernement, ces derniers bénéficient d'une hausse de 70% et les autres « bourgs-centres » d'une hausse de 17%. L'amendement permettrait de répartir plus équitablement la croissance de la DSR « bourgs-centres » entre les « bourgs-centres » en ZRR et les autres. Les premiers enregistreraient une croissance de 40% et les seconds une croissance d'environ 27%. Le taux d'augmentation de 70% apparaît manifestement excessif.

M. Augustin Bonrepaux a ajouté ne pas être opposé à la proposition du Rapporteur général, mais a souhaité avoir quelques explications notamment sur les dispositions régissant le partage des 80 millions d'euros, ainsi que sur les modalités de calcul permettant de déduire que d'un taux d'augmentation de 1,5 la fraction « bourgs-centres » des communes en ZRR allait augmenter de 70%. De même, comment expliquer qu'un coefficient de progression de 1,15 entraîne une hausse de 40% ? Quoiqu'il en soit, il a indiqué être d'accord avec l'idée de faire bénéficier tous les « bourgs-centres » d'une progression.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé difficile, étant maire d'un « bourg-centre » en ZRR, de ne pas accepter cet amendement. Mais il convient de souligner que la classification d'une commune en ZRR signifie que celle-ci souffre de la faiblesse de l'activité autour du « bourg-centre », ce dernier étant le seul lieu d'attraction du canton. Aider ces « bourgs-centres » demeure donc une nécessité. Par ailleurs, les communautés de communes peuvent bénéficier d'une plus forte entraide.

M. Marc Le Fur a ajouté que la carte des ZRR n'avait pas été définie dans le but de répartir des dotations aux collectivités locales, mais pour attirer des activités dans des zones désertées. Il s'est interrogé à cet égard sur le fait que Serre-Chevalier dans les Hautes-Alpes soit en ZRR.

Le **Rapporteur général** a recommandé de s'en tenir à une considération de bon sens : en matière de fiscalité locale, il importe d'éviter les progressions trop brutales ou trop différenciées. En l'état actuel du projet de loi de finances, l'écart entre les progressions (+ 70 % pour les « bourgs-centres » en zones de revitalisation rurale, + 17 % pour les autres) n'est pas raisonnable. Le coefficient de majoration doit donc être abaissé à 1,15 afin de réduire cet écart, tout en maintenant une différence réelle entre ces deux catégories de « bourgs-centres ».

En réponse à M. Augustin Bonrepaux, le **Rapporteur général** a indiqué que les 80 millions d'euros se répartissaient à part égale entre la fraction péréquation et la fraction « bourgs-centres » de la DSR après le

prélèvement de cinq millions d'euros destinés à la quote-part attribuée à l'outre-mer. Au total, la fraction « péréquation » progresserait de 12 %. La fraction « bourgs-centres » progresserait quant à elle de 30% en moyenne.

M. Jean-Yves Chamard a précisé que les 30 % auxquels faisait allusion M. Augustin Bonrepaux constituaient une moyenne pour l'ensemble des bourgs-centres.

M. Michel Bouvard a cependant tenu à nuancer les propos du Rapporteur général, car les pourcentages évoqués s'appliquent à des sommes souvent très modiques. Or, il est nécessaire de concentrer les moyens sur les zones les plus fragiles, dans lesquelles les collectivités publiques sont tenues d'intervenir pour se substituer aux insuffisances du marché.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **Rapporteur général**, tendant à affecter la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2003, soit 56 millions d'euros, à la dotation mise en répartition en 2005, afin de dégager des marges de manœuvre supplémentaires.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à accroître le coefficient de majoration appliqué au ratio démographique pris en compte pour le calcul de la quote-part de la dotation d'aménagement perçue par les communes d'outre-mer et à étendre le bénéfice de la quote-part de la dotation nationale de péréquation aux communes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna.

Le **Rapporteur général** a indiqué que les communes d'outre-mer n'étaient pas éligibles en tant que telles aux dotations communales de péréquation, mais qu'en revanche elles bénéficiaient d'une quote-part des crédits alimentant la DSU et la DSR calculée par prélèvement d'une part proportionnelle à la part de la population d'outre-mer dans la population totale. Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer est actuellement majorée de 10%. Le projet de loi de finances prévoit de porter ce coefficient de majoration à 20 %. L'amendement proposé tend à le faire passer à 33 % afin de tenir l'engagement pris en Comité des finances locales d'augmenter en 2005 les sommes perçues en 2005 par les communes d'outre-mer au titre de la péréquation d'un montant d'environ 25 millions d'euros.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

Après l'article 29 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à majorer exceptionnellement la dotation globale de fonctionnement de 350 millions d'euros en 2005.

M. Augustin Bonrepaux s'est dit d'accord avec le principe du gel de la dotation forfaitaire, mais à condition de ne pas léser certaines communes, par exemple celles qui ne sont pas bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. Un complément exceptionnel de l'État s'avère donc nécessaire.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable sur cet amendement qui vise à solliciter une intervention étatique alors même que la dotation globale de fonctionnement progresse cette année de 3,29 % et que le montant global des dotations sous enveloppe (hors dotation de compensation de la taxe professionnelle) augmente de 2,7% en 2005.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à autoriser les communes, les départements et les organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre à augmenter librement leur taux de taxe professionnelle par rapport à l'année précédente, à compter de 2005.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que le mouvement de déliaison des taux de la fiscalité locale, engagé dans la loi de finances pour 2003, devait être conduit à son terme. Il convient en effet de laisser aux collectivités la liberté d'arbitrer entre les différents contribuables et les différentes assiettes.

Le **Rapporteur général** a estimé que le sujet de cet amendement était au nombre des réflexions conduites, à l'automne 2003, dans le cadre d'un groupe de travail autour du Président Pierre Méhaignerie et que la commission présidée par M. Olivier Fouquet, de son côté, travaillait dans le sens d'une refonte globale de la fiscalité locale. Il serait de mauvaise méthode d'anticiper sur le résultat de ces travaux.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il y aurait très vraisemblablement des hausses de taux de fiscalité locale l'an prochain, en raison des transferts de compétence proposés par le Gouvernement et de la volonté des collectivités locales d'utiliser au mieux les nouvelles compétences qu'elles héritent de ce fait. En l'attente, une déliaison totale des taux serait contre-productive.

M. Didier Migaud s'est demandé si une telle attitude signifiait que la majorité considère les maires et les conseils municipaux comme irresponsables.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est dit prêt à parler de la déliaison des taux et de la fiscalité locale dans un cadre européen. Il apparaîtra alors que, parmi toutes les collectivités locales, les collectivités françaises sont, en Europe, celles qui ont obtenu le plus de liberté. Aujourd'hui, la prospérité est manifeste au niveau des communautés d'agglomération.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 30 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes :

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à porter de 140% à 160% le taux supérieur de la fourchette ouverte au comité des finances locales pour revaloriser, à compter de 2005, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes dans les conditions fixées au deuxième et troisième alinéas du texte proposé pour le II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales.

Le **Rapporteur général** a relevé que les niveaux de dotation par habitant des différentes catégories d'établissements de coopération intercommunale (EPCI) reflétaient une hiérarchie de fait entre ces catégories d'établissements : au sommet, l'aristocratie princière des communautés urbaines, puis la bonne bourgeoisie des communautés d'agglomération ; enfin, la « roture » constituée des communautés de communes. Il faut trouver des solutions pour remettre en cause ce schéma de « classes sociales » et retrouver un peu plus d'égalité de traitement entre les différentes formes de coopération intercommunale. Le Gouvernement propose de jouer sur l'évolution de la dotation par habitant des communautés de communes, qui devrait varier, à compter de 2005, selon un taux de progression compris entre 120% et 140% du taux d'évolution fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. Cet amendement propose de relever à 160% la limite supérieure de la fourchette.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il trouvait normal que le Comité des finances locales dispose d'un certain nombre d'attributions en matière de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Mais il est difficile d'accepter que, progressivement, des parcelles d'un pouvoir qui revient naturellement au Parlement soient transférées à ce comité. Sur de nombreux sujets, il serait tout à fait possible d'organiser la procédure autour d'un avis préalable du Comité des finances locales, le Parlement disposant ensuite de la plénitude de ses compétences, exercées dans ses votes, plutôt que

de confier à ce comité le soin de prendre lui-même, dans le secret, les décisions concernées.

M. Charles de Courson s'est demandé si cet amendement aboutissait à remettre en cause le dispositif de l'« amendement Mercier ». Il y a deux ans, grâce à la ténacité du groupe UDF, le Parlement a réussi à adopter une « extinction des privilèges » des communautés urbaines, c'est-à-dire à instaurer un mécanisme de réduction progressive de l'écart de traitement en matière de dotation par habitant entre les communautés urbaines et les autres catégories d'établissements de coopération intercommunale. A peine un an plus tard, M. Mercier a fait adopter au Sénat l'amendement portant son nom, qui prévoit la constitution d'une réserve précomptée sur l'enveloppe des communautés urbaines, protégée contre toute velléité de réduction que pourrait avoir le Comité des finances locales. Il conviendrait de savoir si l'amendement proposé ici revient sur le dispositif de protection instauré par l'amendement Mercier.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que, certes, le projet du Gouvernement permettait de faire varier la dotation par habitant des communautés de communes dans un facteur allant jusqu'à 140% de l'évolution retenue pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération, mais cette dernière évolution est elle-même très faible. 140% du taux qui varie peu ne fait pas grand-chose, au bout du compte... La proposition du Gouvernement constitue un progrès, mais elle peut être améliorée : un sous-amendement pourrait consister à porter de 120% à 130% le taux minimal de la fourchette ouverte au Comité des finances locales. Cela réduirait la marge d'appréciation offerte audit comité.

M. Hervé Mariton s'est dit d'accord avec la teneur des propos de M. Michel Bouvard. L'ampleur des compétences confiées au Comité des finances locales devient stupéfiante. Un point doit cependant être éclairci : dès lors qu'on semble raisonner à l'intérieur d'une enveloppe constante, la modification des conditions d'évolution de la dotation par habitant d'une catégorie entraîne-t-elle une répartition différente des concours entre les différentes catégories d'EPCI ?

Le **Rapporteur général** a rappelé que, compte tenu de l'évolution rapide du nombre d'EPCI, il n'est pas procédé à la détermination d'une enveloppe globale préalablement au calcul des attributions individuelles comme pour les dotations des autres collectivités. Il revient au Comité des finances locales de définir des enveloppes globales par catégorie d'EPCI, en déterminant au préalable la dotation par habitant de chaque catégorie d'EPCI. Cette enveloppe globale par catégorie d'EPCI est déterminée par le produit du nombre d'habitants des EPCI de la catégorie et de la dotation par habitant applicable à cette catégorie. Lorsqu'on dit que la dotation par habitant des

communautés de communes à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique doit évoluer dans une fourchette comprise entre 120% et 140% de l'évolution prévue pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération, cela implique qu'à l'intérieur de l'enveloppe des EPCI, le poids de l'enveloppe à destination des communautés de communes s'accroît. Mais lorsque l'enveloppe de chaque catégorie est dotée, la croissance de l'enveloppe à destination d'une catégorie se fait de façon étanche, sans influencer sur le montant revenant aux autres catégories. Il convient de faire attention, cependant, au fait qu'une augmentation de l'enveloppe globale des EPCI entraîne une diminution de l'enveloppe dévolue à la péréquation communale. Dans le cas présent, le dispositif proposé par le Gouvernement conduit à accroître le taux de progression de l'enveloppe des communautés de communes.

Par ailleurs, des taux d'évolution qui peuvent être qualifiés de faibles s'appliquent, en fait, à des masses importantes. Par exemple, ici, une augmentation de 3,29% de la DGF appliquée à une base de plus de 36 milliards d'euros représente, en valeur absolue, un taux très important. La refonte de l'architecture des concours de l'État aux collectivités locales, entrée en vigueur en début d'année, a conduit à intégrer dans la DGF des masses qui en étaient exclues jusqu'ici, comme la compensation de la suppression de part salaire de la taxe professionnelle ou 95% de la dotation générale de décentralisation hors concours particuliers. Des différences de quelques points sur un taux d'évolution correspondent à des masses déplacées conséquentes.

La majorité doit assumer l'effort entrepris pour réduire les écarts de dotation par habitant entre les différentes catégories d'EPCI, même s'il n'a jamais été question de supprimer totalement cet écart. La mesure proposée par le Gouvernement vise à obliger le Comité des finances locales à accélérer la réduction des écarts.

M. Hervé Mariton a indiqué que l'on pouvait croire que l'enveloppe globale des EPCI restait constante alors que les explications du Rapporteur général suggèrent qu'il faut l'augmenter pour améliorer le taux de progression de la dotation par habitant des communautés de communes.

Le **Rapporteur général** a rappelé qu'il ne pouvait pas y avoir de flux entre des enveloppes totalement étanches entre elles : une hausse de la dotation par habitant des communautés de communes ne se fait pas au détriment des enveloppes destinées aux autres catégories d'EPCI. Plus de concours à destination des EPCI signifie moins d'argent pour la dotation de péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a demandé des précisions quant à l'annonce du ministre qui a déclaré vouloir freiner l'augmentation trop importante des dotations destinées aux communautés d'agglomération.

Le **Rapporteur général** a expliqué qu'en réalité, l'annonce ne concernait pas les communautés d'agglomération, mais les communautés urbaines, étant précisé que la dotation moyenne par habitant des communautés urbaines est environ deux fois supérieure à celle allant des communautés d'agglomération. On peut relever que depuis la loi du 28 décembre 1999, la dotation par habitant des communautés urbaines est reconduite d'année en année en euros courants.

Le **Rapporteur général** a exprimé son étonnement de ne pas avoir eu à examiner d'amendements visant à indexer cette dotation. Il est probable qu'un amendement de ce type sera proposé et adopté lors de l'examen du présent projet de loi de finances au Sénat.

La Commission a *adopté* le sous-amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, et tendant à mettre en place une progression de la dotation par habitant des communautés de communes, à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique, comprise entre 130% et 160% du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération et l'amendement présenté par le Rapporteur général ainsi sous-amendé.

Article 31 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements :

La Commission a examiné trois amendements présentés par M. Michel Bouvard, tendant pour les deux premiers, à faire prendre en compte dans la dotation une partie des surcoûts liés à la réalisation et à la gestion des équipements et des services publics en zone de montagne et pour le dernier à mettre en place un concours particulier de 5 euros par habitant accordé aux départements dont plus du tiers de la superficie est situé en zone de montagne.

M. Michel Bouvard s'est insurgé contre les modalités actuelles de compensation des charges transférées aux départements par l'Etat. Cette compensation est particulièrement défectueuse s'agissant des départements situés en zones de montagne. On peut citer notamment le cas des équipements routiers qui se trouvent dans un état déplorable dans de nombreux départements.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a appelé de ses vœux une réflexion d'ensemble sur la situation des départements en zone de montagne. Il a déclaré que les problèmes posés méritaient d'être traités de façon globale une fois pour toute, car chaque année, la Commission est amenée à examiner des amendements proposant des réformes en faveur de ces zones.

Le **Rapporteur général** a présenté l'architecture de la DGF des départements. Il a rappelé qu'une nouvelle architecture avait été mise en place par la loi de finances pour 2004. La DGF des départements se décompose en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. S'agissant de la dotation forfaitaire, elle comprend désormais au-delà de l'ancienne dotation forfaitaire, la part « impôt-ménage » de la dotation de péréquation qui était totalement anti-péréquatrice puisqu'elle était d'autant plus importante que les montants perçus au titre des impôts ménages étaient élevés, le département des Hauts-de-Seine touchait par exemple une dotation de péréquation élevée. A cela s'ajoutent la compensation « part salaires », la garantie de progression minimale ainsi que 95% de la DGD correspondant à des compensations fiscales. A l'initiative du Sénat, une dotation de compensation a été créée qui regroupe le concours particulier visant à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale et 95% de la DGD ne correspondant pas à des compensations fiscales. La part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation est devenue la dotation de péréquation.

Quant à la dotation de fonctionnement minimale (DFM), elle est aujourd'hui perçue par environ 24 départements chaque année. Il faut rappeler qu'elle est attribuée en fonction de plusieurs critères : la longueur de la voirie, le potentiel fiscal superficiaire et l'inverse du potentiel fiscal brut.

Au sein du groupe de travail qui s'est réuni sur cette question, il est apparu que certains départements ne disposant pourtant pas de ressources très élevées, mais se situant juste en dessous du seuil d'éligibilité à la DFM, bénéficiaient par conséquent d'une dotation par habitant très inférieure à celle des départements éligibles (10 € par habitant en moyenne contre 40 € par habitant). Les effets de seuil s'avèrent donc particulièrement importants.

La péréquation départementale comprendrait désormais deux composantes : une dotation de péréquation urbaine destinée aux départements urbains et l'actuelle DFM réservée aux départements non urbains. La création d'une composante urbaine ne se fera pas au détriment des départements non urbains. Il est intéressant de noter que les deux critères permettant de qualifier un département d'urbain (une densité de population supérieure à 100 habitants au km², un taux d'urbanisation supérieur à 65%) conduisent à retenir la Haute-Savoie parmi les départements urbains tandis que la Savoie est considérée comme un département non urbain. On dénombre ainsi 32 départements urbains. La dotation de péréquation urbaine sera financée à partir des montants actuellement perçus par les départements urbains au titre de la dotation de péréquation et grâce à la croissance de la DGF. Quant à la DFM résultant de l'ancien système et bénéficiant traditionnellement à 24 départements, elle bénéficie désormais à quarante nouveaux départements. La création de la DPU ne se fera pas au détriment du financement de la DFM.

Le reste de la dotation de péréquation additionné aux masses consacrées actuellement à la DFM et la croissance de la DGF permettront de financer une DFM élargie à 40 nouveaux départements. Les plus fortes progressions enregistrées (20 % au lieu de 30 %) seront écrêtées, ce qui permet de financer une garantie de progression minimale de 6%, en pratique tous les départements éligibles à la DFM enregistreront une progression d'au moins 12%.

Compte tenu des critères de répartition retenus par la réforme proposée, les deux départements susceptibles de recevoir les dotations les plus importantes seront Paris et les Hauts-de-Seine. Cette situation n'est bien évidemment pas satisfaisante en soi, car il va sans dire que ces départements ne sont pas ceux qui nécessitent de faire l'objet des aides les plus significatives. Un amendement du Gouvernement pourrait intervenir afin de corriger cet effet involontaire de la réforme.

Au total, il existera une étanchéité complète entre les dotations destinées aux départements urbains et celles orientées vers les départements non urbains.

M. Daniel Garrigue, après s'être interrogé sur le bien-fondé des critères de répartition des dotations et des orientations du Comité des finances locales, a estimé qu'il appartenait à la Commission de s'appesantir sur le problème du financement des dotations en considération de leur poids dans la dépense publique.

M. Augustin Bonrepaux a jugé nécessaire que la Commission dispose de la liste des départements bénéficiant de la péréquation afin qu'apparaissent clairement les conséquences que la réforme aurait pour chacun d'entre eux.

Le **Rapporteur général** a répondu que le rapport général indiquerait le montant de la dotation par habitant de tous les départements ainsi que le taux de progression enregistré par chacun d'eux. Il a également rappelé que les départements dits « urbains » bénéficieraient désormais d'un début de péréquation au titre de la dotation de péréquation urbaine.

M. Michel Bouvard s'est appuyé sur l'exemple de la Savoie pour souligner que les dotations ne prenaient pas en compte les surcoûts spécifiques auxquels sont confrontés les départements situés en zone de montagne, notamment en matière d'ouvrages d'art.

Le **Rapporteur général**, reprenant l'exemple de la Savoie, a répondu que celle-ci serait désormais éligible à la péréquation et verrait sa dotation de compensation augmenter de quelque 20% si l'amendement qu'il proposera est adopté.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné trois amendements de M. Michel Bouvard tendant à :

- ne pas prendre en compte les droits de mutation dans la détermination du potentiel fiscal des départements ;
- prendre en compte à ce titre la moyenne des droits de mutations constatée durant les dix derniers exercices connus ;
- prendre en compte à ce titre la moyenne des droits de mutations constatée durant les cinq derniers exercices connus.

M. Michel Bouvard a indiqué que les droits de mutations sont par nature extrêmement volatils, puisqu'ils dépendent notamment des prix immobiliers dont l'évolution est erratique et peut varier fortement d'une année sur l'autre. Asseoir le calcul du potentiel fiscal, qui exerce un effet déterminant sur le montant et l'évolution des dotations et de la péréquation départementale, sur une ressource variant fortement, et sans prévisibilité, d'une année sur l'autre limiterait considérablement la visibilité financière des départements. Si la solution radicale de la suppression pure et simple de cette ressource du calcul du potentiel est impossible, il serait opportun de lisser les évolutions erratiques annuelles en prenant une moyenne assise sur les cinq ou dix années précédant le calcul.

Le **Rapporteur général** a indiqué qu'il serait à l'inverse inéquitable de ne pas prendre en compte dans le calcul du potentiel financier des départements les droits de mutation qui constituent, pour certaines collectivités, une ressource d'une ampleur très importante. Dans l'ensemble, l'évolution de ces droits aura un impact faible sur les variations du potentiel financier puisqu'ils ne représentent en moyenne que 14% des ressources prises en compte dans le potentiel financier des départements.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a *rejeté* deux autres amendements de M. Michel Bouvard, le premier, tendant à supprimer la condition d'éligibilité à la dotation de fonctionnement minimale en fonction du potentiel financier, le second, tendant à ajouter à la condition d'éligibilité en fonction du potentiel financier une condition d'éligibilité en fonction du revenu moyen par habitant.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, visant à plafonner à 20% au lieu de 30% les fortes augmentations des montants perçus au titre de la dotation de fonctionnement minimale du fait de l'assouplissement des règles d'éligibilité à cette dotation.

Le **Rapporteur général** a indiqué que cet amendement vise à plafonner les plus fortes augmentations de dotation de fonctionnement minimale pour les départements non urbains à 20% au lieu de 30 %, afin de répartir plus équitablement entre les départements la croissance enregistrée par la dotation minimale de fonctionnement. Cet amendement permettrait de garantir une progression minimale de la dotation de chaque département d'au moins 12%, comme l'avait promis le Ministre, au lieu de 6% selon le texte.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à préciser les règles de répartition de la dotation de fonctionnement minimale entre les départements éligibles et proposant que cette dotation soit répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant de chaque département concerné.

La Commission a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

Article 32 : Reconduction du contrat de croissance et de solidarité :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à fixer le taux de progression de l'ensemble des dotations sous enveloppe à hauteur de l'inflation, majorée, non pas de 33 % mais de 50 % de la croissance du produit intérieur brut.

Le **Rapporteur général**, se faisant un devoir de suivre l'exemple de son prédécesseur qui, sous l'ancienne législature, a assorti chacun des amendements ayant le même objet, d'un avis défavorable, s'est dit contraint de s'opposer à cette proposition.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement ayant le même objet, présenté par M. Pierre Albertini.

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

Article 33 : Modalités de compensation financière, aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales :

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, visant à reporter à la discussion du prochain collectif l'examen des dispositions qui prévoient, à compter de 2006, la régionalisation de l'assiette de la TIPP.

