

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

Bulletin des Commissions

2005 – N° 21

Du mercredi 7 au jeudi 29 septembre 2005

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Audition de M. Philippe Séguin,
Premier président de la Cour des comptes,
sur le rapport de la Cour relatif à l'application des lois de
financement de la sécurité sociale..... 2531
- Audition de M. Patrick de Carolis,
président de France Télévisions 2544
- Information relative à la Commission 2566

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition de M. Dominique Bussereau,
ministre de l'agriculture et de la pêche,
sur le projet de loi d'orientation agricole 2567
- Orientation agricole
Examen du rapport..... 2593
- Orientation agricole
Examen du rapport, suite 2626

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Nouveaux défis de la construction de l'Europe de la défense
Examen du rapport d'information..... 2657
- Information relative à la Commission 2667

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Patrick de Carolis,
président de France Télévisions 2669
- Audition de MM. Thierry Breton,
ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
et Jean-François Copé,
ministre délégué au budget et à la réforme de l'État,
porte parole du Gouvernement,
sur le projet de loi de finances pour 2006 2670

- Règlement définitif du budget 2004
Examen du rapport..... 2683
- Orientation agricole
Examen de l'avis 2692
- Information relative à la Commission 2704

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

- Modification des dispositions du Règlement de l'Assemblée
nationale relatives à la discussion des lois de finances
Examen du rapport..... 2705
- Orientation agricole
Examen de l'avis 2708
- Information relative à la Commission 2715

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS**

- Travaux de la mission 2717
- Table ronde sur l'évolution du droit de la famille 2717

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE**

- Table ronde sur l'état des connaissances scientifiques
sur les risques sanitaires liés à l'exposition à l'amiante..... 2719
- Auditions 2720
- Table ronde des partenaires sociaux sur les risques
professionnels 2720
- Table ronde regroupant des représentants de collectivités
territoriales sur la gestion des bâtiments amiantés..... 2721

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES DE SANTÉ**

- Médicaments psychotropes
Étude de faisabilité..... 2723
- Infections nosocomiales
Étude de faisabilité..... 2725

- Présentation d'une étude sur la nutrition et la prévention de l'obésité2729

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mercredi 14 septembre 2005***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes**, sur le rapport de la Cour relatif à l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité la bienvenue à M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, ainsi qu'à M. Bernard Cieutat, président de la sixième chambre, et à M. Michel Braunstein, conseiller maître, rapporteur général, pour ce huitième rendez-vous entre la Cour et la Commission sur le thème de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le rapport de la Cour constitue la première étape dans la course contre la montre que constitue la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale : cette année, une semaine seulement séparera l'adoption du projet en conseil des ministres de son examen en Commission. Les travaux de la Cour, fruit d'une année de travail continu, seront cette année d'autant plus précieux pour les membres de la Commission que la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale accroît les prérogatives des parlementaires.

La coopération entre la Cour et la Commission s'est par ailleurs renforcée grâce à la création de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), constituée au sein de la Commission et coprésidée par MM. Pierre Morange et Jean-Marie Le Guen. Le premier thème retenu, l'organisation et les coûts de gestion des branches de la sécurité sociale, a donné lieu à une fructueuse coopération entre les députés et les membres de la Cour des comptes, particulièrement avec le rapporteur général M. Michel Braunstein, coopération dont la Commission souhaite qu'elle se prolonge.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a souligné que la sécurité sociale a été, ces derniers mois, au cœur des préoccupations de l'Assemblée nationale. La Mission d'évaluation et de

contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a été mise en place et va bientôt rendre un premier rapport très attendu sur la gestion des organismes de sécurité sociale, thème que la Cour avait abordé dans son rapport de septembre 2004. En outre, l'Assemblée a longuement débattu de la réforme de la loi organique, promulguée le 2 août 2005, et qui a donné lieu à un dialogue fructueux, dont on ne peut que se féliciter, entre le Parlement et la Cour. Celle-ci présente aujourd'hui à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales son rapport 2005 sur la sécurité sociale.

Les comptes du régime général ont déjà été publiés par la Commission des comptes de la sécurité sociale au printemps 2005. Le déficit courant atteint en 2004 est le plus élevé jamais constaté dans l'histoire de la sécurité sociale : 13,2 milliards d'euros de déficit global, dont 12,3 milliards pour la branche maladie. Ces chiffres peuvent surprendre, car ils sont plus élevés que ceux mentionnés tant par le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale que par les nombreux articles de presse qui s'en sont fait l'écho : respectivement 11,9 et 11,6 milliards. Cette divergence résulte du fait que, comme l'an dernier, la Cour distingue le résultat courant du résultat net, afin d'isoler l'impact du versement exceptionnel de 1,1 milliard fait par la CADES au régime général. Ce versement, qui solde les dettes