Le **Rapporteur général** a estimé que le processus de régionalisation de l'assiette de la TIPP restait encore peu clair et appelait des précisions qui seront utilement fournies par le Gouvernement lors du débat relatif au collectif budgétaire pour 2004.

M. Charles de Courson a souligné à son tour l'absence totale de clarté des dispositions de l'article sur les possibilités de modulation régionale, à l'image d'ailleurs des modalités de répartition du produit de la taxe sur les conventions d'assurance affecté aux départements. Ainsi, à titre d'exemple, le centre de stockage de Vatry, situé dans la Marne, sera-t-il comptabilisé comme une consommation particulière à ce département et donc à la région Champagne-Ardenne ? Les problèmes d'analyse de la répartition régionale de la consommation de carburant se révéleront rapidement redoutables, et il est dès lors essentiel que le Gouvernement perfectionne un dispositif qui apparaît aujourd'hui très confus.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **Rapporteur général** visant à reporter à la discussion du prochain collectif l'examen des dispositions qui prévoient, à compter de 2006, la régionalisation de l'assiette de la TIPP.

La Commission a *adopté* l'article 33 ainsi modifié.

Article 34 : *Transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à instituer une réfaction sur la diminution de la dotation de compensation à concurrence des risques auxquels est exposé chaque département et selon l'échelle définie par la loi.

M. Michel Bouvard a souligné que les risques auxquels sont exposés les départements varient dans des proportions considérables, puisque, sur 42 risques en matière de sécurité et de sûreté recensés par le ministère de l'intérieur, 5 à 10 seulement concernent une majorité de départements tandis que d'autres doivent faire face à plus de 35 risques différents, dont il serait légitime de compenser la charge par une augmentation des transferts financiers de l'Etat.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Marc Le Fur, tendant à scinder la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances transférée aux départements (900 millions d'euros) en deux transferts, ces deux transferts étant répartis entre les départements sur la base de deux clés de répartition distinctes.

M. Marc Le Fur a souligné que cet amendement visait à établir deux clefs de répartition distinctes au sein du transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurances. En effet, ce sont deux financements bien différents qu'opère l'article 34 *via* une « ristourne » de DGF, d'une part, le financement des SDIS, d'autre part, le financement de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance destinée aux sapeurs-pompiers volontaires qu'a créée la loi de modernisation de la sécurité civile, pour 20 millions d'euros en 2005, puis 30 millions. À compter de 2006, c'est une autre clef de répartition qui doit prévaloir, celle du nombre de sapeurs-pompiers volontaires du corps départemental. Les divergences entre départements sont réelles à cet égard : les montants pourraient varier du simple au triple selon que la clef de répartition porte sur les véhicules immatriculés ou sur le nombre de volontaires. En outre, dans le silence du texte, les départements de Paris et de la petite couronne, qui n'ont pas de sapeurs-pompiers volontaires, bénéficieraient néanmoins de la « ristourne » de DGF.

Le **Rapporteur général** a ajouté que 900 millions d'euros de taxe sur les conventions d'assurances seraient affectés aux départements et que 880 millions d'euros seraient repris sur la DGF selon le même critère de répartition. Donc, tant en ressources qu'en dépenses, la clé de répartition est homogène. M. Marc Le Fur souhaite que les 20 millions d'euros restants soient répartis différemment. Il n'est pas possible de contester qu'il n'y a pas de pompiers volontaires dans le Val-de-Marne. Cependant, il est nécessaire que la clé de répartition des 900 millions d'euros de TCA transférés soit unique.

M. Charles de Courson a rappelé que les 20 millions correspondent à la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires instituée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. L'État s'est engagé à participer au financement de cette prestation à hauteur de 450 euros par pompier volontaire.

M. Hervé Mariton a indiqué que l'argument de simplicité souvent évoqué pouvait parfois conduire à sacrifier la cohérence dans le raisonnement.

M. Augustin Bonrepaux s'est demandé pour quelles raisons 900 millions d'euros seraient attribués et 880 millions d'euros repris, d'autant que la taxe n'est pas évolutive dans le temps. Par ailleurs, sur la question de la répartition, il a soutenu le raisonnement de M. Marc Le Fur. Ce n'est pas, en effet, le nombre de véhicules qui témoigne des efforts des départements. S'il faut choisir un critère simple, celui des dépenses de chaque SDIS est tout à fait opportun. Il serait plus juste de répartir le produit de TCA transféré selon cette modalité que de donner davantage aux départements ayant beaucoup de voitures.

M. Marc Le Fur a conclu que l'argument de simplification pouvait certes être entendu, mais que la mesure s'adresse aux SDIS et pas aux maires des communes. Par ailleurs, il serait logique que la contribution de l'État soit répartie en fonction du nombre de pompiers volontaires dans chaque département. En effet, la clé de répartition retenue conduirait à ce qu'un quart des 20 millions d'euros en question soit réparti entre des départements n'ayant pas de sapeurs pompiers volontaires.

Le **Rapporteur général** a de nouveau souligné le problème technique posé par l'amendement car il propose de distinguer dans les 900 millions d'euros transférés la somme attribuée afin d'aider les départements à financer les SDIS et les 20 millions d'euros pour les pompiers volontaires et de ventiler ces deux montants selon deux clés de répartition différentes. Il est évident qu'un tel système ne peut pas fonctionner.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Augustin Bonrepaux :

- le premier, proposant de calculer la part de taxe sur les conventions d'assurances perçue par chaque département en fonction des dépenses supportées par chaque département au titre du financement des SDIS et du coût de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires ;

- le second, tendant à retenir les dépenses constatées en matière de SDIS comme critère de répartition de la taxe entre les départements.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Après l'article 34 :

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Michel Bouvard relatifs au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) :

- l'un tendant à ce que, dans les zones de montagne, les collectivités territoriales bénéficient des attributions du FCTVA au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sur des biens communaux destinés à la location, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les risques spécifiques liés aux zones de montagne. L'intégration du coût des équipements de protection dans la base du calcul du loyer ne pourra être exigée par personne à l'exception de la collectivité bailleuse si elle souhaite partager ses coûts ;

- l'autre tendant à rendre éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2004 correspondant à des travaux réalisés sur les monuments historiques

appartenant à des collectivités locales, quels que soient l'affectation finale et le mode de location ou de mise à disposition des édifices.

M. Michel Bouvard a indiqué, s'agissant du premier amendement, que quand un bâtiment est loué par une commune et qu'un ouvrage de protection est situé à proximité (comme un mur pare avalanche), les 4% doivent peser sur le bâtiment et sur l'équipement de protection. L'amendement viserait à distinguer les deux.

En ce qui concerne le second amendement, lorsqu'une collectivité réalise des travaux et doit ensuite trouver un preneur avec un loyer égal à 4% de l'investissement réalisé dans un monument historique, soit elle ne trouve pas preneur, soit elle ne récupère pas la TVA.

Le **Rapporteur général** s'étant déclaré défavorable au premier amendement mais favorable au second, la Commission a *rejeté* le premier amendement et *adopté* le second.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Albertini, tendant à actualiser chaque année en fonction des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom constatées dans chaque commune ou EPCI le prélèvement imputable sur la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle perçue par ces communes et EPCI destiné à compenser la perte de recettes induite pour l'État par l'assujettissement de France Télécom à la taxe professionnelle dans des conditions de droit commun.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré, sur le fond, en accord avec l'objet de cet amendement, qui soulève un problème pertinent. Il conviendrait néanmoins de lui apporter une réponse différente et plus simple. En lien avec le Gouvernement, une réflexion est en cours afin de remédier à la situation actuelle, qui aboutit en effet à léser certaines communes dans lesquelles un établissement de France Télécom a réduit son activité.

Cet amendement a été retiré.

A.- Dispositions diverses

Article 35 : Dispositions relatives aux affectations :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 37 : Extension de l'objet des opérations du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 38 : *Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 39 : *Modification de l'article 302 bis K du code général des impôts, relatif à la taxe de l'aviation civile :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 40 : *Détermination des quotités de répartition de la taxe de l'aviation civile, entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général de l'État :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à affecter une partie du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe de l'aviation civile et au budget général de l'État.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est inquiété des conséquences de la clôture du compte d'affectation spéciale du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien. La suppression de ce fonds est cohérente avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, mais il est nécessaire de garantir un soutien financier aux entreprises de transport aérien. Cet amendement vise donc à assurer le financement du volet « aménagement du territoire » antérieurement assuré par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien.

Le **Rapporteur général** a indiqué que le souhait de M. Louis Giscard d'Estaing était déjà satisfait par le projet de loi de finances. Le budget général prévoit en effet, à l'article 30 du chapitre 59-04 du budget de l'Équipement 73,87 millions d'euros en autorisations de programme et 21,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Cet amendement a été retiré.

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41 : *Affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 42 : *Affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 43 : *Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes*

La Commission a examiné un amendement de MM. François Bayrou et Charles de Courson, tendant à diminuer le montant du prélèvement sur recettes versé par la France aux Communautés européennes en 2005 de 47 millions d'euros représentant la part de la contribution française au financement du budget communautaire au titre des aides de préadhésion versées à la Turquie.

M. Charles de Courson a rappelé qu'en décembre prochain, les chefs d'État et de Gouvernement des 25 États membres de l'Union vont décider ou non d'ouvrir les négociations avec la Turquie. Or, cette décision, qui engage l'avenir même de la construction européenne et qui suscite de très vifs débats en France, va être prise sans que le Parlement français n'ait eut l'occasion de s'exprimer à ce sujet. Le débat organisé le 14 octobre à l'Assemblée nationale n'est à cet égard pas satisfaisant, puisque n'étant pas conclu par un vote, il ne permettra pas de manifester clairement la position des représentants du peuple sur un des enjeux les plus décisifs du siècle qui commence.

Il convient d'ailleurs de souligner que le budget européen, sur lequel est assis le calcul de la contribution due par la France à l'Union, participe de cette « mise devant le fait accompli » qui semble caractériser les élargissements européens. En effet, au sein du budget communautaire, les crédits destinés à la Turquie, qui s'élèvent à 286 millions d'euros, sont retracés dans la rubrique « Stratégie de préadhésion », plaçant de fait ce pays dans une situation symbolique de pays ayant vocation à adhérer à l'Union, à l'image de la Roumanie et de la Bulgarie, les deux seuls autres États dont les aides sont inscrites dans cette rubrique. Amender le niveau du prélèvement sur recettes offre l'opportunité à l'Assemblée de critiquer ce traitement budgétaire pour le moins prématuré et de faire connaître son opinion sur la légitimité de l'élargissement de l'Union à la Turquie, opinion qui, sans cela, resterait sans voix.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'article évaluant le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est un bien mauvais vecteur pour engager un débat d'un enjeu aussi élevé. Il faut en effet rappeler que la contribution française au financement des dépenses de l'Union est évaluée à partir du budget adopté par les autorités communautaires. Son montant est constaté au terme de la procédure budgétaire européenne par la Commission qui procède à la répartition par État des charges à financer selon les règles applicables aux ressources propres de l'Union : concrètement, et pour l'essentiel, au prorata de la part du revenu national brut (RNB) des divers États dans le RNB communautaire. Les choix budgétaires européens étant, dans leur

grande majorité, déjà arbitrés au moment du vote de l'article évaluant le prélèvement sur recettes, l'Assemblée nationale a pris l'habitude d'user d'une autre faculté qui lui est reconnue par la Constitution pour peser sur les orientations budgétaires européennes annuelles en adoptant, chaque année depuis près de dix ans, des résolutions portant sur l'avant-projet de budget proposé par la Commission en juin

Cette année, sa résolution, adoptée par la Commission des finances et devenue définitive le 18 juillet 2004, a même expressément mentionné la question de l'adhésion de la Turquie, son 10^{ème} alinéa précisant que l'Assemblée « *prend acte des crédits d'aide à la préadhésion de la Turquie mais souligne qu'ils suscitent de nombreuses interrogations en France* ». L'inscription des crédits d'aide à la Turquie dans la rubrique de la « stratégie de préadhésion », effective depuis 2004 en application d'une décision, hautement symbolique, du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, pose en effet, incontestablement, un problème de principe.

En revanche, amender le prélèvement sur recettes pour contraindre la position du Gouvernement français dans des discussions budgétaires européennes déjà très avancées apparaît totalement inopportun : le prélèvement est évalué dans son ensemble, au titre du financement de l'universalité du budget communautaire, sans qu'il soit possible d'opérer une distinction selon les dépenses particulières qui le composent. En outre, son montant est purement évaluatif, et ne peut en aucune manière conduire à limiter les versements de la France à l'Union, qui sont dus en tout état de cause en application des Traités.

Il faut enfin souligner que d'autres vecteurs se prêteraient mieux à l'intention des rédacteurs de l'amendement. Le plus logique serait de déposer une proposition de résolution portant sur un texte communautaire transmis à l'Assemblée nationale, par exemple la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil décrivant le programme législatif et de travail de la Commission pour 2004, déposée le 6 novembre 2003, qui traite du rôle de la Commission européenne dans l'examen de la candidature turque en 2004. Sur la base de la procédure définie par l'article 88-4 de la Constitution, la représentation serait ainsi amenée à exprimer sa position sur la candidature turque sans recourir à des artifices juridiques qui ne peuvent que nuire à la qualité d'un débat pourtant essentiel.

En conclusion, le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable.

M. Daniel Garrigue a reconnu pour sa part que le débat organisé le 14 octobre ne permettra probablement pas de lever les nombreuses inquiétudes que nourrit en France la perspective de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. Mais il faut prendre acte du fait que la

Constitution ne permet pas de conclure ce débat par un vote, notamment au motif qu'en matière de négociations internationales, le Parlement ne peut soumettre le Président de la République à un mandat impératif.

Il est cependant à craindre que cette question n'en vienne à polluer la perception que les Français se font de l'Europe, en particulier dans la perspective du référendum sur la Constitution européenne. Pour autant, mêler dans la confusion cet enjeu politique majeur avec le débat budgétaire ne permettrait en rien de rassurer nos compatriotes.

M. Philippe Auberger a pour sa part estimé l'amendement irrecevable et dénoncé une procédure à ses yeux totalement inappropriée.

M. Hervé Mariton, déclarant partager la position équilibrée du Rapporteur général, s'est cependant étonné de découvrir que la terminologie budgétaire européenne semblait prendre pour acquise une adhésion qui ne doit en aucune manière l'être. L'histoire enseigne en effet que les États qui ont mené une « stratégie de préadhésion » ont toujours fini par parvenir à intégrer l'Union européenne.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que le prélèvement sur recettes présenté dans l'article n'est qu'une évaluation, basée non seulement sur le niveau attendu des crédits budgétaires européens en 2005, mais aussi sur celui des retours aux États membres qui seront effectués si, comme de coutume, les dépenses communautaires prévus en 2004 ne sont pas toutes exécutées. C'est en cela que l'amendement ne revêt aucune pertinence juridique ou économique.

Il a en outre souligné que les 286 millions d'euros de crédits accordés à la Turquie en 2005 sont bien peu de chose par rapport aux montants qu'impliqueraient le versement d'aides adaptées à une réelle stratégie d'adhésion : à terme, l'intégration de la Turquie à l'Union européenne pourrait induire des transferts financiers au profit de ce pays dépassant 35 milliards d'euros.

M. Charles de Courson a indiqué qu'une proposition de résolution permettant d'exprimer clairement la position de l'Assemblée sur l'adhésion turque sera très prochainement déposée. Pour autant, il reste inacceptable que le budget européen accorde à la Turquie des aides de préadhésion et la désigne, au même titre que la Bulgarie et la Roumanie, comme un pays bénéficiant d'une « stratégie de préadhésion », alors qu'elle n'est que candidate à l'entrée dans l'Union. Peut-être serait-il à cet égard opportun d'assortir le vote du prélèvement européen d'une dénonciation de cette anomalie.

Au bénéfice de ces éléments, l'amendement a été retiré, et la Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES
ET DES CHARGES

Article 44 : Équilibre général du budget :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*

Seconde délibération :

Après l'article 9 :

La Commission a examiné, en discussion commune, trois amendements :

– un amendement présenté par M. Yves Deniaud, tendant à appliquer à l'ISF un abattement supplémentaire identique à celui prévu pour les droits de succession s'agissant de la valeur vénale réelle des immeubles lorsque ceux-ci sont occupés à titre de résidence principale par son propriétaire pour le calcul de l'ISF ;

– deux amendements identiques, l'un présenté par M. Philippe Auberger, l'autre par M. Hervé Mariton ayant pour objet de relever le taux d'abattement sur la valeur vénale de l'immeuble de 20 à 30%.

M. Philippe Auberger a rappelé que la forte hausse des prix de l'immobilier enregistrée en France, notamment en région Ile-de-France, avait eu pour effet d'intégrer de nouvelles couches de la population dans le champ d'application de l'impôt ou d'augmenter sensiblement le patrimoine taxable des particuliers d'ores et déjà assujettis à l'ISF. L'amendement proposé a pour objet d'apporter une réponse à ce phénomène en faisant passer le taux d'abattement de 20% à 30%.

M. Denis Merville s'est déclaré favorable tout en soulignant que la région Ile-de-France n'est pas la seule touchée par la hausse des prix de l'immobilier.

M. Hervé Mariton a estimé que cet amendement s'inscrivait dans la même logique que l'actualisation du barème. Cet amendement ainsi que celui qui suit, permettraient d'améliorer globalement le dispositif de l'ISF dont une remise en cause n'est pas souhaitable. Il est préférable de renoncer à une exonération totale de la résidence principale en faveur d'un choix plus mesuré.

Le **Rapporteur général** a précisé que l'amendement qu'il a cosigné avec le Président Pierre Méhaignerie et M. Philippe Auberger était fortement corrélé à la revalorisation du barème.

M. Richard Mallié a jugé la position retenue par la Commission tout à fait raisonnable et précisé qu'il ne présenterait pas d'amendement en séance publique.

M. Charles de Courson a rappelé que le groupe UDF soutenait le principe de l'indexation du barème de l'ISF sur l'indice des prix et le retour aux modalités de plafonnement dites « plafonnement Bérégovoy ». En revanche, le groupe UDF s'est opposé et s'oppose encore à l'exonération totale de la résidence principale. La majoration de 20% à 30% du taux d'abattement pratiqué sur la valeur de la résidence principale ne soulève pas d'objection de principe, mais il faudrait plafonner cet avantage. En effet, il n'y a rien de commun entre les personnes dont la résidence principale est constituée d'un riche hôtel particulier, dans un quartier huppé de la capitale ou de toute autre grande ville, et l'appartement de taille moyenne dont peuvent disposer des familles qui n'ont rien de « riche ». Le groupe UDF dépose donc un sous-amendement oral instaurant un plafonnement à 100.000 euros de l'avantage fiscal procuré par l'abattement de 30% sur la valeur de la résidence principale.

Le **Rapporteur général** a exprimé sa vive opposition à ce sous-amendement. Le souci de la majorité est, dans cette affaire, de préserver les foyers fiscaux d'une entrée injustifiée dans l'ISF du fait de l'augmentation des prix de l'immobilier qui affecte leur résidence principale. Certains Français ont peut-être des résidences très grandes ou très luxueuses, mais la fiscalité ne doit pas s'arrêter au cas de cette infime minorité. Il faut prendre des dispositions que tous les Français comprennent. Le principe retenu par la majorité est que la résidence principale doit être « protégée » des effets de la hausse des prix de l'immobilier observée ces dernières années. Ce principe doit s'appliquer quelle que soit sa valeur. En matière fiscale, un proverbe ancien dit « donner et reprendre ne vaut ». L'adoption du sous-amendement oral présenté par M. Charles de Courson brouillerait complètement le message fiscal que veut adresser la majorité aux Français qui ont été « poussés » malgré eux dans l'ISF.

La Commission a *rejeté* le sous-amendement oral de M. Charles de Courson à l'amendement de M. Philippe Auberger. Elle a ensuite *adopté* les deux amendements identiques présentés par MM. Philippe Auberger et Hervé Mariton.

L'amendement de M. Yves Deniaud a été retiré par son auteur.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 ainsi modifiée.

Mardi 19 octobre 2004

Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les **amendements au projet de loi de finances pour 2005 (1800)**.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 47 présenté par M. Michel Raison, tendant à porter de 15.000 à 25.000 euros le plafond en dessous duquel est applicable le régime du micro-foncier, le **Rapporteur général** ayant fait valoir que ce plafond avait déjà été relevé de 60.000 francs à 15.000 euros pour l'imposition des revenus perçus en 2001.

La Commission a également *repoussé* l'amendement n° 48 présenté par M. Michel Raison, tendant à porter de 40% à 45% l'abattement applicable au revenu, représentatif des charges dans le régime du micro-foncier.

La Commission a examiné l'amendement n° 101 présenté par M. Hervé Mariton, tendant à préciser que l'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux revenus tirés de la location en meublé d'une ou plusieurs pièces de son habitation principale, prévue par l'article 35 *bis* du code général des impôts, lorsque le locataire y réside à titre principal et lorsque le loyer est fixé dans des limites raisonnables, peut être applicable dans le cas où la location est consentie au profit d'un étudiant, que cette location constitue ou non sa résidence principale.

M. Hervé Mariton a indiqué qu'actuellement la franchise d'impôt prévue par l'article 35 *bis* du code général des impôts est applicable, si le loyer est fixé dans des limites raisonnables, aux revenus tirés des locations consenties à titre de résidence principale. Ceci exclut les locations à des étudiants qui sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Le Rapporteur général a rappelé que la notion de résidence principale est différente de celle de foyer fiscal. Un étudiant peut, à la fois, être rattaché au foyer fiscal de ses parents (dans les conditions habituelles, c'est-à-dire sous réserve d'avoir moins de 25 ans et d'en faire la demande) et habiter sa chambre d'étudiant comme résidence principale. Le bailleur peut donc bénéficier de la franchise d'impôt prévue par l'article 35 *bis* du code général des impôts.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 101.

La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° 54 présenté par M. Alain Marleix, tendant à porter de 30% à 50% et de 30.000 euros à 50.000 euros les plafonds des revenus accessoires relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices non commerciaux au-dessous desquels il est permis de comptabiliser ces revenus au sein des bénéfices agricoles ;

– l'amendement n° 30 présenté par M. Sébastien Huyghe, tendant à exclure de l'assiette de l'impôt sur le revenu les rémunérations perçues avant leur arrivée en France par les salariés et dirigeants détachés en France par leur entreprise, après que le **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable et indiqué que des mesures avaient été prises en faveur des cadres « impatriés » par la loi de finances pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ;

– l'amendement n° 31 présenté par M. Sébastien Huyghe, tendant à appliquer aux rémunérations perçues avant leur arrivée en France par les salariés et dirigeants détachés en France par leur entreprise le taux de l'impôt auquel ces rémunérations auraient été soumises dans le pays d'origine des personnes détachées.

La Commission a également *repoussé* :

– l'amendement n° 80 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à instaurer un abattement de 10% sur les plus-values de cession de valeurs mobilières, applicable pour chaque année de détention des titres cédés au-delà de la cinquième ;

– l'amendement n° 79 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à porter à 36 fois le SMIC mensuel le plafond de déduction du bénéfice imposable dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux du salaire du conjoint participant effectivement à l'exercice de la profession lorsque que l'exploitant n'adhère pas à un centre de gestion agréé.

La Commission a examiné l'amendement n° 132 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à clarifier l'exonération d'impôt sur le revenu applicable à l'avantage financier tiré des chèques-vacances distribués par des organismes à caractère social.

Le Rapporteur général a relevé que, par instruction fiscale, les versements des comités d'entreprise au titre des chèques-vacances sont exonérés dans la même limite que les abondements de l'employeur lorsque le comité intervient en complément de l'employeur. En revanche, lorsqu'un comité d'entreprise ou un autre organisme à caractère social intervient de façon autonome, et sans être soumis à la règle du plafond de ressources, l'exonération

ne s'applique pas. Il est normal que le régime fiscal soit plus favorable lorsque des conditions de ressources doivent être respectées. Il n'y a donc pas lieu d'introduire dans le code général des impôts la précision souhaitée par cet amendement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 132.

Après l'article 6 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 55 présenté par M. Alain Marleix, tendant à exonérer d'impôt sur le revenu les rentes d'incapacité permanente servies en application des articles L. 752-6 et L. 752-9 du code rural.

Après l'article 8 :

La Commission a examiné l'amendement n° 133 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à étendre, pour les entreprises de moins de 50 salariés dépourvues de comité d'entreprise et ne relevant pas d'un organisme paritaire mentionné au dernier alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques-vacances, le bénéfice des chèques-vacances à tous les salariés, sans condition de ressources.

M. Michel Bouvard a indiqué que cet amendement s'inscrit dans la perspective de l'amendement n° 132 et qu'il vise à établir une plus grande équité entre les salariés des grandes entreprises et ceux des PME, en ouvrant les chèques-vacances à l'ensemble des salariés des PME sans condition de ressources.

Le Rapporteur général a fait valoir que les salariés des autres entreprises sont soumis à une condition de ressources. Cependant, il est vrai que les versements effectués par le comité d'entreprise seul (sans abondement de l'employeur) ne sont pas soumis à ce plafond de ressources. Pour autant, les chèques-vacances sont un dispositif à caractère social et les abondements des employeurs doivent demeurer soumis à plafond de ressources.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 132.

Après l'article 9 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 26 présenté par M. François Guillaume, tendant à supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune et, en contrepartie, à relever le taux des quatre tranches les plus élevées du barème de l'impôt sur le revenu, le **Rapporteur général** ayant fait valoir que la simplicité apparente de cet amendement ne devait pas masquer sa portée effective.

La Commission a *repoussé* les amendements n°s 108 et 109 présentés par M. Jean-Louis Christ, tendant à appliquer le taux réduit de TVA

respectivement à l'abonnement et à la livraison d'énergie s'agissant des réseaux de chaleur alimentés en bois, le **Rapporteur général** ayant fait valoir que ces mesures sont incompatibles avec le droit communautaire.

La Commission a *repoussé* l'amendement n°28 présenté par M. Jacques Myard, tendant à supprimer les droits de succession.

La Commission a *repoussé* l'amendement n°45 présenté par M. Michel Raison, tendant à porter de 46.000 euros à 80.000 euros l'abattement applicable, pour le calcul des droits de succession, à la part revenant à chacun des ascendants et aux enfants.

La Commission a *repoussé* les amendements n°58 et 99 présentés par M. Hervé Mariton, tendant à instituer une exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les terrains plantés en arbres truffier, le **Rapporteur général** ayant indiqué que si un tel amendement était adopté, d'autres activités seraient alors susceptibles de demander une exonération identique.

La Commission a *repoussé* l'amendement n°51 présenté par Mme Marie-Hélène des Esgaulx, tendant à offrir la possibilité d'une évaluation forfaitaire par application d'un coefficient d'érosion monétaire pour déterminer la valeur des biens au titre des droits de succession.

Après l'article 11

La Commission a examiné l'amendement n°105 présenté par M. Philippe Auberger, tendant à ce que les seuils de recettes annuelles en deçà desquels le professionnel libéral exerçant en société civile professionnelle bénéficie d'une exonération totale ou partielle de l'impôt sur les plus-values soient appréciés en proportion des droits de l'associé dans la société.

M. Philippe Auberger a fait valoir que la loi n°2003-721 du 1^{er} août 2001 pour l'initiative économique ne prend pas en compte la spécificité de ces sociétés. Leur chiffre d'affaires est égal à la somme des chiffres d'affaires réalisés par chacun des associés. En conséquence, il conviendrait de retenir comme seuil d'exonération des plus-values réalisées par un associé la part du chiffre d'affaires correspondant à ses droits dans la société.

Le **Rapporteur général** a rappelé que cette question a été discutée lors de l'examen de la loi précitée et il est apparu nécessaire de fixer une limite de chiffre d'affaires global afin de limiter le bénéfice de la mesure aux petites entreprises. Or, s'il était possible d'additionner indéfiniment les parts, même les associés des plus grandes sociétés ou groupements pourraient en bénéficier.

La Commission a *repoussé* l'amendement n°105.

Article 12 : Allégements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité :

La Commission a examiné trois amendements n^{os} 112, 111 et 113 présentés par M. Christian Blanc, tendant à élargir le champ des pôles de compétitivité aux activités de recherche dans des domaines non industriels.

Le **Rapporteur général** a indiqué que le caractère structurant de l'industrie française et son effet d'entraînement sur les autres secteurs ont justifié la spécialisation industrielle des pôles de compétitivité.

M. Jean-Jacques Descamps a précisé que l'extension du dispositif permettrait que les entreprises qui, ayant une activité similaire mais situées en dehors du pôle de compétitivité, ne soient fragilisées par celui-ci. L'intérêt majeur des pôles de compétitivité réside dans le regroupement sur une même zone géographique d'entreprises disposant d'une forte activité de recherche, quel que soit leur domaine d'activité.

Le **Rapporteur général** a évoqué les risques d'une définition trop extensive des pôles de compétitivité. Il a pris l'exemple de zones franches qui, alimentées par des transferts d'entreprises, finissent par vider de leur substance les régions avoisinantes. Parallèlement, il a souligné que certaines zones comme le plateau de Saclay ou Sofia Antipolis n'ont pas besoin d'avantages fiscaux pour être pleinement attractives.

La Commission a repoussé les amendements n^{os} 112, 111 et 113.

Article 13 : Réduction à 1,5% du taux de la contribution de l'impôt sur les sociétés avant sa suppression complète :

La Commission a examiné l'amendement n°78 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à supprimer la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés dès 2005.

Le **Rapporteur général** a exprimé son intérêt pour cet amendement qui vise à supprimer définitivement dès 2005 la surtaxe appliquée depuis le 1^{er} janvier 1996 à l'impôt sur les sociétés. Les marges budgétaires disponibles ne permettent cependant pas de s'y rallier.

Article 20 : Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° 211 présenté par M. Gilles Carrez.

La Commission a ensuite *repoussé* l'amendement n° 210 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à fixer le taux de la contribution au développement de l'apprentissage à 0,06% sans prévoir les taux applicables après 2005.

La Commission a ensuite *accepté* l'amendement n° 188 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à inscrire dans le projet de loi – sans qu'il soit nécessaire d'insérer cette disposition au sein même du code général des collectivités territoriales – l'engagement pris par le Gouvernement de présenter au Parlement chaque année jusqu'en 2007 un rapport relatif aux ajustements éventuellement nécessaires en cas d'écart entre le rendement effectif de la contribution au développement de l'apprentissage et le montant des dotations de décentralisation relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Après l'article 26 :

La Commission a ensuite *repoussé* l'amendement n° 22 présenté par M. Jean-Pierre Decool, tendant à réduire la quantité de tabac autorisée en circulation sans titre de mouvement entre les pays après leur vente au détail.

Après l'article 28 :

La Commission a successivement *repoussé* :

– l'amendement n° 32 présenté par M. Etienne Mourrut, tendant à ce que les entreprises agricoles à responsabilité limitée puissent être assujetties à l'impôt sur le revenu quelle que soit leur composition ;

– les amendements n^{os} 52 et 53 présentés par Mme Marie-Jo Zimmermann, tendant à ce que la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé certains véhicules de petite taille soit désormais déductible ;

– l'amendement n° 82 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à soumettre au taux réduit de la TVA tous les produits alimentaires qui en sont encore exclus.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 91 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à ce que la TVA grevant les dépenses d'hébergement ou de logement exposées par les entreprises au profit de leurs dirigeants ou de leurs salariés soit désormais déductible.

M. Jean-Jacques Descamps s'est étonné que la TVA grevant les dépenses de restaurant, de réception et de spectacle que supportent les entreprises soient déductibles et non les dépenses de logement ou d'hébergement.

Le Rapporteur Général a remarqué que, de la même manière que ce droit à déduction a été ouvert par un décret, il relève du pouvoir réglementaire d'étendre celui-ci aux dépenses de logement et d'hébergement.

M. Louis Giscard d'Estaing a rappelé que le décret avait été pris suite à un arrêt du Conseil d'État ayant jugé l'exclusion de la déductibilité de ces dépenses non compatible avec le droit communautaire. Si les dépenses de restaurant, de réception et de spectacle que supportées par les entreprises sont

désormais déductibles, la déductibilité des dépenses de logement ou d'hébergement n'est admise qu'au bénéfice de tiers à l'entreprise, c'est-à-dire concrètement à ses invités. Toutes les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat n'ont donc pas été tirées.

Le Rapporteur général a rappelé que la discussion de cet amendement en séance sera l'occasion d'obtenir une clarification de la position du Gouvernement sur ce sujet.

M. Richard Mallié a estimé insatisfaisant l'état actuel de la réglementation pour les entreprises qui, très souvent, exposent des dépenses de logement pour leurs salariés en déplacement.

M. Philippe Auberger a jugé que le Parlement ne doit pas se dessaisir au profit du Gouvernement et le suivre dans sa distinction entre les invités et les salariés.

Le Rapporteur général a estimé que la disposition en cause relève bien du domaine réglementaire, le Parlement pouvant demander au Gouvernement de modifier ce qui relève du domaine réglementaire.

Après que le **Président Michel Bouvard** eut remarqué qu'il s'agissait d'un réel problème, l'amendement n° 91 a été *repoussé*.

Article 44 : Équilibre général du budget :

La Commission a examiné l'amendement n° 209 présenté par M. Pierre Méhaignerie, tendant à majorer de 300 millions d'euros la ligne « Produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État » de l'état A annexé au projet de loi de finances et à modifier en conséquence le tableau d'équilibre de l'article 44 dudit projet.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que l'objectif de cet amendement est de permettre un débat, nécessaire, sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Il s'est dit convaincu de la possibilité d'obtenir des recettes supplémentaires à ce titre, qui permettront de provisionner certaines dépenses.

M. Philippe Auberger s'est montré tout à fait favorable à ce débat, mais sceptique sur la possibilité de dégager effectivement 300 millions de recettes supplémentaires. Il a rappelé la divergence de vues existant entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la défense à propos de la possible cession de logements de la Gendarmerie, au bénéfice de la Société nationale immobilière (SNI). Il faut rappeler que la majorité du capital de la Société nationale immobilière a été rachetée à l'État par la Caisse des dépôts et consignations pour un montant d'environ 500 millions d'euros. En contrepartie, l'État s'est engagé à

compenser une partie du paiement des loyers. Mais le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie remet aujourd'hui en cause le principe de cette compensation, ce qui aboutira à diminuer d'autant le prix de la cession. Sur la question du logement des gendarmes, la Société nationale immobilière a proposé au Gouvernement de prendre en charge ce patrimoine immobilier au moyen d'une autorisation d'occupation temporaire sur une période de 33 années, moyennant le versement de 500 millions d'euros. Une expertise juridique diligentée auprès d'un professeur de droit a établi que le recours à l'appel d'offres n'était pas nécessaire dans une telle hypothèse. Or, en dépit de ces éléments, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie demande aujourd'hui la constitution d'une mission interministérielle et prône le recours à un appel d'offres européen. Ceci retardera considérablement la réalisation de l'opération.

Sur cette question de l'externalisation du patrimoine immobilier de l'État, le **Rapporteur général** a fustigé la tendance à faire, non pas du « sur place », mais véritablement « marche arrière ». Il a indiqué que sur les 500 millions d'euros de produits immobiliers inscrits dans la loi de finances pour 2004, le niveau de réalisation est aujourd'hui de 50 millions d'euros environ. Les deux ministères mis en cause peuvent être renvoyés dos-à-dos quant à la responsabilité de leur inaction. Les ministres se montrent véritablement « prisonniers » de leur administration. Du côté du ministère de la défense, on constate une hostilité des gendarmes à l'idée de ne plus gérer leurs logements eux-mêmes. Du côté du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la volonté de garder l'autorité sur ces questions conduit à l'inertie actuelle.

Dans ces conditions, il est du devoir des parlementaires de prendre des décisions « à la hache » et de mettre le Gouvernement face à ses responsabilités. C'est pourquoi le Rapporteur général souscrit à l'amendement du Président Pierre Méhaignerie : cette majoration de 300 millions d'euros contraindra le Gouvernement à présenter ses orientations sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Avec cet amendement, le produit attendu pour 2005 de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État passerait de 700 millions à 1 milliard d'euros.

Des recettes supplémentaires ne seront d'ailleurs pas superflues, car certaines dépenses ne sont pas provisionnées. Par exemple, la dernière revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 0,5 % date du 1^{er} janvier 2004 et il semble peu vraisemblable qu'il n'y ait aucun changement de ce point d'indice d'ici la fin de l'année 2005.

M. Jean-Jacques Descamps a condamné le manque d'autorité du Gouvernement dans sa gestion du patrimoine immobilier étatique.

S'interrogeant sur les moyens de contrôle existants sur les ministères, il s'est demandé s'il ne serait pas nécessaire de faire appel à la Cour des comptes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné la nécessité d'une initiative du Gouvernement. Le Parlement, avec les pouvoirs renforcés que lui confère la loi organique relative aux lois de finances, doit se saisir de la question de la mauvaise gestion par l'État de son parc immobilier.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé qu'il serait opportun d'organiser une mission d'évaluation et de contrôle sur ce sujet.

M. Jean-Louis Dumont a souligné l'intérêt de l'amendement. Il importe en effet d'enclencher un vaste débat sur la question de la valorisation par l'État de ses biens immobiliers. Il convient de rappeler que la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 prévoit que chaque arme doit récupérer à son profit le produit de cession de ses biens immobiliers. Les maires ont dû entrer dans la négociation. Cependant, la vente de certains biens doit être réalisée par enchères publiques, parfois européennes, ce qui, dans certaines régions particulièrement stratégiques, notamment frontalières, a pu entraîner une forte pression à la hausse sur le prix des biens mis en vente. Par ailleurs, il s'avère que la Société Nationale Immobilière (SNI) loge de plus en plus de civils et de moins en moins de militaires, ce qui, selon le directeur de la Caisse des dépôts et consignations, tend à banaliser cet organisme de gestion immobilière.

Cet amendement permet donc d'ouvrir avec le Gouvernement un débat essentiel. Pour autant, fixer dans son dispositif des objectifs financiers précis (300 millions d'euros) ne constitue peut-être pas une démarche optimale. Les auditions de présidents d'entreprises publiques conduites ces derniers mois par la Commission ont bien montré les réticences qui subsistent lorsqu'il est question d'aliéner une partie du patrimoine foncier et immobilier : chacun veut garder son patrimoine ou le vendre le plus cher possible.

M. Alain Joyandet a relevé que les obstacles ne résultent pas seulement de la complexité alléguée des opérations projetées. Dans les environs de Vesoul, il existe un aérodrome désaffecté de la Défense pour lequel les collectivités territoriales se sont portées acquéreurs. Or la vente n'est toujours pas conclue malgré l'absence apparente de difficultés techniques, financières ou juridiques.

M. Richard Mallié s'est dit en accord avec le fait que les ministères, non seulement ne peuvent pas, mais surtout ne veulent pas s'engager dans une démarche dynamique en ce domaine. Le patrimoine immobilier concerné n'est d'ailleurs pas constitué que de terrains et de friches. Il y a aussi des immeubles entiers, peu ou pas du tout utilisés, notamment par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Édouard Landrain a regretté que, trop souvent, l'État ne vende pas ses biens immobiliers, ne les utilise pas et ne les entretienne pas non plus. On connaît le cas d'une caserne de gendarmerie mobile, désaffectée, qui n'a pas été entretenue pendant une dizaine d'années. La collectivité territoriale qui l'a acquise par la suite a dû non seulement payer le prix exorbitant qui en était demandé mais aussi prendre à sa charge le coût des travaux de remise en état.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que les exemples de mauvaise gestion de son patrimoine immobilier par l'État ne manquent pas. Chacun a en mémoire les avatars de la vente des locaux parisiens de l'ENA. Ceux-ci devraient finalement être acquis par la Fondation nationale des sciences politiques, dont la Cour des comptes a récemment dénoncé la fragilité financière. De même, le ministère du Tourisme a prévu d'emménager dans des immeubles nouveaux, mais les loyers seraient plus élevés que ce que permet son budget et celui-ci ne permet pas non plus de prendre en charge le coût des opérations de déménagement.

M. Richard Mallié a indiqué que des immeubles entiers du ministère de l'industrie sont actuellement vides. Il convient de ne pas attendre plus longtemps pour vendre ces biens.

M. Édouard Landrain a estimé que certains biens n'étaient pas suffisamment utilisés et entretenus.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 209.

*

La Commission a ensuite poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800) en examinant, sur le rapport de **M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial**, les crédits de **l'enseignement scolaire**.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a indiqué que le budget de l'enseignement scolaire en 2005 s'élève à 56,6 milliards d'euros contre 55,4 en 2004 (+ 2,55 %), si l'on neutralise le transfert des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales. Cette dotation est, par exemple, supérieure au produit de l'impôt sur le revenu, qui s'établit à 55 milliards d'euros.

95 % des crédits sont constitués de dépenses de personnel. Elles se répartissent entre 19 % pour l'enseignement primaire public, 42 % pour le secondaire, 12 % pour les établissements d'enseignement privés et 27 % pour l'administration et les fonctions support.

Ce projet de budget donne lieu à plusieurs créations et suppressions d'emplois dans le secteur public : 1.000 postes sont ainsi créés dans le premier degré, afin d'accueillir les 51.000 élèves supplémentaires prévus ; 3.400 postes sont supprimés dans le second degré, pour tenir compte de la baisse du nombre d'élèves, qui devrait être inférieur de 44.700 élèves à la prochaine rentrée scolaire ; 2.100 postes de maîtres auxiliaires et professeurs contractuels du second degré sont également supprimés, afin notamment de tenir compte de l'emploi des « surnombres disciplinaires » et de l'amélioration du remplacement. S'agissant des ATOS (personnel administratif, technique, ouvrier, de service et de santé), 800 suppressions de postes sont prévues, dont 600 emplois de personnels administratifs et 216 emplois pour tenir compte du transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion de l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'État. Parallèlement, 800 postes d'assistants d'éducation sont créés, afin de favoriser l'insertion des élèves handicapés. Dans les établissements privés, sont créés 138 postes dans le premier degré et supprimés 670 emplois dans le second degré, en vue de respecter la parité avec l'enseignement public.

Ces mesures sont prolongées par la volonté d'instaurer une véritable gestion prévisionnelle des effectifs. Pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre d'emplois mis aux concours à venir est connu en même temps que le projet de loi de finances. Ainsi, est-il prévu, dans le premier degré – où la décroissance du nombre de départs à la retraite devrait commencer en 2006 – 500 postes de moins, et, dans le second degré – où l'année 2006 devrait se traduire par un accroissement des départs à la retraite – 1.500 postes de plus. Cela étant, on continue à recruter des enseignants dans des disciplines en sureffectifs. C'est le cas notamment en éducation physique et sportive ou en allemand. Quant aux assistants d'éducation, ils devraient passer de 33.000 en 2004 à 42.800 en 2005, soit une création de plus de 9.000 postes, en remplacement des départs prévus des maîtres d'internat et surveillants d'externat.

Diverses mesures sont par ailleurs prévues en faveur des personnels, pour un montant de 255 millions d'euros. Elles concernent notamment le programme d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, des « repyramidages » permettant d'améliorer les déroulements de carrière, une revalorisation indemnitaire en faveur des personnels non enseignants, de même que l'achèvement du plan de revalorisation de la carrière des personnels infirmiers. Dans le secteur privé, est prévue la contractualisation de 500 instituteurs suppléants et 1.720 maîtres auxiliaires délégués. Enfin, est intégrée une mesure récurrente d'ajustement des crédits de pension, d'un montant de 1,152 milliard d'euros.

Les autres crédits représentent un peu moins de 5 % de l'ensemble du budget, et permettront la consolidation des actions pédagogiques en faveur des élèves handicapés ou en difficulté scolaire, le remboursement des frais de déplacement des personnels (7,4 millions d'euros), le financement des dépenses locatives et de réhabilitation des locaux et l'adaptation des systèmes d'information financière et de gestion des ressources humaines, en vue de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. En matière d'investissements, les crédits de paiement devraient augmenter de 20 %, passant de 59 à 70 millions d'euros, afin d'accélérer la rénovation du parc immobilier. Les bourses devraient faire l'objet d'une augmentation de 1,7 % au 1^{er} septembre 2005. Le forfait privé d'externat sera majoré (4 millions d'euros) et le fonds social lycéen sera étendu aux établissements d'enseignement privés sous contrat (1,35 million d'euros).

Les comparaisons internationales font apparaître que si la France dépense par élève 25 % de plus que la moyenne de l'OCDE dans l'enseignement du second degré, soit un surcoût d'environ 7 milliards d'euros, ses résultats scolaires sont, eux, selon l'enquête PISA, dans la moyenne de ces pays. Force est de constater que notre système ne progresse plus depuis une dizaine d'années et que l'injection de moyens supplémentaires ne permet pas de résoudre les problèmes. Ceux-ci ne pourront être surmontés que par des redéploiements de crédits et des réformes structurelles, telles que, comme le propose le rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'école, dirigée par M. Claude Thélot, un meilleur enseignement des savoirs fondamentaux. Cela repose sur l'apprentissage de l'expression, de la lecture, de l'écriture, au travers des trois moyens de communication indispensables que sont le français, l'anglais, en tant que langue internationale, et les nouvelles technologies de communication informatique. À ces savoirs, doit s'ajouter la capacité de compter, mais aussi d'apprendre à raisonner avec logique.

Concernant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, l'élaboration de l'avant-projet annuel de performance traduit de nets progrès dans la présentation et la lisibilité des crédits. Ceux-ci seront regroupés dans la mission enseignement scolaire, elle-même divisée en six programmes : l'enseignement public du premier degré (25 % des crédits), l'enseignement public du second degré (45 %), la vie de l'élève (11,5 %), l'enseignement privé (12,5 %), le soutien de la politique de l'Éducation nationale et l'enseignement technique agricole. La mise en œuvre de la loi organique a donné lieu à une expérimentation en 2004 dans les académies de Rennes et de Bordeaux pour les programmes de l'enseignement public des premier et second degrés et le programme soutien. En 2005, cette expérimentation sera étendue à toutes les académies, tandis que celles de Bordeaux et de Rennes élargiront l'opération à la quasi-totalité des moyens mis à leur disposition.

Si les indicateurs contenus dans l'avant-projet annuel de performances sont intéressants, ils méritent cependant d'être complétés. Il est en effet nécessaire de disposer du pourcentage d'élèves ne maîtrisant pas les savoirs fondamentaux à la fin du primaire. De même, si de nombreux indicateurs de résultats sont prévus, peu d'entre eux portent sur les moyens mis en œuvre pour y parvenir, tel que le coût de formation par élève et par établissement selon le type de formation. Il serait donc souhaitable d'élaborer un indice synthétique d'activité, tel qu'il existe pour les hôpitaux, afin de différencier le coût des divers types de formation. Les résultats obtenus pourraient être publiés par académie, par département et par établissement. Il conviendrait d'élaborer également un indice synthétique de qualité, permettant de comparer les résultats scolaires attendus et ceux constatés par établissement.

D'autres indicateurs seraient utiles, tel que le nombre de postes mis au concours par discipline, en comparaison avec les sur ou sous-effectifs, et le nombre prévisible des départs en retraite. De même, serait-il souhaitable de disposer du taux de rendement brut des remplacements, et non seulement du taux net qui ne rend compte que d'une partie de la réalité. Il pourrait être envisagé d'annualiser la quotité disponible des enseignants. On devrait aussi pouvoir connaître le nombre d'emplois équivalents temps plein disponibles correspondant aux heures de travail dues non effectuées, par discipline et par académie, ainsi que l'indicateur mesurant l'application de la réglementation permettant de demander à un enseignant n'effectuant pas l'intégralité de son service d'enseigner également une discipline connexe. Il serait enfin utile de disposer du pourcentage d'élèves répartis dans les classes à faibles effectifs dans le primaire, par académie, et dans le secondaire, par discipline et académie.

En conclusion, l'année 2005 se présente comme une année charnière du fait à la fois de la préparation du projet de loi d'orientation sur l'école et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. La gestion de l'enseignement du second degré traduit une efficacité médiocre et une mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. Il convient, dans ces conditions, de sensibiliser les enseignants et les parents sur le fait que la solution des problèmes de l'école ne passe pas par davantage de moyens, mais par un réel changement de méthode. Enfin, on n'insistera jamais assez sur l'importance du lien entre le maître et l'élève et sur la nécessité de donner à celui-ci confiance en lui : *« notre grande erreur est d'essayer d'obtenir de chacun en particulier les vertus qu'il n'a pas et de négliger de cultiver celles qu'il possède »*, affirme, justement, Marguerite Yourcenar.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé au Rapporteur spécial s'il souhaitait soumettre un thème d'enquête à la Cour des comptes ou proposer un sujet de mission d'évaluation et de contrôle. Les préconisations faites par la

Cour des comptes dans le cadre de récents rapports particuliers ont-elles été suivies d'effets ?

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a rappelé que la Cour des comptes avait notamment critiqué la mauvaise utilisation des personnels pour assurer les remplacements. Des mesures ont été prises pour rendre le système plus efficient. En particulier, le Gouvernement a demandé que les zones de remplacement soient élargies.

Par ailleurs, plusieurs objectifs et indicateurs retenus par le ministère traduisent des points mis en exergue par la Cour des comptes. Le travail en cours pour compléter les indicateurs va permettre de poursuivre ce processus. En revanche, entre le plafond d'autorisations d'emplois qui sera voté et la répartition concrète des professeurs dans chaque établissement, il existe un profond hiatus que le ministère ne semble pas encore être en mesure de traiter. La mission d'évaluation et de contrôle ou la Cour des comptes pourraient apporter une aide précieuse à cet égard. Comment se concrétisera l'autorisation parlementaire ?

M. Jean-Louis Dumont a abordé la question des surnombres. Il est aberrant de former des étudiants pour l'enseignement d'une matière dans laquelle il n'y a pas de besoins. En ce qui concerne l'enseignement de l'allemand, le fait que cette langue fasse l'objet d'une initiation à l'école primaire induit naturellement des demandes au niveau du collège. Certains parents considèrent qu'ils sont victimes d'une discrimination lorsque cet enseignement n'est pas assuré.

Le problème de l'évolution de la carrière des enseignants doit être sérieusement traité. Les enseignants souffrent souvent d'une « usure prématurée » qui rend nécessaire une évolution de leur carrière, évolution qui ne peut pas être systématiquement administrative. La formation continue des enseignants doit être améliorée ; des objectifs pourraient être fixés dans ce domaine. Certaines mises à disposition ont été remises en cause alors qu'elles seraient nécessaires pour assurer notamment l'éducation à l'environnement. Les organismes qui y contribuent méritent plus d'attention de la part du ministère de l'Éducation nationale et devraient pouvoir bénéficier de la mise à disposition d'enseignants formés. Le renouvellement, année après année, de véritables drames provoqués par l'annonce de fermetures de classes ou de réductions d'effectifs est essentiellement lié à un manque de dialogue.

M. Denis Merville a souligné la lourdeur d'un ministère qui compte environ 350.000 agents non enseignants pour encadrer 850.000 enseignants : malgré la décentralisation, l'administration centrale change peu et ses effectifs ne sont réduits que très lentement. Les efforts en faveur de l'intégration des handicapés donnent de bons résultats. L'éducation à

l'environnement doit être renforcée. Alors que la médecine scolaire n'a finalement pas été placée sous la responsabilité des conseils généraux, les sous-effectifs sont toujours aussi sensibles sur le terrain, certains postes à l'extérieur des villes étant particulièrement difficiles à pourvoir.

3 % des dépenses de fonctionnement sont, selon le ministère, destinés au transport scolaire : quel rôle l'État joue-t-il encore dans ce domaine, alors que le transport scolaire est totalement à la charge des conseils généraux ? Pour ce qui est de l'utilisation des remplaçants, le fait que la dernière rentrée scolaire se soit déroulée sans problème témoigne de l'amélioration du système.

M. Philippe Rouault a demandé si le principe d'équité entre les enseignants du public et du privé allait être appliqué, notamment s'ils allaient bénéficier d'une retraite équivalente. S'agissant des effectifs, est-il possible de disposer d'un même ratio enseignants / élèves dans chaque académie ? Enfin, la spécificité de l'enseignement de l'allemand doit être soulignée : la relation franco-allemande constitue le socle de la construction européenne.

M. Michel Bouvard, Président, a reconnu le caractère universel de l'anglais et, par conséquent, la nécessité de l'enseigner. Toutefois, le rayonnement de la langue française dépend de la capacité des élèves à apprendre deux langues, en particulier l'allemand et l'espagnol. Sinon, le français disparaîtra comme langue internationale. Peut-on mesurer le taux d'insertion des élèves handicapés dans le système scolaire ? S'agissant du transfert des personnels techniciens, ouvriers et des services (TOS) aux départements et régions, la compensation financière sera certainement assurée. Toutefois, il convient de souligner qu'aujourd'hui le taux d'encadrement est variable d'une académie à l'autre et d'un établissement à l'autre. Serait-il possible de procéder à des réajustements avant que ce transfert ne soit effectué ? Sinon, comment seront prises en compte ces différences ? Comment, en particulier, seront traités les internats ? Le projet de budget comporte-t-il les mesures permettant d'assurer la nécessaire parité entre les enseignants des secteurs public et privé, qu'il s'agisse des traitements des actifs ou des retraités ?

En réponse à ces questions, **M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant des concours de recrutement, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs est nécessaire pour que les étudiants connaissent à l'avance le nombre de postes ouverts aux concours. Il est important qu'un indicateur prenne en compte le nombre de départs à la retraite prévus, le nombre de sous ou de sur-effectifs et l'évolution du nombre d'élèves, afin de déterminer le nombre de postes qui doivent être offerts à moyen terme. La réponse théoriquement idéale serait l'instauration d'un *numerus clausus*,

mais il n'est pas possible de généraliser un tel dispositif. Par conséquent, il faut au moins informer ceux qui souhaitent s'engager dans la carrière enseignante des postes disponibles prévus ;

– le rapport Thélot souligne l'existence d'une seule langue internationale, l'anglais, qui doit, par conséquent, être apprise dès le primaire. À cet égard, l'expérience qui consiste à employer des Anglais de souche pour qu'ils interviennent auprès d'élèves du primaire, montre que rien n'est plus profitable qu'une immersion précoce dans la langue. Le rapport Thélot précise qu'une seconde langue doit être enseignée à partir du collège. Il peut bien entendu s'agir de l'allemand, mais également de l'espagnol ou de l'italien ;

– la formation continue est beaucoup moins développée dans les carrières de l'enseignement que dans les autres métiers. Un indicateur est toutefois prévu pour la mesurer. La formation continue doit d'abord être axée sur l'amélioration de la pédagogie. S'agissant de la mise à disposition des personnels éducatifs, il paraît normal que les associations reçoivent des subventions pour les rémunérer, mais il n'est pas acceptable que des personnels éducatifs demeurent payés par l'Éducation nationale pour accomplir des missions autres que celles d'enseignement. S'agissant des personnels administratifs et des TOS, il convient de souligner que ces derniers, qui vont être transférés aux départements et aux régions, reçoivent des indemnités plus faibles que les personnels des collectivités locales. Par ailleurs, un départ sur deux au sein du personnel administratif n'est pas remplacé cette année.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé si la stratégie ministérielle de réforme était respectée.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a répondu que le ministre avait indiqué que tel était bien le cas. Par ailleurs, une seule mesure catégorielle est inscrite dans le projet de loi de finances en faveur de la médecine scolaire : elle concerne les infirmiers. Il est vraisemblable que si cette compétence avait été décentralisée, on aurait assisté à une amélioration de la santé scolaire.

La meilleure utilisation des remplacements s'explique par le fait que, auparavant, les recteurs d'académie travaillaient sur des flux, alors que, désormais, ils se fondent sur des stocks. Ce changement de politique a eu pour conséquence une rentrée qui s'est passée dans de bonnes conditions, d'autant plus que les enseignants ont joué le jeu. Un certain nombre de mesures figurent dans le budget afin de favoriser l'équité entre les enseignants du public et du privé, notamment la revalorisation du forfait d'externat. En revanche, rien n'est proposé au sujet de deux revendications pourtant justifiées : l'équivalence du montant des retraites et un rééquilibrage des crédits consacrés à chaque catégorie d'établissement. En effet, à chaque fois que l'État consacre 100 euros

à l'enseignement public, il n'en verse que 20 à l'enseignement privé. Or, l'enseignement privé fait l'objet d'une forte demande de la part des parents. D'ailleurs, il ressortira certainement des indicateurs proposés que l'enseignement privé a de meilleurs résultats et coûte moins cher que le public. En toute hypothèse, il convient de maintenir le caractère dépassionné de ce débat. S'agissant de la mise en place d'une péréquation préalablement au transfert des TOS, rien n'est prévu : les écarts entre régions devraient donc persister. En revanche, un indicateur concernant le taux d'insertion des élèves handicapés est prévu dans l'avant-projet annuel de performance.

M. Jean-Louis Dumont a précisé que cet indicateur devait prendre en compte, non seulement l'encadrement pédagogique et le soutien des élèves handicapés, mais également l'aménagement immobilier.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a souligné que le soutien à l'insertion des élèves handicapés constituait une priorité depuis plusieurs années. Il convient toutefois de mettre en garde contre une intégration à tout prix, souvent souhaitée par les parents, qui peut parfois avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

La Commission a ensuite, sur proposition du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de l'enseignement scolaire figurant à l'état B, titres III et IV et à l'état C, titres V et VI.

* *

*

Mercredi 20 octobre 2004

*Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président
puis de M. Pierre Méhaignerie, président
puis de M. Jean-Jacques Descamps, vice-président*

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Bur, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 (n° 1830)**.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que ce projet de loi de financement s'inscrit dans la continuité des réformes mises en œuvre par le Gouvernement, s'agissant des retraites, de l'autonomie pour les personnes âgées et dépendantes et de l'assurance maladie. Il traduit ainsi financièrement le début de l'application des mesures de rééquilibrage des comptes nécessitées par la situation des différentes branches.

En ce qui concerne la branche maladie du régime général, le déficit est réduit de 13,2 milliards d'euros en 2004 à 8 milliards d'euros en 2005, avec pour perspective le retour à l'équilibre en 2007. Dès le 1^{er} janvier 2005 entrent en vigueur des mesures de recettes à hauteur de 4,2 milliards d'euros (transfert d'une partie des droits sur les tabacs de l'État à la CNAM, création d'une contribution additionnelle à la C3S et relèvement de la CSG). La participation des usagers est également majorée, à travers la revalorisation du forfait hospitalier et la création de la contribution forfaitaire de 1 euro par consultation. Enfin, des mesures d'économies sont prises, pour 2,9 milliards d'euros, sur l'ONDAM, lequel doit progresser de 3,2 % par rapport à l'objectif 2004, rebasé.

L'équilibre ne pourra être atteint que par la mise en œuvre rapide des réformes de structure permettant un meilleur pilotage de l'assurance maladie. Les professionnels de santé devront prendre leur part de responsabilité, tant pour les soins de ville qu'à l'hôpital, afin de favoriser une utilisation plus rationnelle de l'offre de soins. Un lien pourrait ainsi être institué entre leurs rémunérations et le respect des objectifs de maîtrise médicalisée des dépenses. Des amendements seront présentés pour renforcer les outils permettant d'atteindre le juste soin.

S'agissant de la branche vieillesse, le déficit se creuse à 1,4 milliard d'euros, compte tenu de la montée en charge de la mesure de retraite anticipée pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes et atteint quarante annuités de cotisations. La mesure principale, qui trouve sa traduction financière dans le projet de loi, est le versement de la soulte des industries

électriques et gazières, en contrepartie de l'adossement de ce régime spécial au régime général.

A l'issue des négociations menées ces dernières semaines entre le Gouvernement et la CNAV, un accord a été trouvé pour augmenter le montant de la soulte de 6,9 milliards d'euros à 9 milliards d'euros, se décomposant en 7,7 milliards d'euros pour la CNAV et 1,3 milliard d'euros d'avantages familiaux de retraites pris en charge par le FSV. Sur les 7,7 milliards d'euros, 40 % seraient versés tout de suite au fonds de réserve pour les retraites (FRR), lequel les reverserait, au fur et à mesure des besoins, à la CNAV, selon un échéancier à déterminer, après les avoir placés, comme les autres réserves du fonds (soit 19 milliards d'euros fin 2004). Les 60 % restant seraient versés pendant 20 ans directement à la CNAV, au travers de la contribution tarifaire sur les prestations d'acheminement de gaz et d'électricité. Il importe toutefois de s'assurer que cette contribution tarifaire, qui pèsera sur les usagers, n'augmentera pas, après 2005, le coût de la facture d'énergie.

Enfin, la branche accidents du travail et maladies professionnelles sera déficitaire en 2005 de 70 millions d'euros, en raison de la montée des indemnités liées à l'amiante, et la branche famille sera juste équilibrée, au terme de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

En ce qui concerne les recettes, l'article 2 assujettit à la C3S les mutuelles, hors contrats solidaires, l'article 3 prévoit le financement de l'ONDAM médico-social par la CNSA (pour 480 millions d'euros supplémentaires) et l'article 32 transfère le recouvrement des taxes pharmaceutiques de l'ACOSS aux URSSAF. Pour l'assurance maladie, les articles 6, 7, 8, 10 et 33 prévoient les modalités pratiques d'application de la tarification à l'activité dans les hôpitaux, l'article 11 met à la charge de l'assurance maladie, pour un coût de 18 millions d'euros, des entretiens de santé proposés aux adolescents en classe de cinquième, et l'article 12 affine les maîtres de l'enseignement privé sous contrat au régime d'assurance maladie des fonctionnaires, ce qui entraîne une perte de recettes nette pour le régime général de 140 millions d'euros.

Pour les accidents du travail et les maladies professionnelles, l'article 21 crée une contribution des entreprises concernées au financement de la préretraite amiante, avec un rendement de 120 millions d'euros. S'agissant de la branche famille, le montant de la prime d'adoption est doublé, pour un coût de 4 millions d'euros, et le mode de financement de l'UNAF est déconnecté du niveau des ressources de la CNAF. Enfin, pour l'assurance vieillesse, outre l'article 28 concernant les modalités de gestion de la soulte des industries électriques et gazières, l'article 29 met en place un départ anticipé à la retraite pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, pour un coût de 70 millions d'euros.

Deux des articles du projet de loi de finances pour 2005 ont aussi une incidence sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale : l'article 42 qui affecte 1,09 milliard d'euros de droits sur les tabacs de l'État à la CNAM et l'article 77, qui transfère le produit de la cotisation sur les boissons alcooliques de la CNAM vers le fonds CMU, soit 370 millions d'euros, en contrepartie d'une diminution de la subvention de l'État à ce fonds de 286 millions d'euros. En revanche, l'article 74, qui modifie le dispositif d'allègement de cotisations patronales, est neutre pour la sécurité sociale, car il est intégralement compensé par le budget de l'État.

La réforme du cadre organique applicable aux lois de financement de la sécurité sociale est nécessaire. Il ne faut pas attendre quarante ans, comme on l'a fait pour les lois de finances, mais au contraire profiter des synergies qui peuvent résulter de la mise en œuvre de la LOLF pour réformer rapidement la loi organique relative aux lois de financement. Il sera ainsi également possible de « couronner » la réforme de l'assurance maladie engagée par le Gouvernement.

Une réforme de la loi organique, qui s'inspirerait du modèle de la LOLF en la transposant à la spécificité de la sécurité sociale, s'articulerait autour de quelques axes simples. Il faut renforcer les droits du Parlement, en ce qui concerne les documents d'information annexés et les procédures de contrôle. Le droit d'amendement des parlementaires, limité par l'article 40 de la Constitution, doit pouvoir s'exercer de manière plus souple dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, par la possibilité d'assurer des compensations au sein d'une charge publique, comme cela sera possible avec la LOLF.

L'ONDAM a perdu toute crédibilité car il est systématiquement dépassé et ces dépassements sont purement et simplement effacés, avant même d'être devenus définitifs, depuis qu'a été instaurée en 2000 la technique du rebasage. Si les perspectives d'exécution de la loi de financement jusqu'à la fin de l'année ne permettent pas d'envisager le respect des objectifs de dépenses, il doit être tenu compte des dépassements éventuels dans le plus prochain projet de loi de financement. Dans le respect des engagements pluriannuels, les dépenses supplémentaires devraient être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

Le principe de sincérité budgétaire doit être transposé aux lois de financement de la sécurité sociale. Il s'agit d'une garantie de transparence du débat démocratique. Le caractère infra-annuel (avec la création de décrets d'avances) et pluriannuel (pour se donner, sur quatre ans, des objectifs de santé publique ou d'équilibre financier qui ne peuvent pas être atteints en une année) des lois de financement doit être affirmé.

Le principe d'équilibre doit trouver sa traduction dans le vote d'un tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Le Parlement doit en effet se prononcer explicitement par un vote sur le montant du déficit qu'il est prêt à assumer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il est également important d'instaurer de véritables budgets annexes de la sécurité sociale retraçant, par un vote explicite, les recettes et les dépenses des organismes créés pour concourir au financement des régimes obligatoires de base et pour apurer leur dette, en intégrant ainsi la CADES au champ des lois de financement. Il sera ainsi mis fin à toute tentative de débudgétisation de dépenses sociales. De même, il sera possible, dans ce cadre, de disposer d'un nouveau support pour permettre au Parlement de débattre de la sécurité sociale des exploitants agricoles, après la disparition du BAPSA.

Enfin, il faut donner plus de substance aux votes du Parlement en loi de financement, en définissant beaucoup plus précisément les agrégats, avec des objectifs précis et des indicateurs de performance. Il sera ainsi possible de véritablement « médicaliser » l'ONDAM. Il serait également souhaitable d'élargir le champ matériel du texte et du débat à toute mesure d'organisation de la sécurité sociale, car ces dispositions sont autant de moyens d'atteindre un équilibre financier. Pour cela, il faudrait redéfinir de manière moins stricte qu'aujourd'hui la notion de cavalier social. Il s'agirait d'une disposition favorable au débat parlementaire.

M. Gérard Bapt s'est interrogé sur les modalités de fonctionnement de la future « MEC sociale » que va créer la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales. Il serait dommage que la commission des Finances ne soit pas associée à ces travaux.

Le Président Pierre Méhaignerie a répondu qu'il avait demandé la participation à cette « MEC sociale » des rapporteurs de la commission des Finances concernés. Le Président de la commission des Affaires sociales en est d'ailleurs convenu.

M. Gérard Bapt a également souhaité connaître les détails de la gestion de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Il semble que des amendements sur ce point soient prévus en deuxième lecture du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Mais pour 2005, il est très difficile de discerner le contour exact de l'intervention des différents financeurs. Concernant la soulte versée par les industries électriques et gazières, si le versement n'intervient d'abord qu'à hauteur de 40 %, le solde étant étalé dans le temps, quelle est l'incidence exacte sur le déficit du budget de l'État l'an prochain ? Enfin, il faut admirer la prudence du Rapporteur quant aux prévisions de réduction du déficit de la sécurité sociale.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que la Commission des finances serait évidemment associée aux travaux de la « MEC sociale », ne serait-ce que par simple souci de réciprocité par rapport à la MEC. S'agissant de la CNSA, un amendement doit venir préciser ses modalités d'intervention, afin de s'assurer que les prestations de soins soient effectivement prises en charge par l'assurance maladie. 400 millions d'euros supplémentaires viendront abonder l'ONDAM médico-social en 2005. Quant à la soulte des industries électriques et gazières, elle représentera 7,7 milliards d'euros, le Fonds de solidarité vieillesse versant pour sa part 1,3 milliard d'euros au titre des avantages familiaux.

Répondant aux demandes de précision de **M. Augustin Bonrepaux** sur le montant et l'échéancier de versement de la soulte, **le Rapporteur pour avis** a indiqué qu'à partir d'un montant initial de 6,9 milliards d'euros, inacceptable pour la caisse nationale d'assurance vieillesse, les négociations avaient permis d'aboutir à un total de 9 milliards d'euros. Un premier versement en capital de 40 % sera placé par le Fonds de réserve pour les retraites. Il semble acquis que la gestion de cette somme pourra bénéficier des procédures de placement déjà adoptées pour les autres disponibilités du Fonds, qui s'élèvent à quelque 19 milliards d'euros. Il serait regrettable de retomber, pour la gestion de la soulte, dans les errements qui ont entouré la politique de placement du Fonds de réserve depuis sa création en 1999. Le versement par les industries électriques et gazières d'une contribution annuelle à la CNAV représentative des avantages spécifiques de leurs personnels s'effectuera sur vingt ans. Là encore, les négociations récentes ont fait évoluer le taux de revalorisation de la contribution, qui a été porté de 3 % à 2,5 %, hors inflation.

A la demande de **M. Augustin Bonrepaux, M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a confirmé que la totalité de la recette correspondant à la soulte serait bien comptabilisée en 2005 au titre de l'équilibre des finances publiques.

M. Pierre Hériaud a souhaité obtenir des précisions sur les montants globaux de dépenses et de recettes de la sécurité sociale. En 2004, les montants révisés de recettes s'établissent à 334 milliards d'euros et les dépenses à 347 milliards d'euros. Pour 2005, les prévisions font-elles bien apparaître 354,1 milliards d'euros en recettes et 364,3 milliards d'euros en dépenses ?

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a répondu que, sous réserve de légères modifications de périmètre, le déficit prévisionnel s'établira en effet à 10,2 milliards d'euros.

Puis la Commission a procédé à l'examen des amendements.

Article additionnel après l'article premier (article L. 132-3-2 du code des juridictions financières) : *Élargissement de la mission de contrôle de la Cour des comptes auprès des hôpitaux*

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, tendant à renforcer les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes à l'égard des hôpitaux, afin d'assurer un meilleur suivi de l'enveloppe hospitalière et dans la perspective de la régionalisation du système de santé. Il s'agit de lui permettre d'enquêter directement sur la gestion des centres hospitaliers régionaux et des centres hospitaliers universitaires, qui relèveront toujours cependant de la compétence juridictionnelle et budgétaire des chambres régionales des comptes. Il convient de mettre effectivement en œuvre la disposition adoptée en ce sens dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

M. Alain Rodet a jugé la mesure judicieuse. Force est de constater le peu d'entrain déployé par les chambres régionales des comptes lorsqu'il s'agit de contrôler la gestion des hôpitaux ; il n'est pas certain que la Cour des comptes apporte une réelle amélioration. Par ailleurs, il existe d'ores et déjà des outils de comparaison de l'activité entre établissements, tel le programme de médicalisation des systèmes d'information. Au-delà, la question se pose toujours du fossé existant entre l'Assistance publique-hôpitaux de Paris et les hôpitaux de province.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a ajouté que le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie avait constaté des différences de coûts de revient entre hôpitaux, de l'ordre de 20 à 30 %, sans justification apparente.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Avant l'article 2

La Commission a examiné un amendement de M. Alain Claeys proposant d'affecter, à terme, la totalité des droits sur les tabacs au financement de l'assurance maladie dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004. **Son auteur** a expliqué que la suppression du FOREC avait conduit à affecter à l'État des recettes naturellement destinées à l'assurance maladie, qui seraient plus utiles pour réduire le déficit de celle-ci que pour compenser des allègements fiscaux.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, n'a pas souhaité ouvrir à nouveau le vaste débat qui a eu lieu sur ce point lors de l'examen du projet de loi relatif à l'assurance maladie. Il faut en outre rappeler que le projet de loi de finances pour 2005 prévoit le transfert de plus d'un milliard de droits sur les tabacs de l'État vers l'assurance maladie.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* deux amendements de M. Alain Claeys tendant à affecter à l'assurance maladie, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004, respectivement la totalité des droits sur les boissons alcooliques et la totalité du produit de la contribution sociale sur les bénéfices. Elle a également *rejeté*, suivant l'avis défavorable du Rapporteur, un amendement de M. Alain Claeys visant à supprimer l'élargissement de l'assiette de la CSG et de la CRDS pour les salariés et les chômeurs ainsi que l'augmentation de la CSG sur les retraites imposables, tous deux issus de la loi du 13 août 2004.

Article additionnel avant l'article 2 (article L.136-2 du code de la sécurité sociale) : *Élargissement de l'assiette de la CSG*

La Commission a *adopté* un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, supprimant la réduction forfaitaire de CSG, représentative de frais professionnels, appliquée aux contributions des employeurs destinées au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance de certains de leurs salariés. Cette niche fiscale représente 10 millions d'euros.

Article additionnel après l'article 2 (article L.256-5 nouveau du code de la sécurité sociale) : *Modalités de recouvrement des indus par les caisses de sécurité sociale*

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, destiné à faciliter et à accélérer la récupération des indus. Il s'agit de renforcer les prérogatives des caisses en alignant la procédure de récupération sur la procédure de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, sans qu'il soit besoin d'attendre une décision de justice pour obtenir un titre exécutoire.

M. Gérard Bapt a indiqué qu'il voterait contre l'amendement par opposition résolue à l'ensemble des mesures dites de responsabilisation qui pèsent avant tout sur les usagers.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a répondu que l'amendement concerne également les professionnels et les entreprises. Il faut aider les caisses primaires d'assurance maladie, confrontées à un véritable maquis réglementaire, et faciliter ces opérations.

M. Richard Mallié a estimé que rien ne s'opposait, en démocratie, au renforcement de l'efficacité des contrôles prévus par la loi et à la simplification des procédures.

M. Gérard Bapt a maintenu son opposition en soulignant la contradiction selon laquelle des sommes indues sont récupérées sur le patient alors que l'ordonnateur des dépenses est, lui, totalement libre de sa prescription.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 2 (articles L.376-1 et L.454-1 du code de la sécurité sociale) : *Amélioration de la procédure de recours contre tiers*

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, tendant à revaloriser, au titre du rattrapage de l'inflation constatée depuis 1996, le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de dossier à la charge du tiers responsable et au profit des caisses d'assurance maladie en portant les montants maxima de 76 et 760 euros à respectivement 91 et 910 euros. Ce rattrapage justifie ce relèvement de l'ordre de 15 %.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, relatif au droit de consommation sur les ventes de papier à rouler et visant à soumettre les tubes de papier à cigarettes au paiement d'un droit de consommation. En effet, souhaitant profiter du déport de consommation des cigarettes – le recul des ventes étant de 25 % sur les sept premiers mois de l'année – vers les tabacs à rouler – augmentations des ventes de 17 % sur la même période –, certains fabricants de tabacs à rouler viennent de mettre sur le marché des tubes de papier à cigarettes, l'aspect des cigarettes roulées se rapprochant alors de celui des cigarettes manufacturées.

Un rendement de 70 millions d'euros est envisageable, qui viendrait à la fois conforter le financement du FFIPSA et celui de l'assurance maladie.

M. Richard Maillié a indiqué qu'il ne votera pas cet amendement. Il faudrait connaître la rentabilité des taxations successives du tabac. Plus celles-ci augmentent, plus les ventes de tabac diminuent et moins ces taxations sont rentables. La consommation baisse, les recettes attendues également.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a souligné que le principe d'une taxation sur le papier et le tabac à rouler avait été voté en 2003. Maintenant, il faut aller jusqu'au bout. Les cigarillos ne sont pas touchés par cette mesure. En revanche, elle concernera aussi ceux qui utilisent le papier pour d'autres substances.

M. Marc Laffineur a regretté cette façon détournée d'augmenter la taxation du tabac. La commission des Affaires culturelles, familiales et sociales a adopté un amendement, présenté comme un amendement d'appel, qui augmente la taxation des cigarettes de 16 %. Il ne faut pas exagérer.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a expliqué qu'on constate un déport de la consommation de cigarettes vers la consommation de tabac à rouler, bien que 1,5 million de personnes aient arrêté de fumer depuis 2002. La taxe proposée vise à éviter ce déport.

Mme Béatrice Pavy a estimé que la fiscalisation n'est pas le meilleur moyen d'aborder, par exemple, le débat sur les autres substances utilisées dans le papier à rouler, débat essentiellement relatif à des questions de santé publique. Elle a demandé, par ailleurs, quel est le prix du papier et du tabac à rouler.

Le Rapporteur pour avis a précisé qu'un paquet de 20 g de tabac coûte 34 centimes d'euro et qu'un paquet de cent feuilles de papier à rouler coûte 3,20 euros, contre 4,46 euros minimum pour un paquet de vingt cigarettes. La taxe sur les feuilles ferait passer le prix du papier à 3,39 euros.

M. Gérard Bapt a répondu à la remarque de M. Marc Laffineur en précisant qu'il ne s'agissait pas d'ajouter des taxes, mais de parer à leur détournement. Cet amendement s'inspire de la loi fédérale suisse, pays qui ne se caractérise pas par la surfiscalisation.

M. Yves Bur, Rapporteur avis, a rappelé qu'il avait obtenu, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, qu'un message sanitaire soit inscrit sur les paquets de papier à rouler. Or, un décret a accordé aux fabricants un délai de dix-huit mois, pour écouler les stocks, avant que ce message soit imprimé.

M. Denis Merville a insisté sur le fait que la lutte pour la santé publique ne devait pas être une lutte contre les débitants de tabac, qui ont un rôle important pour l'activité dans les communes, notamment les plus petites.

M. Edouard Landrain a soulevé la question du nombre de cigarettes contenu dans les paquets. Aujourd'hui, il n'y en a parfois plus que dix-neuf, pour contourner la loi.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé que des appareils à rouler permettent d'obtenir des cigarettes comparables à celles qu'on achète en produit fini. Un amendement visant à fixer le nombre de cigarettes par paquet à vingt a été évoqué, mais ne relève pas du champ des lois de financement. Par ailleurs, la mission sur les débitants de tabac, qui lui a été confiée par le Premier ministre, permet de constater que le contrat entre l'État et les débitants a bien été respecté : la remise des débitants est passée de 6 à

8 % pour l'ensemble de la profession et une compensation des pertes a été mise en œuvre, représentant 140 millions d'euros d'aides de l'État. Enfin, dans les cas les plus extrêmes, le rachat des licences est prévu. La profession a besoin de se tourner vers de nouvelles activités, notamment en devenant des relais d'administration, par exemple. C'est une mutation difficile. Par ailleurs, il faut observer qu'une partie de la profession a augmenté ses revenus. Ce sont les débitants situés près des frontières qui souffrent le plus. Il faut donc continuer à travailler avec la Commission européenne sur l'évolution des droits d'accises en Europe, dans la perspective d'une directive en 2006.

M. Jean-Jacques Descamps a souligné que la situation n'est pas si simple et que les débitants ne sont pas satisfaits. Il faut se demander si l'augmentation des taxes aboutit vraiment à une augmentation des recettes dans la mesure où les ventes de cigarettes diminuent. La dissuasion progressive devra aboutir à interdire le tabac car les gens arriveront toujours à détourner la réglementation. Une économie parallèle se développe, et on assiste à un combat sans fin. Par ailleurs, les personnes qui roulent le tabac sont les personnes les plus défavorisées, cette mesure est donc anti-sociale. Il y a d'autres moyens d'inciter à arrêter de fumer.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé que la politique de lutte contre le tabagisme a fait des progrès énormes. Par exemple, tous les bureaux de la Commission européenne ont été déclarés « sans fumée », ce dont l'Assemblée nationale pourrait s'inspirer. D'autre part, le déport de la cigarette vers le tabac à rouler s'observe principalement chez les jeunes. L'argument d'une discrimination sociale n'est pas pertinent, car il revient à abandonner la lutte contre le tabagisme chez les personnes défavorisées. Le tabac tue 60.000 personnes par an.

Les recettes attendues au titre de la taxation du tabac sont estimées à 9,5 milliards d'euros en 2005. Elles étaient, en 2002, de 8,5 milliards d'euros, en 2003, de 8,75 milliards d'euros et, en 2004, de 9,25 milliards d'euros. Les recettes ont donc augmenté de 800 millions d'euros entre 2002 et 2005, hausse qu'il faut comparer aux 400 millions d'aides accordées aux buralistes.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé quels étaient les affectations de ces taxes.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a précisé que la répartition était la suivante : 3 milliards d'euros pour la CNAM, 1,5 milliard d'euros pour le budget de l'État, 0,03 milliard d'euros pour le Fonds pour les cessions anticipées d'activité des travailleurs de l'amiante et 5 milliards d'euros pour le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles.

M. Edouard Landrain a rappelé qu'il avait proposé d'affecter un centime d'euro par cigarette au Fonds national pour le développement du sport

(FNDS). Cet amendement avait été voté à l'unanimité à l'Assemblée, mais le Gouvernement avait obtenu sa suppression à la faveur d'une seconde délibération.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que le débat sur la taxation du tabac était compliqué et confrontait deux objectifs difficiles à concilier : la santé publique et la simplification de la vie des Français. Ce débat pourra être utilement relancé en séance publique.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 2 (article 572 du code général des impôts) : *Prix de détail des tabacs de fine coupe*

La Commission a examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à fixer, comme pour le prix de détail des cigarettes, un prix en dessous duquel le prix de détail des tabacs de fine coupe destinés à rouler les cigarettes ne peut pas être homologué. Il s'agit d'harmoniser les dispositions prévues à l'article 572 du code général des impôts avec celles prévues à l'article L. 3511-3 du code de la santé publique, qui interdit notamment, suite à la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, toute vente de produits du tabac à un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique.

En effet, si la vente à un prix de nature promotionnelle de tous les produits du tabac est interdite, le législateur s'est limité, dans la mise en œuvre de cette interdiction, aux seules cigarettes. Le prix d'un paquet de 20 cigarettes ne peut donc actuellement être inférieur à 4,46 euros, alors que le prix de vente au détail du tabac à rouler, pour une quantité équivalente, c'est-à-dire 1 gramme pour une cigarette, est en moyenne de 2,47 euros.

L'amendement vise donc à compléter le dispositif législatif, afin de diminuer la consommation de tabac, en particulier chez les jeunes. En effet, à la suite des hausses importantes des taxes et des prix des cigarettes, on assiste, depuis le début de l'année, à un déport massif de consommation des cigarettes vers les tabacs à rouler, vendus beaucoup moins chers : sur les sept premiers mois de l'année, les ventes de tabacs à rouler ont augmenté de 17 %, alors que celles des cigarettes ont reculé de 25 %. Il y a donc, clairement, un phénomène de substitution.

Compte tenu d'une fiscalité plus faible sur les tabacs à rouler (74,95 % du prix de vente) par rapport aux cigarettes (80,38 %), le manque à gagner pour les recettes fiscales résultant de ce déport sera d'environ 120 millions d'euros sur 12 mois et, pour les buralistes, de 14 millions d'euros.

C'est pourquoi il est proposé, sans toucher à la fiscalité, conformément au moratoire mis en œuvre par le Gouvernement, de lier le prix

des tabacs à rouler avec celui des cigarettes en fixant le seuil en dessous duquel le prix de détail des tabacs à rouler ne peut pas être homologué à 75 % du seuil en dessous duquel le prix de détail des cigarettes ne peut pas être homologué. De ce fait, un rendement supplémentaire de 120 millions d'euros est escompté.

M. Marc Laffineur a souhaité savoir si l'amendement a pour conséquence d'augmenter le prix du tabac à rouler à chaque fois qu'est augmenté le prix du paquet de cigarettes.

Le Rapporteur pour avis a rappelé qu'un « contrat d'avenir » a été signé et que le Gouvernement s'est engagé à ne plus augmenter le prix du tabac. Mais la concurrence est très vive : la société British American Tobacco prévoit de développer le marché, encore peu exploité, du tabac roulé. Cet amendement a pour objectif d'éviter une guerre des prix dans ce secteur.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 3 (article 13 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées) : *Mesures garantissant la continuité des missions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.*

La Commission a examiné deux amendements du **Rapporteur pour avis** visant à préciser les conditions de financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Si la loi a encadré, pour l'année 2004, le schéma financier de la caisse et les charges qui lui sont attribuées, ce n'est pas le cas à compter de l'année 2005. Dans ce contexte, il est nécessaire de définir la nature des dépenses afférentes à la section personnes âgées et à la section personnes handicapées.

La Commission a *adopté* ces amendements.

Article additionnel après l'article 3 (articles L.135-3, L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7, L. 136-7-1, L. 136-8 et L. 223-1 du code de la sécurité sociale) : *Suppression du versement de la CNAF au FSV et diminution en contrepartie de la part de CSG affectée à la CNAF au bénéfice du FSV*

La Commission a examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à supprimer les mécanismes de transferts multiples afin de poursuivre la simplification du financement de la sécurité sociale engagée en 2004 avec la suppression et la rebudgétisation du FOREC.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 9 (article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001) : *Financement et missions du Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP)*

La Commission a examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à supprimer cet article, son auteur indiquant que l'assurance maladie n'a pas vocation à financer les emplois de conseillers généraux des hôpitaux, placés auprès du ministre chargé de la santé pour assurer « à sa demande, des missions d'étude et d'assistance technique ».

La Commission a *adopté* cet amendement. En conséquence, cet article a été supprimé.

Article 14 : *Dotation de financement de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)*

La Commission a examiné un amendement du **Rapporteur pour avis**, visant à supprimer cet article, qui fixe à 30 millions d'euros le montant de la dotation versée par la branche maladie à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), ce qui méconnaît le niveau du fond de roulement de l'office qui atteindra, *a minima*, 195 millions d'euros.

Dans ces conditions, et alors que la situation financière de l'assurance maladie reste encore difficile, il serait opportun de rationaliser les dépenses de subventions de la branche, dont celle versée à l'ONIAM. Compte tenu de son fonds de roulement prévisionnel à fin 2004, celui-ci pourra faire face à ses obligations au cours de l'année 2005 sans financement supplémentaire. Le fonds de roulement serait ainsi ramené à 135 millions d'euros à fin 2005, ce qui resterait, en tout état de cause, très élevé.

M. Gérard Bapt s'est interrogé sur les intentions du Gouvernement, s'agissant de l'ONIAM, alors que, par ailleurs, on a eu plutôt tendance à diminuer considérablement les fonds de roulement des autres fonds depuis quelques années.

Le Rapporteur pour avis a indiqué que cet amendement permettra au Gouvernement de préciser ses intentions.

La Commission a *adopté* cet amendement. En conséquence, cet article a été supprimé.

Article 15 (Article 51 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004) : *Participation de l'assurance maladie au financement des produits de prophylaxie et de traitement nécessaires en cas de menace sanitaire grave*

La Commission a examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à supprimer le II de cet article qui prévoit d'étendre le champ d'intervention du fonds de concours « Biotox » et d'abonder ce fonds à hauteur de 62 millions d'euros en 2004.

Compte tenu des réserves accumulées, il ne paraît pas opportun de compléter en 2004 le fonds de concours de l'assurance maladie. Il sera toujours possible de le faire, en cas de besoin, en 2005. Il est, par exemple, possible que des vaccins doivent être renouvelés, mais cela ne justifie pas un tel abondement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 15

La Commission a examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à étendre la contribution forfaitaire par acte à la charge des assurés pour les actes réalisés par des médecins aux régimes spéciaux d'assurance maladie.

M. Gérard Bapt a rappelé que le groupe socialiste était opposé à la réforme de l'assurance maladie. C'est pourquoi les députés socialistes ne peuvent voter cet amendement, même si on en comprend bien la logique. Il s'est interrogé sur la nécessité de viser le régime des cultes dans l'amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à élargir le champ d'application de la procédure d'expertise médicale.

La Commission a ensuite examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à étendre aux établissements de santé les règles de recouvrement des indus prévues par l'article L. 133-4 du code de la sécurité sociale. Cet article permet à l'organisme de prise en charge de recouvrer les sommes indûment remboursées.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du **Rapporteur pour avis** renforçant l'efficacité du contrôle des indemnités journalières, poste de dépenses d'assurance maladie qui a beaucoup trop augmenté ces dernières années et sur lequel il est prévu par le Gouvernement

de réaliser 800 millions d'euros d'économies dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie.

Après que son auteur ait précisé que cet amendement reprend une suggestion d'un rapport des corps d'inspection, la Commission l'*adopté*.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à simplifier les règles de cumul des indemnités journalières.

Puis, la Commission a examiné un amendement du **même auteur** relatif à la prise en charge des médicaments ayant un service médical rendu insuffisant dans les cas d'affection de longue durée et d'hospitalisation. Sur la base des 60 premiers produits à service médical insuffisant prescrits en 2002, l'économie pour l'assurance maladie serait de 170 millions d'euros.

M. Gérard Bapt a souhaité connaître les critères permettant de déterminer le caractère insuffisant du service médical rendu par un médicament.

Le Rapporteur pour avis a indiqué que le champ d'application de l'amendement était précis puisqu'il concerne les médicaments remboursés à 35 %.

M. Georges Ginesta a souhaité savoir si l'homéopathie était concernée.

Le Rapporteur pour avis a indiqué qu'étaient concernés les médicaments d'accompagnement aujourd'hui remboursés à hauteur de 35 %. Ils n'ont pas vocation à être remboursés à 100 % dans le cas d'une affection de longue durée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 26 : *Prise en charge par la CNAF des majorations de pension pour enfants*

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence du transfert de 0,2 point de CSG entre le FSV et la CNAF, présenté par le **Rapporteur pour avis**.

Articles additionnels avant l'article 28 :

La Commission a *adopté* un amendement du **Rapporteur pour avis** permettant au fonds de réserve des retraites de gérer directement, transitoirement, des classes d'actifs, au lieu d'être systématiquement contraint d'externaliser cette gestion.

Puis la Commission a adopté un amendement du **Rapporteur pour avis** visant à préciser les missions des commissaires aux comptes désignés par le conseil de surveillance du fonds de réserve des retraites.

Article 28 (Articles 18 et 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, articles L. 135-6, L. 135-7, L. 135-7-1, L. 135-7-2 et L. 135-8 du code de la sécurité sociale) : *Réforme du régime de retraite des industries électriques et gazières*

La Commission a examiné trois amendements du **Rapporteur pour avis**. Le premier vise à clarifier la destination de la taxe supplémentaire que l'utilisateur devra supporter : il pourra lire sur sa facture d'électricité qu'il contribue au financement des retraites du personnel des industries électriques et gazières.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un deuxième amendement du **Rapporteur pour avis** prévoyant l'attribution d'une fraction des fonds de la Caisse centrale d'activité sociale du personnel des industries électrique et gazière (CCAS) au financement des retraites des salariés de ces entreprises. Il serait normal que les importants bénéfices de la CCAS servent à financer les retraites des salariés. La CCAS peut compter sur l'assurance de recevoir 1 % du chiffre d'affaires des industries électrique et gazière chaque année, soit près de 400 millions d'euros. Il est proposé de prélever, au bénéfice du fonds de réserve des retraites, 10 % de ce versement, ce qui n'augmentera pas la charge supportée par les industries électrique et gazière. Le Rapporteur pour avis a souligné le caractère iconoclaste, mais nécessaire, de cet amendement.

M. Marc Laffineur s'est déclaré très favorable à cet amendement et a souhaité en être co-signataire. Il s'est cependant interrogé sur la rédaction de l'amendement, qui pourrait laisser penser qu'une subvention supplémentaire au CCAS est créée.

M. Gérard Bapt a souligné que l'amendement devait uniquement viser à financer le régime des retraites dans un objectif de solidarité et non paraître constituer une sanction anticipée de l'information judiciaire ouverte sur les irrégularités dans la gestion des fonds de la CCAS.

La Commission a *adopté* l'amendement, modifié, sur le plan rédactionnel, par le **Rapporteur pour avis**.

Le Rapporteur pour avis a présenté un troisième amendement visant à ce que le fonds de réserve des retraites puisse gérer la soulte comme l'ensemble de ses fonds. Si la gestion comptable séparée des réserves du FRR d'une part, et de la soulte destinée à la CNAV d'autre part, est justifiée, afin que le régime général bénéficie des produits du placement de la soulte, en revanche, la gestion financière séparée des sommes confiées au FRR serait improductive. Il faut que le FRR puisse gérer la soulte comme il gère déjà ses réserves, ce qui lui permettra d'investir et donc de rentabiliser ces sommes bien

plus rapidement. En outre, cette souplesse de gestion permettra d'étaler les risques encourus sur certains placements et de réaliser des économies d'échelle. Le législateur doit faire preuve de pragmatisme. Cet amendement devrait permettre de clarifier la position du Gouvernement.

M. Marc Laffineur a souhaité s'associer à l'amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Alain Claeys, défendu par **M. Gérard Bapt**, visant à supprimer la soulte supportée *in fine* par le consommateur.

M. Marc Laffineur a indiqué qu'il comprenait le souci de ne pas faire supporter par le consommateur des charges trop importantes. Cependant, toute entreprise qui supporte des charges, notamment au titre des retraites de ses salariés, répercute ces charges sur ses prix. Le dispositif de la soulte n'est donc pas inéquitable.

Le Rapporteur pour avis a indiqué que la facturation du gaz et de l'électricité prend en compte une redevance pour le transport de l'énergie et le coût de l'énergie. Or, le montant de la redevance sur le transport de l'énergie devrait baisser afin que les tarifs proposés au consommateur restent inchangés. On ne sait pas quelle sera l'évolution de ces tarifs à l'avenir. C'est pourquoi l'amendement précédemment adopté par la commission propose que le CCAS participe au financement des retraites des salariés. Par ailleurs, si aucun changement de statut n'était intervenu, les entreprises de gaz et d'électricité devraient prendre en charge le financement des retraites, *in fine* supporté par le consommateur. La réforme intervenue cet été ne change donc rien à la situation du consommateur.

M. Pascal Terrasse a indiqué que ce qui posait problème aujourd'hui n'était pas tant le montant de la soulte que ses modalités de versement. L'État participe à 40 % du versement pour 2005 et mettra ensuite 5 à 6 ans pour verser le restant de la soulte. Cela pose un vrai problème de trésorerie, car le bénéficiaire réel de cette situation est l'État et non la CNAV.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a indiqué que le débat pourrait se poursuivre en séance et que le Gouvernement pourrait apporter toutes les clarifications nécessaires.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 29

La Commission a examiné un amendement de M. Alain Claeys présenté par **M. Gérard Bapt**, visant à supprimer la disposition de la loi sur les

retraites relative aux pensions de réversion. Cette suppression a d'ailleurs été exigée par le groupe UMP à la commission des Affaires sociales.

Le Rapporteur pour avis a précisé que la disposition en cause de la loi sur les retraites relative aux pensions de réversion élargit le champ d'application et ne comporte pas les plafonds, mis en place par le décret d'application.

M. Jean-Jacques Descamps, Président, a indiqué qu'adopter l'amendement en l'état représenterait un retour en arrière.

M. Pascal Terrasse a indiqué, en tant que membre du Conseil d'orientation pour les retraites, que la Présidente du Conseil, Mme Yannick Moreau, avait été sollicitée par le Gouvernement pour adapter le dispositif. Le décret d'application ne fait qu'appliquer les dispositions prévues par la loi sur les retraites. Si on ne modifie pas la loi, on ne pourra pas adapter le dispositif pour les trois régimes concernés. Les conséquences négatives de la loi avaient d'ailleurs été soulignées par le groupe socialiste lors du débat parlementaire.

Le Rapporteur pour avis a précisé qu'il était préférable d'attendre l'avis du conseil d'orientation pour les retraites avant d'entamer une quelconque modification législative.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la Commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi, ainsi modifié.

Information relative à la Commission

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a reçu :

- un rapport d'enquête de la Cour des comptes sur les frais de perception des impôts locaux ;
- un projet de décret d'annulation de crédits.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mardi 19 octobre 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

et

*co-présidence de M. Patrick Ollier, président de la commission
des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire*

La Commission a procédé à l'audition conjointe avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, sur les crédits de ce ministère.

Le président Pascal Clément s'est réjoui d'accueillir, avec le président Patrick Ollier, la ministre de l'Outre-mer, pour une audition conjointe de la commission des Lois et de la commission des Affaires économiques qui permettra d'aborder non seulement les perspectives budgétaires mais aussi les questions essentielles que suscitent les collectivités et départements ou régions d'outre-mer. Il a fait observer que chacun était conscient de l'effort consenti par la Nation en faveur de ces lointains territoires, qu'il prît la forme de dépenses fiscales – stimulées par la montée en puissance de la loi d'orientation – ou de crédits budgétaires dont la priorité ira en 2005 à la création d'emplois, à la construction de logements sociaux afin de poursuivre l'éradication de l'habitat insalubre ou encore à la politique de continuité territoriale et au soutien des collectivités d'outre-mer.

Se réjouissant également de cette audition commune, **M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, a dit partager les propos du président Pascal Clément, et précisé qu'il interrogerait la ministre après les rapporteurs.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué que le budget du ministère de l'Outre-mer pour 2005 s'élèverait à 1,71 milliard d'euros, soit une progression de 52 % par rapport au projet de budget présenté l'an dernier. Cette hausse très importante est, d'abord, liée au transfert de 678 millions d'euros de crédits destinés à la compensation des exonérations de

cotisations sociales dans les DOM, crédits qui étaient auparavant inscrits sur le budget du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Sans pour autant constituer une dépense nouvelle, la prise en charge directe de ce dispositif de financement d'exonérations des charges sociales prévu dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 donnera l'assurance au ministère de l'Outre-mer de faire respecter la lettre de cette loi.

La globalisation de tous les moyens affectés au fonctionnement des préfectures d'outre-mer sera poursuivie en 2005 grâce au transfert des crédits de personnel et de fonctionnement des préfectures au ministère de l'Intérieur qui gère déjà les crédits d'équipement. Après la préfecture de la Martinique l'an dernier, les préfectures de la Guyane, de la Guadeloupe, de La Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon rentreront en 2005 dans ce processus. Pour ce faire, 37,7 millions d'euros et 969 emplois sont transférés à partir du budget de l'outre-mer sur celui de l'intérieur.

Compte tenu de ces mouvements croisés, qui ont lieu cette année comme les années précédentes, toute analyse à périmètre constant devient donc sans objet.

Ce budget s'inscrit, comme d'autres, dans le contexte contraint qui a présidé à l'élaboration du projet de loi de finances. Le ministère de l'Outre-mer participe en effet à l'effort de maîtrise de la dépense publique en recentrant ses interventions sur les deux priorités que sont l'emploi et le logement. Les crédits affectés à ces deux domaines prioritaires représentent plus des trois-quarts des crédits qui seront ouverts en 2005.

La politique pour l'emploi mobilisera près de 67 % des crédits. Avec les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) qui participent directement à la création d'emplois et à l'insertion sociale par l'activité, avec les exonérations de cotisations sociales qui permettent de faire diminuer le chômage outre-mer et de faire progresser l'emploi salarié, et avec la formation professionnelle des jeunes débouchant directement sur le secteur marchand menée par les unités du service militaire adapté (SMA), 1,5 milliard d'euros seront ainsi consacrés à l'emploi.

La fongibilité complète des crédits du FEDOM permettra d'assurer avec plus de souplesse et plus d'efficacité le financement des mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des publics les plus démunis.

La priorité demeure le développement de l'emploi dans le secteur marchand, sans lequel il n'y a pas de développement durable possible. Par conséquent, outre l'allègement des charges sociales, seront privilégiés les dispositifs qui permettent de mener une politique de l'emploi dynamique en

faveur du secteur marchand. Il s'agit notamment des contrats d'accès à l'emploi et des dispositifs créés par la loi de programme en faveur des jeunes diplômés qui sont très fortement confrontés au chômage dès leur sortie de formation, ce qui inclut l'aide à l'embauche des jeunes diplômés ainsi que les primes à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Participent également à cette politique de formation et d'insertion des jeunes les unités du SMA maintenues outre-mer. Les mesures de redéploiement de l'encadrement de ces unités financées par le budget de 2005 du ministère de l'Outre-mer permettront d'améliorer encore la formation des jeunes ultramarins dispensée par le biais de ce dispositif dont la qualité et l'efficacité sont unanimement reconnues. En 2004, près de 2 000 jeunes auront été formés par le SMA avec un taux d'insertion professionnelle supérieur à 71 %, qui atteint 83 % à la Martinique et 94 % en Guadeloupe.

Enfin, les nouvelles mesures en faveur de l'emploi créées par le plan national de cohésion sociale seront mises en œuvre outre-mer, à l'instar de la mise en place des maisons de l'emploi, de la modernisation et du développement de l'apprentissage et du contrat d'avenir destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique.

Au-delà des crédits directement consacrés à l'emploi et à l'insertion sociale, deux dispositifs gérés en partenariat avec les collectivités locales contribuent à répondre aux enjeux spécifiques de l'outre-mer en matière de formation et de mobilité professionnelle : la dotation de continuité territoriale et le passeport mobilité.

La première, qui constitue une véritable mesure nouvelle du budget, permettra de compléter les aides du ministère de l'Outre-mer destinées à pallier les handicaps structurels des collectivités d'outre-mer. Cette dotation d'un montant de 31 millions d'euros, qui sera gérée de façon décentralisée, autorisera la prise en charge de tout ou partie du coût d'un billet d'avion entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole. Les régions de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion ont déjà délibéré en juin dernier pour approuver la mise en place de ce dispositif de partenariat avec l'État.

Le second dispositif, qui finance la prise en charge de billets d'avion vers la métropole au bénéfice d'étudiants poursuivant leur cursus universitaire en métropole et de stagiaires de formation professionnelle, sera assuré par le budget de 2005 au même niveau qu'en 2004. Plus de 10 000 passeports-mobilité auront été délivrés à la fin de 2004.

Le logement constitue le deuxième axe prioritaire du développement économique et social de l'outre mer.

Le projet de budget pour 2005 de l'outre-mer maintiendra le haut niveau d'effort de 2002 et 2003 en faveur de la construction de logements sociaux et de la résorption de l'habitat insalubre, avec 270 millions d'euros d'autorisations de programme et 173 millions d'euros de crédits de paiement.

Par ailleurs, l'année 2005 sera marquée par une diversification des produits du logement social, avec l'extension aux départements d'outre-mer du prêt locatif social (PLS), la réforme du logement évolutif social (LES) et la mise en place des prêts sociaux location-accession, et la participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), nouveau dispositif partenarial visant à recentrer la production de logements sur les zones prioritaires.

Avec les mesures du plan national de cohésion sociale, notamment l'exonération de taxe foncière portée de quinze à vingt-cinq ans pour la construction de logements sociaux, l'objectif est de parvenir, avec les collectivités locales et les organismes du logement social, à 1 000 réalisations supplémentaires en 2005.

En outre, l'effort budgétaire de l'État en faveur de la construction de logements sociaux en accession à la propriété et en locatif sera renforcé en 2005 grâce à la montée en puissance des dispositions fiscales de la loi de programme pour l'outre-mer. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a chiffré à 35 millions d'euros la dépense fiscale qui sera ainsi « injectée » dans le BTP outre-mer.

Au total les moyens fiscaux et budgétaires pour répondre aux enjeux spécifiques du logement outre-mer seront en augmentation de 6 %.

Enfin, l'action du Gouvernement outre-mer devra être accompagnée par celle des collectivités locales, qui jouent un rôle déterminant et continueront à bénéficier du soutien de l'État.

Ainsi, les dotations aux collectivités locales seront en forte progression de 14,34 %. Cette augmentation substantielle est due principalement aux mesures nouvelles, qui regroupent les 31 millions d'euros de la dotation de continuité territoriale et les 8,19 millions d'euros destinés au fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, conformément à la loi du 27 février 2004.

Un effort particulier sera consenti aux dessertes des collectivités d'outre-mer les plus isolées comme Wallis-et-futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles bénéficieront d'une mesure nouvelle d'un million d'euros, soit 500 000 euros pour chaque collectivité.

Le budget de l'outre-mer, conformément à l'article 65 de la loi de programme, remboursera à la collectivité territoriale de Mayotte ses dépenses

de personnel. Une mesure nouvelle de 2,4 millions d'euros est inscrite à ce titre dans le projet de loi de finances 2005.

La coopération régionale entre les collectivités ultramarines et les pays périphériques sera intensifiée et les crédits pour 2005 permettront d'accroître de 18 % la capacité d'engager des actions nouvelles.

Au-delà de ces moyens nouveaux, les dotations à caractère obligatoire indexées sur le taux de la dotation globale de fonctionnement augmenteront de 3,28 %.

Enfin, les dotations d'investissement au titre du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM), du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) et des infrastructures atteindront en 2005 le même niveau que le budget précédent et permettront de poursuivre la contractualisation autour d'un soutien prioritaire aux équipements publics.

Le ministère de l'Outre-mer s'inscrit résolument dans la politique de modernisation de l'État décidée par le Premier ministre en anticipant la réforme de la gestion publique mise en œuvre par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Afin de tester le processus budgétaire qui sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2006, le ministère a introduit, dans son budget pour 2005, des outils qui permettront de responsabiliser les gestionnaires publics et d'anticiper le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. Outre la poursuite de l'expérimentation effectuée à la Martinique en 2004, qui consiste à globaliser – et donc à rendre fongibles – les crédits des différentes mesures en faveur de l'emploi, deux chapitres nouveaux ont été créés pour accueillir respectivement les crédits du logement social et ceux de la coopération régionale.

Recentré sur les objectifs prioritaires de l'action ministérielle, dans le respect des engagements du Président de la République et de la loi de programme, ce budget est le gage d'un développement social et économique durable de l'outre-mer.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis pour les départements et régions d'outre-mer, a tout d'abord constaté que le Gouvernement respectait les engagements pris lors du vote de la loi de programme pour l'outre-mer, et que les mesures fiscales prévues dans ce cadre montraient déjà leur efficacité économique. Il a également salué la mise en place d'une politique de continuité territoriale et la diminution de la délinquance grâce aux moyens accrus déployés dans les départements d'outre-mer. Il a demandé quelles mesures étaient prévues pour poursuivre ce renforcement de la sécurité en 2005, notamment en matière de trafic de drogue et d'immigration clandestine. Il a ensuite souhaité connaître le calendrier

envisagé pour le changement de statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Il a également interrogé la ministre sur l'impact de la réforme de l'octroi de mer sur les ressources des communes domiennes, puis sur les projets de réforme des dotations de l'État aux collectivités territoriales ultramarines. Il a enfin souhaité connaître l'état d'avancement du projet de liaison aérienne directe avec Mayotte.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis pour les collectivités d'outre-mer à statut particulier et de la Nouvelle-Calédonie, a tout d'abord interrogé la ministre sur la Nouvelle-Calédonie. Il a souhaité savoir si une réunion du Comité des signataires des Accords de Nouméa, qui ne s'est pas réunie depuis juin 2003, était prévue d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, il a demandé s'il était envisageable que le Congrès élu en mai 2004 demande, comme il en a la possibilité dans les six premiers mois de son mandat, le transfert d'un certain nombre de compétences de l'État. Enfin, rappelant l'importance stratégique de la réalisation du projet d'usine métallurgique dans la province Nord, il a demandé si les échéances prévues pour la faisabilité bancaire et la mise en œuvre effective du projet pourraient être respectées.

S'agissant de la Polynésie française, il a souhaité obtenir des précisions sur la mise en œuvre, depuis le 1^{er} janvier 2003, de la dotation globale de développement économique destinée à compenser financièrement l'arrêt des essais nucléaires et sur la réforme en cours du statut des agents des communes, concernant notamment les liens entre le futur centre de gestion de la fonction publique territoriale et le syndicat de promotion des communes de Polynésie française.

Enfin, il s'est interrogé sur une éventuelle évolution statutaire de Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises afin de tenir compte de la révision constitutionnelle de 2003.

M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques de l'environnement et du territoire, a salué l'effort consenti afin de garantir une meilleure exécution du budget, effort qui concourt à donner sa pleine mesure à l'autorisation parlementaire. Il s'est félicité en outre de ce que la structure particulière de ce budget mette l'accent sur le financement des politiques opérationnelles puisque les crédits d'intervention et les subventions d'investissement en représentent 91 %. Il a estimé que des engagements forts, lisibles et surtout crédibles étaient pris dans le but de compenser les handicaps structurels de l'outre-mer.

Notant qu'il s'agissait du dernier budget avant la mise en œuvre complète de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, il a souhaité connaître les modifications qui l'affecteraient et comment le ministère s'y préparait.

S'agissant du périmètre du budget, il a ensuite demandé dans quel but les crédits finançant les compensations d'exonération de cotisation sociales avaient été transférés du ministère du Travail au ministère de l'Outre mer.

Saluant par ailleurs la constance de l'effort consenti en faveur du logement qui, compte tenu des contraintes spécifiques de l'outre-mer, appelle une action volontaire, déterminée et pérenne, il a demandé des précisions sur le taux de consommation de la ligne budgétaire unique.

Revenant sur la loi de programme pour l'outre-mer, dont il a souligné qu'elle constituait un véritable tournant notamment avec la création de la dotation de continuité territoriale destinée au renforcement des liens entre la France d'Outre-mer et l'hexagone, il s'est enquis du montant de celle-ci, ainsi que des modalités de son financement et de sa répartition entre les collectivités.

Il a ensuite interrogé la ministre sur le détail des dispositifs en faveur de la mobilité des jeunes d'outre-mer et sur le nombre de bénéficiaires de ces dispositifs.

Soulignant par ailleurs que la loi de programme avait également marqué une rupture en matière d'emploi, par l'abandon d'une logique d'assistanat au profit d'une politique de création d'emplois durables dans le secteur marchand, il a demandé si des éléments de bilan étaient d'ores et déjà disponibles.

Abordant un aspect qui concerne plus spécifiquement la Guadeloupe, il a souhaité savoir si et comment l'État entendait compenser aux communes la baisse de la dotation globale de fonctionnement entre 2000 et 2002, cette baisse étant intervenue à la suite des erreurs manifestes commises par le Conseil général dans le calcul du contingent d'aide sociale.

Enfin, il a souhaité appeler l'attention de la ministre sur la nécessité de réduire les délais d'engagement des procédures de reconnaissance en état de catastrophe naturelle en citant à titre d'exemple l'arrêté concernant les inondations et coulées de boues de mai 2004 en Guadeloupe, qui n'a toujours pas été transmis aux communes sinistrées. Déplorant que leurs habitants ne puissent, par conséquent, effectuer les démarches auprès des compagnies d'assurance afin d'être indemnisés, il a demandé si des modifications rapides sur les délais de mise en œuvre de la procédure pouvaient être envisagées.

Après avoir remercié la ministre de son intervention, **M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, l'a interrogée sur le secteur du tourisme.

Il a tout d'abord souhaité être informé des conséquences des dispositions prises en matière fiscale afin d'encourager le développement de ce secteur.

S'agissant de la formation, il a souhaité savoir si les acteurs privés avaient tenu les engagements pris, notamment dans le domaine de la restauration et de l'hôtellerie, étant rappelée l'action positive des pouvoirs publics en la matière avec l'instauration du passeport mobilité, qui permet aux jeunes de venir se former en métropole. À cet égard, il a souhaité savoir si le centre de formation de Tezenas du Montcel avait accueilli à la rentrée 2004, comme annoncé, des jeunes originaires des quatre DOM.

En réponse aux trois rapporteurs pour avis et au président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, a apporté les précisions suivantes :

— Après une diminution de 3,55 % de la délinquance générale et de 12 % de la délinquance de voie publique en 2003, la tendance se confirme pour 2004. En 2005 s'achèvera la deuxième phase du redéploiement des forces de police et de gendarmerie, qui se traduira par l'arrivée de 82 policiers supplémentaires à la Réunion et en Martinique. En outre, les effectifs du commissariat guyanais de Saint-Georges de l'Oyapoc, qui assure la surveillance de la frontière brésilienne, seront renforcés. Par ailleurs, l'antenne de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants de Fort-de-France deviendra pleinement opérationnelle avec l'affectation d'un officier de liaison américain qui viendra compléter l'équipe de policiers, gendarmes, douaniers et marins. Enfin, avant la fin de l'année, une circulaire indiquera aux préfets les priorités en matière de sécurité, notamment la lutte contre le trafic de drogue et le renforcement des groupes d'intervention régionaux.

— Un avant-projet de statuts de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy est actuellement l'objet d'une concertation avec les élus de ces îles. Le ministère de l'Outre-mer souhaite soumettre ce projet au conseil des ministres à la fin de l'année 2004, puis au Parlement avant juillet 2005. Il s'agit d'une réforme complexe, du fait de l'absence de précédent de transformation d'une commune, d'un département d'outre-mer en collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, qui nécessitera la modification de nombreux codes.

— La prorogation du régime de l'octroi de mer a permis de maintenir le versement aux communes de la dotation globale garantie, qui constitue une recette essentielle pour celles-ci. Il a d'ailleurs été conseillé aux présidents des conseils régionaux de procéder à des simulations avant la fixation des nouveaux taux, afin d'évaluer leur impact sur les ressources des

communes. La grande nouveauté est cependant le versement de 80 % des recettes du Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) aux communes, sous forme de dotations d'investissement.

— La réforme des dotations de l'État prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 consiste à prendre en compte un critère de superficie, ce qui entraînera le doublement de la dotation de base des sept communes de Guyane les plus étendues. Ce critère modifiera également la répartition de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement. Les dotations aux communes ultramarines devraient par conséquent progresser de 30 millions d'euros dès 2005, puis de manière sensible par la suite, en raison du dynamisme démographique de l'outre-mer.

— S'agissant du projet de liaison aérienne directe avec Mayotte, des études sur la configuration de la future piste aéroportuaire ont été financées, et les compagnies aériennes intéressées par la desserte, comme Air Austral ou Air Bourbon, devraient répondre aux appels d'offres d'ici la fin de l'année.

— Le Comité des signataires des accords de Nouméa doit se réunir une fois par an et il ne l'a pas été depuis juin 2003. Le Gouvernement discute donc avec toutes les parties afin que le Comité puisse se réunir d'ici fin 2004, ou, au plus tard, au tout début de 2005. Des tensions internes à un mouvement politique signataire des accords de Nouméa soulèvent une difficulté liée à sa représentation au sein du Comité. Mais, il y a bon espoir que cette question soit résolue dans le climat de consensus et de sérénité dans lequel se déroule le processus de Nouméa depuis ses débuts.

— Compte tenu de la nécessité d'une « loi du pays » votée à la majorité des trois cinquièmes pour demander un transfert de compétences, il est peu probable qu'intervienne d'ici la fin de l'année un nouveau transfert de l'État vers la Nouvelle-Calédonie, aucun projet de loi du pays n'étant préparé en ce sens. Il serait en tout cas prématuré de prétendre porter un jugement sur la situation politique dans le territoire, étant rappelé que les élections ne se sont pas traduites par un basculement de majorité mais par des dissensions internes aux forces qui la composent.

— Le projet d'usine de nickel dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie est d'une importance politique prioritaire pour le Gouvernement qui est conscient des inquiétudes qu'il suscite. Pour soutenir ce projet, piloté par la SMSP, le Gouvernement a décidé de lui consacrer l'équivalent de 630 millions de dollars sous forme de défiscalisation. L'échéance du 1^{er} janvier 2006 pour la réalisation de ce projet sera respectée, de même que celle du 1^{er} novembre 2004, pour la remise de l'étude de faisabilité bancaire par la société Falconbridge.

— L'utilisation des 150 millions d'euros de la dotation globale de développement économique destinée à compenser l'arrêt des essais nucléaires en Polynésie, fait l'objet d'un contrôle *a posteriori* très rigoureux : chaque projet achevé doit faire l'objet d'un dossier comprenant de nombreuses pièces justificatives (documents de passation des marchés, factures...), qui est ensuite transmis au Haut-commissaire et à la Chambre territoriale des comptes. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de réunir en 2005 le Comité de suivi État-Territoire.

— Un projet d'ordonnance sur le statut des fonctionnaires des communes de Polynésie française a été transmis au Conseil d'État et sera adopté avant la fin 2004. Le statut des agents des communes, qui relèvent actuellement du droit privé, sera sensiblement amélioré ; ils se verront ainsi accorder des droits et obligations conformes à ceux de leurs homologues métropolitains. Par ailleurs, il est envisagé que les fonctions de centre de gestion et de formation de la fonction publique communale soient assurées par l'actuel syndicat de promotion des communes de Polynésie française, comme le souhaitent les maires polynésiens : une saisine rectificative du Conseil d'État en ce sens a été effectuée. Enfin, les communes se verront accorder la possibilité d'accueillir des fonctionnaires de l'État de catégorie A pour une durée de dix ans, afin de pallier le déficit actuel de cadres sans faire obstacle à la constitution, à terme, d'un encadrement polynésien.

— Les statuts de Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises devront, au minimum, faire l'objet d'un toilettage pour les mettre en conformité avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Ces modifications pourraient intervenir à l'occasion de la discussion du projet de loi prévu sur le nouveau statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Mais pour aller plus loin, il faudrait au préalable mener une concertation auprès des acteurs locaux et que ceux-ci expriment une demande en ce sens.

— En 2006, le budget du Ministère ne sera plus présenté en titres ni en chapitres mais comportera une mission ministérielle, la mission outre-mer, subdivisée en 3 programmes et 11 actions.

Le programme 1 « emploi outre-mer », appelé à regrouper 61 % des crédits, aura pour finalité de faciliter l'accès au marché du travail des ultramarins. Il s'articulera autour de deux actions sur le marché du travail : une action structurelle visant à créer des conditions favorables à l'emploi dans le secteur marchand ; une action conjoncturelle pour favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires.

Le programme 2 « amélioration des conditions de vie outre-mer », avec 19 % des crédits, visera à faciliter aux populations ultramarines l'accès au logement, à participer à l'aménagement des territoires et à concrétiser le

principe de continuité territoriale. Il permettra aussi de définir un environnement sanitaire et social adapté ainsi qu'un environnement culturel valorisé. Il se déclinera en six actions complémentaires : logement, aménagement du territoire, continuité territoriale, actions sanitaires et sociales, protection sociale, actions culturelles.

Le programme 3 « intégration et valorisation de l'outre-mer », avec 20 % des crédits, aura une double finalité : assurer les fonctions d'état-major du ministère de l'Outre-mer ; promouvoir l'intégration et la valorisation de l'outre-mer en donnant aux collectivités territoriales les moyens de leur libre administration et en favorisant une coopération au plan régional.

À cette mission ministérielle s'ajoutera un document de politique transversale, destiné à organiser, en liaison avec les services du ministère de l'Outre-mer, la gestion par les autres ministères et selon un mode à définir, des crédits qu'ils consacrent à l'outre-mer.

Enfin, le ministère de l'Outre-mer se prépare aux changements induits sur son budget par la LOLF en intégrant dans sa stratégie ministérielle de réforme une réflexion sur l'efficacité de son organisation interne.

— Le transfert de 678 millions d'euros de crédits du ministère de l'Emploi au ministère de l'Outre-mer s'inscrit dans la démarche initiée par la LOLF. L'abaissement du coût du travail constituant un axe du programme 1 « emploi outre-mer », il est apparu cohérent de voir figurer dans ce budget l'ensemble des dispositifs spécifiques à l'outre-mer dont les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, prévues par la loi de programme, font partie.

— S'agissant du taux de consommation de la ligne budgétaire unique, sur les 287,5 millions d'euros inscrits en autorisations de programme en loi de finances 2004, 212,5 millions d'euros ont été délégués aux préfets des régions d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont 162 millions d'euros pour les actions de logement social et 50,6 millions d'euros pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Le taux de consommation des autorisations de programme déléguées s'élevait au 30 septembre 2004 à 31,3 % (66,6 millions d'euros) et celui des crédits délégués représentait à la mi-octobre plus de 91 % des crédits délégués.

— Le Gouvernement a procédé dès la fin de l'année 2002 à la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement que devaient recevoir les communes de Guadeloupe à la suite d'une correction des bases de calcul que le Gouvernement précédent n'avait pas jugé utile d'opérer. Certaines communes avaient contesté en 2000 ou en 2001 le montant qui leur

était versé. Elles ont obtenu gain de cause devant le tribunal administratif. En conséquence, elles ont bénéficié d'une régularisation portant sur une période antérieure à l'année 2003, le Gouvernement ayant donc tiré toutes les conséquences juridiques des décisions de justice intervenues dans cette matière.

— Le dispositif de dotation au profit des collectivités a été mis en place par le décret du 30 janvier 2004. Pour 2005, son montant sera de 31 millions d'euros, en augmentation de 3 %. Au 15 octobre 2004, sept collectivités sur neuf ont délibéré : Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Pour ces collectivités, les crédits correspondant ont été délégués au représentant de l'État dans ces collectivités, ou sont en cours de délégation. Les critères sociaux pris en compte par les différentes collectivités permettront de répondre aux attentes des publics prioritaires, notamment les jeunes, les personnes âgées et les personnes à revenus modestes. L'objectif est d'aider environ 200 000 passages par an entre la métropole et l'outre-mer.

— S'agissant de la mobilité des jeunes ultramarins, le passeport-mobilité en constitue l'élément essentiel. Mis en place depuis le 1^{er} juillet 2002, il prend la forme d'une aide directe de l'État à la personne dans les conditions fixées par un cahier des charges. Il permet la gratuité du transport aller et retour par an et par personne vers la métropole, l'Europe ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes engagés dans une formation étudiante ou professionnelle. Au 1^{er} septembre 2004, 12 583 passeports ont été délivrés. Avec 4 432 bénéficiaires, soit 35 % du total, la Réunion est la collectivité en tête pour la mobilité. Elle est suivie en valeur relative par la Nouvelle-Calédonie.

— Si les éléments manquent pour dresser un bilan précis de la loi de programme pour l'outre-mer, plusieurs observations peuvent être faites.

Depuis la mise en œuvre de la loi de programme, l'emploi salarié dans le secteur marchand a augmenté de 2,2 % dans les départements d'outre-mer (+ 5 957 emplois) dont 5,20 % en Guadeloupe, alors qu'il a diminué de 0,3 % en métropole.

Le rythme de création d'entreprises s'accélère dans les quatre départements d'outre-mer notamment dans les secteurs des services, du commerce et des réparations et les résultats de la politique menée en matière d'emploi, d'insertion et de formation professionnelle sont clairement mesurables par la diminution du chômage, en recul de 5,6 % dans les DOM alors qu'il a augmenté de 2 % en métropole.

En outre, la défiscalisation constitue un puissant levier pour le développement économique de l'outre-mer. Au 30 septembre dernier, 209

dossiers avaient été déposés auprès de Bercy, soit une augmentation de 44 % par rapport à 2003.

— La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle permet aux particuliers, lorsque leur commune a été reconnue sinistrée, de se retourner vers leur assureur dans un délai de 10 jours à partir de la parution de l'arrêté interministériel. Concernant les inondations et coulées de boue survenues en Guadeloupe en mai dernier, la commission compétente s'est réunie le 6 septembre dernier sous l'autorité du représentant du ministre de l'Intérieur. L'arrêté interministériel est sur le point d'être publié.

Par ailleurs, le ministère de l'Outre-mer dispose d'instruments financiers propres destinés à venir en aide aux populations d'outre-mer touchées par les catastrophes et des crédits d'urgence peuvent être délégués sous 48 heures au préfet. Cette procédure a été utilisée dernièrement encore en Guadeloupe, à l'occasion de la tempête Jeanne qui a dévasté la côte sous le vent. D'autres crédits permettent également, après étude de dossiers préparés par les maires et transmis aux préfets, d'indemniser une partie des dégâts non assurés causés à l'agriculture, aux entreprises, ou aux biens privés à usage domestique des particuliers. La commission compétente vient ainsi de débloquer plus de 400 000 euros qui vont être versés dans les semaines qui viennent aux agriculteurs guadeloupéens.

— Le dispositif de défiscalisation en faveur de la réhabilitation des infrastructures d'hébergement touristique a été fortement utilisé, et il s'agit d'un élément à porter au crédit de la loi de programme pour l'outre-mer.

— Le programme d'action développé avec le secrétaire d'État au tourisme comporte un volet incitant les jeunes, dans le cadre des dispositifs de mobilité existants, à venir se former aux métiers du tourisme en métropole, étant rappelé que le service militaire adapté favorise également de telles formations.

— En ce qui concerne le dialogue social, l'engagement financier du ministère a permis la mise en place de structures qui ont constitué une amélioration sensible, comme en Martinique. C'est la raison pour laquelle l'extension de ce dispositif, déjà en cours en Guadeloupe, devrait intervenir prochainement à Mayotte.

M. Michel Vaxès a tout d'abord souhaité obtenir des précisions sur le sens qu'il convenait de donner à l'évolution nominale avantageuse du budget de l'outre-mer, imputable pour l'essentiel au transfert des crédits de prise en charge de cotisations sociales, alors que, selon diverses estimations, ce budget diminuerait, à périmètre constant, de 80 à 94 millions d'euros.

Puis il a interrogé la ministre sur :

— l'incidence potentielle de la hausse des coûts du pétrole, et donc des transports aériens, sur la politique de continuité territoriale, compte tenu du fait que la hausse de la dotation prévue à cet effet est limitée à un million d'euros, à comparer aux trente millions prévus en 2004 ;

— la position des ministres chargés du tourisme et des transports sur la fixation de prix-plafonds pour les transports aériens vers les départements d'outre-mer ;

— les conséquences sur l'accès aux soins de la diminution du financement de la couverture maladie complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU).

M. René Dosière, après avoir souhaité, pour améliorer l'information des parlementaires, une présentation des prévisions budgétaires à structure constante, a présenté les observations suivantes :

— Rappelant que le Président de la République avait pris l'engagement que les dispositions de l'accord de Nouméa relatives à la définition du corps électoral, dans son interprétation originelle, entreraient en application avant la fin de son second mandat, il a demandé selon quelles modalités cet engagement serait respecté, étant précisé que la définition même de la citoyenneté calédonienne en dépend, et, partant, le bénéfice des mesures de protection de l'emploi local. Il a donc souhaité obtenir des précisions sur la suite du processus de révision constitutionnelle rendue nécessaire par l'interprétation de la notion de corps électoral donnée par le Conseil constitutionnel.

— Soulignant qu'il avait pu constater, à l'occasion d'un récent déplacement en Polynésie française, les inquiétudes suscitées par l'usage qui a été fait des deniers publics dans ce territoire – notamment quant à l'importance du montant du budget de la présidence, analogue à celui du budget officiel de la Présidence de la République, et au nombre de contractuels rattachés à la présidence – il a demandé quels étaient les contrôles opérés sur ces dépenses, si elles étaient justifiées par le statut du territoire et si le Gouvernement appuierait une demande de commission d'enquête parlementaire sur ce sujet.

— Estimant que les conditions réglementaires, qui ne prennent en considération que l'absence ou l'empêchement du président n'étaient pas réunies en l'espèce, il a demandé ce qui justifiait que l'assemblée territoriale de Polynésie ait pu être convoquée par sa troisième vice-présidente, à la demande du Haut-commissaire.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a indiqué que la récente arrivée en nombre de familles mahoraises lui paraissait de nature à contredire le tableau optimiste dressé par la ministre sur la situation économique et sociale de Mayotte. Elle a souhaité savoir quelles mesures étaient susceptibles d'être prises pour améliorer l'autonomie économique de l'île.

En réponse aux différents intervenants, **la ministre** a apporté les éléments d'information suivants :

— L'augmentation, en termes bruts, de 52 % du budget de l'outre-mer n'a pas été et ne sera pas revendiquée comme telle, compte tenu des mouvements croisés qu'elle recouvre, cette année comme les précédentes et la notion de périmètre constant n'a donc pas grand sens, comme cela a déjà été indiqué.

— La diminution de 15 millions d'euros du financement par l'État de la CMU est justifiée par la contribution accrue des mutuelles.

— La modestie de la hausse de la dotation de continuité territoriale, au demeurant indexée comme la dotation globale de fonctionnement, doit être appréciée en considération du fait que, les régions n'ayant pas délibéré à temps, la dotation prévue en 2004 ne sera elle-même pas intégralement consommée, mais pourrait donner lieu à des reports de crédit.

— La réflexion en cours sur le prix des transports, inspirée des conclusions du rapport sur les coûts du transport aérien vers l'outre-mer présenté par M. Joël Beaugendre, doit tenir compte de réelles difficultés techniques, mais constitue l'occasion d'un réexamen approfondi des obligations de service public des transporteurs aériens, dans un sens plus social.

— L'engagement pris par le Président de la République concernant la définition du corps électoral en Nouvelle-Calédonie sera respecté comme il s'y est engagé.

— C'est à la chambre territoriale des comptes, à laquelle les textes récents ont redonné tout son rôle, qu'incombe le contrôle des dépenses publiques en Polynésie française, sans qu'aucun motif ne permette de remettre en cause la qualité de son travail. Par ailleurs, il convient de rappeler que la Polynésie constitue un territoire autonome, y compris s'agissant du recrutement des personnels.

— Le Haut-commissaire en Polynésie, dont le sens de l'État ne saurait être contesté, a fait une application scrupuleuse des règles administratives pour assurer dans les conditions légales la réunion de l'assemblée territoriale. Le juge administratif suprême, saisi en référé, a d'ailleurs rejeté sur la forme et sur le fond les recours intentés en la matière.

Reprenant la parole, **M. René Dosière** a alors contesté l'interprétation donnée par la ministre à la décision du Conseil d'État.

La ministre a enfin estimé que la situation économique et sociale de Mayotte ne laissait en effet d'inquiéter, compte tenu de l'importance des efforts que l'île doit consentir pour pouvoir bénéficier, comme les départements d'outre-mer, du statut de territoire ultrapériphérique et prétendre ainsi aux financements des fonds structurels communautaires qui leur sont consacrés. La « convention de développement 2003-2007 » devrait contribuer à éliminer ce retard, mais l'arrêt de l'immigration clandestine, notamment en provenance des Comores, constitue un préalable indispensable.

*

Après le départ de la ministre, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits du ministère de l'Outre-mer pour 2005.

Conformément aux conclusions de ses rapporteurs pour avis, MM. Jérôme Bignon pour les collectivités d'outre-mer à statut particulier et la Nouvelle-Calédonie et Didier Quentin pour les départements et régions d'outre-mer, la commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Outre-mer pour 2005.

* *
*

Mercredi 20 octobre 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a procédé à l'audition de M. Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État, et de M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État, sur les crédits de ce ministère.

Indiquant en préambule que l'audition de MM. Renaud Dutreil et Éric Woerth ne saurait se limiter à une simple présentation des crédits, le **président Pascal Clément** a rappelé l'actualité particulièrement riche du ministère de la Fonction publique et du secrétariat d'État à la réforme de l'État qui lui est rattaché, en faisant référence au processus de simplification du droit engagé par la présentation au Parlement d'une loi annuelle d'habilitation, à la réforme budgétaire et comptable induite par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à la mise en place des stratégies ministérielles de réforme ainsi qu'au développement de l'administration électronique par le biais du projet ADELE.

Insistant sur la nécessité de dégager une vision stratégique de la fonction publique et de la réforme de l'État suscitant l'adhésion des fonctionnaires, mais comprise également des citoyens et des contribuables, **M. Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État**, a décrit en premier lieu le contexte dans lequel s'inscrit cette réforme : les marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement en la matière sont de plus en plus restreintes, puisque le service de la dette, qui représente près de 1,3 milliard d'euros par an, le paiement des pensions des fonctionnaires à la retraite, avec des départs annuels de l'ordre de 70 000 à 90 000 fonctionnaires, la réduction des déficits et la croissance des prélèvements sociaux sont désormais des impondérables de la gestion du budget de l'État. Les choix politiques du Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, qui consistent à donner la priorité à la restauration des fonctions régaliennes de l'État ainsi qu'à la cohésion sociale, tout en faisant le pari de l'intelligence par un soutien accru à l'enseignement et à la recherche, conduisent également à raisonner dans un objectif de stabilisation des dépenses de personnel de la fonction publique.

Pour autant, en dépit de ce contexte difficile, un effort particulier doit être apporté en matière de garantie de pouvoir d'achat des fonctionnaires, afin non seulement de témoigner de la reconnaissance de la Nation envers ses agents mais aussi de constituer un facteur de motivation. Des négociations salariales vont être engagées dès le 8 novembre dans ce sens, un tel objectif ne pouvant toutefois être atteint que si l'on réfléchit en même temps à une

réduction des effectifs. À cet égard, les départs à la retraite importants, de l'ordre de 77 000 par an, offrent une occasion historique de réduire le nombre d'agents, l'objectif étant de limiter à 40 000 au plus les flux de recrutement jusqu'en 2015. Il pourrait être attendu, dans le cadre de cette réduction, des gains de productivité de l'ordre de 2,25 % par an, cette norme n'étant, bien entendu, pas applicable service par service, mais utilisée comme référence générale.

La réforme de l'État et de sa fonction publique ne saurait cependant se résumer à une comptabilisation d'effectifs ou de masse salariale. Elle s'inscrit dans un projet plus ambitieux, destiné à moderniser un cadre législatif et réglementaire vieilli, qui conduit à une gestion opaque et inégalitaire des agents. On recense actuellement 1 400 corps dans la fonction publique, dont 900 « en activité ». Cette multitude est source de rigidité, notamment en termes de mobilité géographique puisque beaucoup d'agents, et notamment des femmes, refusent une promotion qui les obligerait à déménager. Elle est également source de complexité puisqu'elle paraît désormais incompatible avec la logique de globalisation imposée par la loi organique relative aux lois de finances. Un rapport du Conseil d'État recommande en conséquence de décroïsonner la gestion de la fonction publique afin de permettre à l'État de retrouver des marges de manœuvre en termes de productivité. Le fait que cette proposition émane du juge suprême en matière de fonction publique n'est pas sans paradoxe, dans la mesure où la justice administrative a contribué de manière incontestable, par une jurisprudence complexe, à opacifier la gestion des agents publics.

Il serait ainsi proposé de regrouper les corps dans six cadres statutaires, à l'image de ce qui existe dans la fonction publique territoriale. À cette réforme, qui impliquerait une refonte du statut, celle des fonctions des agents et la mise en place d'une rémunération individualisée, s'ajouterait une refonte de la grille indiciaire, avec des gains en termes de pouvoir d'achat, notamment pour les fonctionnaires dont les rémunérations sont situées en bas de l'échelle. L'État serait également gagnant dans la mesure où il retrouverait une souplesse de gestion.

Un autre projet lié à la réforme de la fonction publique consiste à diversifier son recrutement, la fonction publique devenant ainsi accessible à toutes les catégories socioprofessionnelles. Sa composition actuelle n'est en effet pas à l'image de la République puisqu'elle privilégie *de facto*, par le biais du concours, le recrutement de diplômés, issus de catégories relativement aisées. À titre d'exemple, un tiers des agents de la catégorie C ont actuellement un diplôme de l'enseignement supérieur. Il s'ensuit, pour ces agents surdiplômés par rapport à leur poste, une grande frustration, et, pour la Nation qui a contribué à leur formation initiale, un certain gâchis. La réforme

consisterait alors à développer une nouvelle voie d'accès, le PACTE, parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État, proposant un parcours alternant d'une durée de deux ans avant la titularisation dans la fonction publique. Tout en respectant le principe du concours, cette formule, qui s'appuierait sur les missions locales, présente l'avantage, par rapport aux emplois-jeunes, de permettre à la fois une formation qualifiante et une titularisation en bout de parcours. Elle serait proposée aux « juniors », de 16 à 26 ans, mais également aux « seniors », âgés de plus de 50 ans et en situation de chômage longue durée. Il s'agirait ainsi, avec cette procédure innovante destinée aux personnes plus âgées, d'éviter à terme un déséquilibre de la pyramide des âges.

S'agissant plus précisément du budget du ministère de la fonction publique, il faut souligner une réforme importante qui prévoit le transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion des prestations familiales « service crèche » aux agents de l'État, permettant ainsi de dégager une économie de 55 millions d'euros. Le reste du budget s'inscrit dans une logique de maîtrise globale des crédits dans un contexte d'effort général de rigueur budgétaire et des précisions techniques pourront être apportées en réponse aux questions des commissaires.

M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a indiqué que les stratégies ministérielles de réforme (SMR) étaient fondées sur la recherche d'une plus grande productivité dans l'action de l'État et fixaient des objectifs quantifiés. Ainsi, les 230 mesures prévues dans les SMR élaborées en 2004 devraient permettre de réaliser 1,5 milliard d'euros d'économies à l'horizon 2007. Les SMR constituent un programme pluriannuel de modernisation de l'État, plus cohérent et plus efficace qu'une succession de réformes ponctuelles. Cette démarche s'articule avec les outils mis en place par la loi organique relative aux lois de finances, notamment les indicateurs de résultats et les projets pluriannuels de performance. La transparence de cette politique sera assurée grâce, d'une part, à une évaluation effectuée par un comité d'experts indépendants, d'autre part, au contrôle exercé annuellement par le Parlement.

La désignation d'un secrétaire général dans chaque grand ministère, qui apparaît essentielle pour garantir la continuité de la réforme, est actuellement en cours. Le haut fonctionnaire qui exercera ces fonctions sera responsable des moyens du ministère et de la réussite des actions de modernisation.

La politique de simplification administrative sera poursuivie. Elle est fondée sur la présentation au Parlement, chaque année, d'un projet de loi de simplification du droit. La mise en œuvre de cette politique, qui concerne directement les usagers grâce à des actions de proximité – par exemple en

matière d'administration électronique – repose en grande partie sur les réflexions du Conseil d'orientation de la simplification administrative, où siègent notamment des parlementaires.

Concluant son propos introductif, le secrétaire d'État a estimé que la politique de réforme de l'État a désormais franchi une étape essentielle, une culture du résultat succédant à la culture de réflexion qui dominait précédemment.

Après avoir estimé que le ministre chargé de la fonction publique avait tenu un véritable discours de ministre de l'économie pour justifier tous les blocages dans la fonction publique, **M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis des crédits de la Fonction publique et de la réforme de l'État**, a regretté que le ministre, contrairement aux usages de ses prédécesseurs, n'ait pas pris la peine de recevoir le rapporteur de la Commission des lois et qu'à la date limite fixée par la loi organique relative aux lois de finances pour la remise des réponses au questionnaire budgétaire, soit le 9 octobre, moins de 50 % des réponses lui étaient parvenus, alors même que le ministère chargé de la réforme de l'État devrait se montrer exemplaire dans l'information du Parlement et dans le respect des prescriptions organiques.

Rappelant que le budget du ministère de la Fonction publique était traditionnellement modeste, mais que l'action menée par ses services avait des répercussions sur les 2,2 millions de fonctionnaires de l'État, et les quelque 1,1 million de fonctionnaires territoriaux et 700 000 fonctionnaires hospitaliers, il a jugé nécessaire que le ministre en charge de ce dossier ait le souci d'assurer un service public de qualité mais aussi de garantir aux hommes et aux femmes qui l'assurent un niveau de vie satisfaisant.

Fort de ces constats, le rapporteur a présenté plusieurs observations.

— Soulignant que depuis quatre ans, les fonctionnaires n'ont pas connu de hausse significative de leur traitement et que des discussions ont été annoncées pour le 8 novembre prochain entre les organisations syndicales et le ministre de la Fonction publique – lequel a déclaré, le 27 septembre dernier, qu'il lierait baisse des effectifs et hausse des rémunérations – il a regretté qu'aucune provision n'ait été inscrite pour revaloriser le point fonction publique dans le projet de loi de finances pour 2005. Rappelant que le président de la Commission des Finances, M. Pierre Méhaignerie, avait estimé le 19 octobre dans *La Tribune* qu'il convenait de gager une hausse générale des rémunérations dans la fonction publique sur des économies budgétaires, le rapporteur a demandé, en premier lieu, si les discussions qui vont s'ouvrir constitueront de véritables négociations salariales ou bien simplement des rencontres méthodologiques, en deuxième lieu, comment seront répartis les

430 millions d'euros annoncés pour financer des mesures de nature exclusivement catégorielle, mesures qui ne sauraient en aucun cas constituer un substitut à une véritable politique salariale dans la fonction publique, et, en troisième lieu, quel sera le coût prévisionnel de la refonte de la grille indiciaire annoncée.

— Il a souhaité avoir des éclaircissements sur la justification précise des 7 000 suppressions de postes inscrites dans le projet de loi de finances et sur la manière dont était envisagé le remplacement des très nombreux départs en retraite qui ne manqueront pas d'intervenir dans les années à venir. Il a également souhaité savoir quels seraient les effectifs de jeunes travailleurs et de travailleurs plus âgés qui seraient concernés par le programme PACTE.

— Faisant remarquer que M. Jean-Paul Delevoye comme M. Renaud Dutreil y avaient fait référence à de multiples reprises, il a jugé nécessaire d'avoir des informations précises sur le contenu et le calendrier d'examen du projet de loi de modernisation des trois fonctions publiques.

— Il a interrogé les ministres sur l'état d'avancement de la réforme de la formation continue des agents.

— Constatant au cours des auditions qu'il avait menées dans le cadre de la préparation de son rapport que les organisations syndicales représentatives de la fonction publique déploraient le manque de dialogue social en contradiction avec un discours ministériel qui se louait des avancées obtenues, en particulier dans la modernisation des comités techniques paritaires, il a également interrogé les ministres sur leur volonté réelle de revivifier ce dialogue.

— Il a demandé quel sort serait réservé à la proposition de loi relative à l'augmentation de l'âge maximum pour se présenter aux concours de la fonction publique, présentée par M. Serge Poignant et adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

— Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les conséquences exactes de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales pour les collectivités territoriales, le ministère de la Fonction publique ayant reconnu que le transfert de 130 000 agents de l'État sous l'autorité des collectivités territoriales entraînerait de nécessaires recrutements pour encadrer ces agents.

M. Georges Tron, rapporteur spécial de la Commission des Finances sur les crédits de la Fonction publique et de la réforme de l'État, s'est tout d'abord déclaré satisfait de pouvoir participer à l'audition organisée par la Commission des Lois, en contestant que le ministre ait tenu le discours

d'un ministre de l'économie, lequel s'en serait tenu à une présentation comptable et chiffrée du budget.

Soulignant que la question des rémunérations devait être sans conteste évoquée avec celle des effectifs, dès lors que la France comptait de 15 % à 20 % de fonctionnaires en plus que les pays comparables, il a estimé que le choix du Gouvernement de lier meilleur service public, responsabilisation des fonctionnaires et hausses ciblées des rémunérations était le bon, compte tenu, en particulier, du fait que les départs massifs à la retraite dans les prochaines années donneront une marge de manœuvre équivalente à environ 20 000 emplois par an. Il a demandé aux ministres quelle démarche avait été suivie dans ce contexte pour définir le service rendu administration par administration, question qui n'était pas sans lien avec l'évolution des SMR.

Il s'est également interrogé sur l'utilisation des 430 millions d'euros consacrés dans le projet de budget à des mesures catégorielles, en rappelant qu'une telle somme avoisine celles attendues d'éventuels aménagements de l'impôt de solidarité sur la fortune ou de l'impôt sur le revenu pour l'emploi d'une aide au foyer et que le président de la Commission des Finances s'était récemment inquiété de la situation de près de la moitié des fonctionnaires qui ne seront concernés ni par le glissement vieillesse technicité (GVT), ni par des mesures catégorielles.

Puis, il a demandé si un bilan de l'expérience de rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale avait été établi. Il a par ailleurs regretté qu'il soit toujours impossible de recruter au niveau local des agents de l'État, en particulier des enseignants, souhaitant entamer une seconde carrière dans la fonction publique territoriale, notamment dans les filières sociales.

Faisant observer que la Commission des Finances, à la suite de l'audition récente de plusieurs ministres sur leur stratégie ministérielle de réforme, avait pu constater des différences dans le degré d'engagement de chacun d'entre eux et regretté que la mise en œuvre de la LOLF et la construction des SMR n'aient pas été mieux coordonnées, il a demandé que le Gouvernement maintienne son effort pour imposer les SMR à l'ensemble des services et assure une meilleure coordination entre les deux pôles de réforme que constituent la LOLF et les SMR.

Il a ensuite interrogé les ministres sur l'incidence du droit européen et notamment de la jurisprudence de la Cour de justice sur la modernisation de la fonction publique.

Il s'est étonné du fait que, depuis 1983 et malgré le mouvement de décentralisation, les effectifs de l'État aient crû de 20 % et a demandé quels seraient l'impact de l'acte III de la décentralisation en termes d'économies d'emplois de l'État et ses conséquences sur la déconcentration.

Enfin, il s'est déclaré stupéfait de constater que, de tous les pays modernes, seule la France continuait à s'interroger sur la réforme de l'État et sur l'évolution des effectifs, alors même que de nombreux pays avaient résolu ces questions il y a une dizaine, voire, pour les plus précoces, une vingtaine d'années. Il a souligné la nécessité pour le Gouvernement de mener la réforme en urgence, de telle sorte que la réduction de la dépense publique puisse permettre une baisse des prélèvements obligatoires et *in fine* une amélioration de la compétitivité de la France, comme l'a démontré une fois de plus le récent rapport de M. Camdessus au ministre de l'économie.

En réponse aux deux rapporteurs, M. Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État, a apporté les précisions suivantes :

— À ce jour, les réponses au questionnaire budgétaire ont, dans leur quasi-totalité, été transmises aux rapporteurs.

— Contrairement à des pays comme la Suède, qui ont su très tôt allier système social-démocrate et réforme de l'État, ou l'Italie, qui a conduit sa réforme sous le gouvernement de la coalition de gauche de l'Olivier, la France ne connaît pas de consensus sur la réforme de l'État parce que l'opposition continue de se battre en faveur d'une augmentation aveugle des effectifs au détriment des rémunérations, ce qui se traduit par une paupérisation de la fonction publique, par un amoindrissement de la qualité du service public et par un coût élevé pour le contribuable.

— Les rémunérations des fonctionnaires ne dépendent pas du seul point d'indice, qui détermine le niveau de traitement, mais aussi du GVT et des éléments catégoriels. Or, force est de constater que la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), qui inclut l'ensemble des éléments de rémunération, devrait progresser de 3 % en 2004. L'érosion du point d'indice affecte ceux qui ne bénéficient ni du GVT ni de mesures catégorielles. Ces dernières, qui atteindront 438,8 millions d'euros en 2005, bénéficieront notamment aux agents du ministère de la défense pour 81 millions, de l'éducation nationale pour 181 millions, de l'intérieur pour 50 millions, et de l'économie et des finances pour 40 millions. Deux tiers du total seront affectés à des dispositifs anciens et un tiers à des mesures catégorielles inédites. Rien n'est prévu pour financer la refonte de la grille indiciaire en 2005, parce que le processus n'est, à cette heure, qu'en phase de préparation.

— L'expérimentation de la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale, lancée en juillet dernier, concerne quarante-cinq d'entre eux répartis entre six ministères. Chacun s'est vu adresser une lettre d'objectifs associée à une rémunération qui pourra varier de 100 à 120 en fonction des résultats. Une première évaluation du dispositif interviendra en

décembre 2004, une deuxième en juin 2005. Des comités ministériels de rémunération ont été créés pour suivre cette évolution. L'objectif final est d'étendre cette expérience à d'autres niveaux de la hiérarchie.

— Le projet de loi de modernisation de la fonction publique nécessite un travail de préparation complexe. Il inclura un volet consacré à la fonction publique territoriale, qui est d'ores et déjà bien avancé et apparaît comme relativement consensuel, un volet relatif au PACTE ainsi qu'un volet sur l'architecture de la fonction publique d'État. Si le calendrier reste encore imprécis, un examen au cours de l'année 2005 paraît cependant envisageable. La proposition de loi présentée par M. Serge Poignant va dans le sens souhaité par le Gouvernement et s'inscrit dans le mouvement de modernisation engagé.

— La réduction des effectifs n'est pas un choix idéologique, mais répond à la nécessité de construire un État moderne, compte tenu des départs massifs à la retraite, ce qui induit un très important travail pour recenser avec exactitude les services qui connaîtront des départs et mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il faut s'étonner d'ailleurs qu'aucun gouvernement n'ait entrepris auparavant une telle étude qui peut seule permettre d'adapter le service rendu aux effectifs disponibles.

— Le PACTE concernera les trois fonctions publiques et pourrait permettre d'accueillir au total 20 000 nouveaux agents, principalement sur des postes correspondant à des emplois de catégorie C.

— La formation continue fait partie des priorités du Gouvernement qui souhaite transposer aux trois fonctions publiques l'effort accompli dans le secteur privé en faveur de la formation tout au long de la vie. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la refonte des cadres statutaires exigera un outil de formation plus efficace.

— Les organisations syndicales représentatives, qui ont chacune leur logique propre, n'étant d'accord entre elles que sur très peu de questions, il est difficile de les engager sur la voie de la modernisation du dialogue social, étant précisé que l'État ne souhaite pas imposer de règles nouvelles sans concertation. Un protocole sur le dialogue social actuellement en cours de négociation pourrait cependant être adopté.

— La mise en place de deuxième carrières dans l'enseignement est une des innovations offertes par le Gouvernement. En effet, il apparaît que l'Éducation nationale est un des secteurs dans lequel les carrières sont les plus rectilignes et les plus cloisonnées. Le nouveau dispositif, applicable dès septembre 2005, offrira aux volontaires, dans le cadre de la réforme des retraites, des carrières plus diversifiées. Il sera dès lors plus facile pour des agents de l'État d'intégrer la fonction publique territoriale.

— L'ouverture sur l'Europe est une réalité et la haute administration doit pouvoir s'ouvrir à des fonctionnaires d'autres pays européens.

En complément, M. Éric Woerth a apporté les éléments de réponse suivants :

— La réduction des effectifs peut être menée soit en dégageant de la productivité – mot qui n'est plus tabou –, soit en analysant de manière systématique le bien-fondé et la qualité de chaque intervention de l'État, ce qui permet de déterminer ce qui doit être, par exemple, décentralisé ou bien externalisé.

— La mise en œuvre par les ministères de leur SMR fera l'objet d'un suivi attentif. Cet exercice annuel et précis repose sur un engagement pris par les ministères devant le Premier ministre. Les services de la réforme de l'État et la Commission d'expertise présidée par M. Francis Mer y veilleront. Dès le mois de décembre prochain, un bilan de la réalisation des actions menées dans le cadre des SMR sera rendu public. Un deuxième bilan sera conduit au mois de juin. Un ministère, qui ne tiendrait pas ses engagements, sera ainsi soumis à la pression publique. L'exercice doit s'améliorer : cette année, les indicateurs seront compatibles avec ceux de la LOLF et l'aspect interministériel des stratégies de réforme sera accentué.

— La question de l'articulation entre la LOLF et les SMR se pose de manière constante, mais ces deux éléments doivent être distingués : la première constitue d'abord une réforme du système comptable et de gestion de l'État et doit aboutir à une meilleure transparence et à un meilleur suivi des politiques publiques ; les secondes sont axées sur le contenu de ces politiques et sur un plan annuel de réforme des structures de l'État. Les projets et les rapports annuels de performance, prévus par la LOLF, doivent naturellement s'appuyer sur le contenu des SMR et une articulation claire entre les deux doit être instituée, les indicateurs requis par la LOLF devant s'enrichir d'une dimension plus prospective.

— De manière globale, il convient de rendre la réforme de l'État plus lisible, ce qui implique là aussi de disposer d'indicateurs pertinents, susceptibles d'être appréhendés facilement par les citoyens.

Le président Pascal Clément a demandé s'il était envisageable d'instituer une condition de limitation de diplôme pour les candidats à certains grades ou postes de la fonction publique, ou à tout le moins d'exiger d'eux une expérience professionnelle préalable. Il a également souhaité obtenir des précisions sur la situation statutaire des personnels techniques, ouvriers et de service de l'Éducation nationale (TOS), compte tenu des négociations en cours depuis de nombreux mois.

Après avoir félicité les ministres pour la clarté et la cohérence de leur présentation, **M. Guy Geoffroy** a déclaré approuver le recentrage de l'effort sur le « pré carré » de l'État, dont il convient de ne pas exclure l'Éducation nationale. Sur ce point, il a souhaité obtenir des précisions sur l'articulation, qui sera sans doute prévue par le projet de loi de programme pour l'École, entre la politique actuelle de réduction volontariste des effectifs de la fonction publique et l'accompagnement de l'indispensable réforme de l'enseignement.

Après avoir souligné que, s'il n'est de richesse que d'hommes, l'administration française ne saurait alors pas se plaindre d'une excessive pauvreté, **M. Michel Piron** a approuvé l'approche globale et novatrice des ministres. Se fondant sur la notion d'« interlocuteur unique », il a ensuite indiqué combien les regroupements par métiers, actuellement envisagés, lui semblaient de nature à répondre aux attentes de tous, citoyens comme élus locaux. Il a souhaité que puisse être précisée la méthode pour y parvenir, y compris, le cas échéant, dans un cadre interministériel, s'inscrivant lui-même dans la perspective de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Il a conclu son intervention en soulignant la nécessité de disposer, pour chaque mission, d'un responsable qui en assume la direction, les difficultés liées à la multiplicité d'acteurs administratifs pour la mise en œuvre d'une même action lui paraissant trop souvent découler surtout d'un manque d'arbitrage, dont la solution devait s'inscrire dans une démarche de déconcentration, pendant indispensable de la décentralisation en cours.

M. Jacques-Alain Bénisti a indiqué que la fonction publique était en attente autant d'une réforme statutaire que de la satisfaction de revendications de nature salariale. Constatant que cette réforme avait fait l'objet de reports successifs dans le temps, le ministre ayant lui-même à l'instant mentionné l'hypothèse du courant de l'année à venir, il a fait observer que les syndicats, comme les personnels, demeuraient demandeurs d'une modernisation. Si celle-ci ne peut pas être envisagée dans le cadre d'un texte de loi unique, l'efficacité de la réponse aux attentes gagnerait peut-être alors à privilégier une procédure en plusieurs étapes, en retenant, dans un premier temps, les éléments les plus consensuels, et notamment ceux relatifs à la fonction publique territoriale.

En réponse au président et aux différents intervenants, M. Renaud Dutreil a apporté les précisions suivantes :

— La modernisation des trois fonctions publiques ne doit pas être nécessairement menée simultanément et il est tout à fait envisageable de présenter les réformes successivement.

— Il est exact que de nombreux fonctionnaires sont surdiplômés par rapport à l'emploi qu'ils occupent. Interdire toutefois à des candidats titulaires de certains diplômes de concourir conduirait à des dissimulations et risquerait d'être mal compris alors que l'accroissement du nombre de diplômes est par ailleurs souhaitée et encouragée. La solution doit être recherchée d'abord dans le PACTE, qui permettra de recruter des jeunes qui n'ont pas de qualification, ensuite dans la prise en compte de l'expérience antérieure, notamment pour ceux qui seront recrutés à un âge plus avancé.

— Les agents des services transférés aux collectivités locales, au premier rang desquels figurent les agents TOS, pourront soit rejoindre les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, soit bénéficier d'un détachement de longue durée auprès des collectivités, selon une procédure déjà utilisée par le passé.

— L'Éducation nationale, comme tous les services de l'État, doit apprendre à s'adapter aux nouvelles demandes sociales. Cette démarche inédite dans l'histoire administrative française nécessite de renforcer les efforts engagés en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur et de rendre plus fluide la mobilité entre les différentes fonctions publiques.

— Les corps sont trop nombreux, trop fermés et souvent trop étroits pour permettre de véritables évolutions de carrière et encourager une plus grande mobilité. Ces caractéristiques interdisent également de développer une gestion déconcentrée des effectifs, mieux à même de répondre aux besoins locaux. Il faut donc créer des espaces professionnels suffisamment larges et nombreux pour offrir une vraie mobilité.

Observant que dans le passé, l'État avait été incapable de concevoir sa propre réforme, le ministre a jugé indispensable qu'il reprenne pied dans les territoires et renforce sa déconcentration.

M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a ajouté que l'administration territoriale de l'État était entrée dans une phase de réforme, qui devait permettre de mieux répondre aux attentes des citoyens et des élus, mais aussi des chefs de service qui se trouvent trop souvent désemparés face à des demandes croissantes. Il a souligné que les préfets sont appelés à jouer un rôle primordial dans cette évolution et qu'ils devront travailler de plus en plus dans un cadre interministériel, étant précisé que l'organisation territoriale des services de l'État dans le département appelle sans doute une réflexion d'ensemble.

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État pour 2005.

Contre l'avis du rapporteur, la Commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État pour 2005.

Informations relatives à la Commission

M. Philippe Edmond-Mariette a donné sa démission de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale,

M. Éric Jalton est désigné pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale.

COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE
MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Informations relatives à la Commission spéciale

Le groupe socialiste a désigné pour siéger à la Commission spéciale :

M. Éric Besson, M. René Dosière, M. Arnaud Montebourg, M. Pascal Terrasse, M. Philippe Vuilque (*J. O.* du 22/10/2004).

MISSION D'INFORMATION
SUR LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES
DES AUTORISATIONS D'ESSAIS D'ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

Mardi 19 Octobre 2004

*Présidence de M. Jean Proriot, président d'âge,
puis de M. Jean-Yves Le Déaut, président*

La Mission s'est réunie pour procéder à l'**élection de son Bureau.**

Présidence de M. Jean Proriot, président d'âge

Nomination du Président :

MM. Yves Cochet et Jean-Yves Le Déaut étant candidats, il a été procédé à un *premier tour de scrutin*, dont les résultats ont été les suivants :

Nombre de votants : 20

Bulletins blancs ou nuls : 9

Suffrages exprimés : 11

Majorité absolue : 11

Ont obtenu :

M. Jean-Yves Le Déaut 11

M. Yves Cochet 0

M. Jean-Yves Le Déaut ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, a été proclamé Président de la Mission.

Présidence de M. Jean-Yves Le Déaut, président

Après avoir remercié les membres de la mission, le Président Jean-Yves Le Déaut a rappelé qu'il avait commencé à travailler sur ce sujet

important et complexe il y a 6 ans dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le bureau de la Mission a ensuite été ainsi constitué :

Président : M. Jean-Yves Le Déaut

Vice-présidents : M. Philippe Folliot

M. François Guillaume

Secrétaires : M. Philippe Martin (*Gers*)

M. André Chassaigne

Puis la Mission a désigné M. Christian Ménard comme Rapporteur.

Un débat a eu lieu sur le champ d'investigation de la mission, la méthode de travail et les personnes à auditionner, au cours duquel sont intervenus **MM. Yves Cochet, Pierre Cohen, Gérard Dubrac, Philippe Folliot, Louis Guédon, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Philippe Martin (*Gers*), Mme Geneviève Perrin-Gaillard, M. Jean Proriol, le Président et le Rapporteur.**

La mission s'est réservé la possibilité d'ouvrir les auditions à la presse au cas par cas afin de respecter le principe de transparence lorsqu'il est nécessaire.

Le Président, M. Jean-Yves Le Déaut, a fixé la date de la prochaine réunion au mardi 26 octobre 2004 à 17 h 15 (après le vote solennel sur la première partie du projet de loi de finances pour 2005).

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Mercredi 20 octobre 2004

Présidence de M. Pierre Laffitte, sénateur, président d'âge

Élection du Bureau

L'Office a procédé à l'**élection de son Bureau.**

M. Henri Revol, sénateur, seul candidat, a été proclamé élu président à l'unanimité.

Présidence de M. Henri Revol, sénateur, président

M. Henri Revol, président, a remercié ses collègues de leur manifestation de confiance, il a rendu hommage aux deux précédents présidents de l'Office, MM. Jean-Yves Le Déaut et Claude Birraux.

Les autres membres du Bureau ont été, ensuite, élus par acclamation :

Premier vice-président :	M. Claude Birraux, député
Vice-présidents députés :	M. Claude Gatignol
	M. Pierre Lasbordes
	M. Jean-Yves Le Déaut
Vice-présidents sénateurs :	M. Jean-Claude Etienne
	M. Pierre Laffitte
	M. Claude Saunier

*

M. Henri Revol, sénateur, président, a rappelé les rapports actuellement soumis à l'examen de l'Office.

Après que **M. Claude Birraux, député, Premier vice-président**, a évoqué certains des projets de rencontres de l'Office et émis le vœu que celui-ci continue à procéder à des auditions publiques sur des sujets d'actualité scientifique, la fixation du programme de travail a été renvoyée à sa prochaine réunion.

Informations relatives à l'Office

Composition de l'Office (*J.O.* du 22/10/2004) :

Députés

M. Jean Bardet
 M. Christian Bataille
 M. Claude Birraux
 M. Jean-Pierre Brard
 M. Christian Cabal
 M. Alain Claeys
 M. Pierre Cohen
 M. Jean-Marie Demange
 M. Jean Dionis Du Séjour
 M. Jacques Domergue
 M. Jean-Pierre Door
 M. Claude Gatignol
 M. Louis Guédon
 M. Christian Kert
 M. Pierre Lasbordes
 M. Jean-Yves Le Déaut
 M. Jean-Louis Léonard
 M. Pierre-André Périssol

Sénateurs

M. Philippe Arnaud
 M. Paul Blanc
 Mme Marie-Christine Blandin
 Mme Brigitte Bout
 M. Roland Courteau
 M. Jean-Claude Étienne
 M. Christian Gaudin
 M. Pierre Laffitte
 M. Serge Lagauche
 M. Jean-François Le Grand
 Mme Catherine Procaccia
 M. Daniel Raoul
 M. Ivan Renar
 M. Henri Revol
 M. Bernard Saugey
 M. Claude Saunier
 M. Bruno Sido
 M. Alain Vasselle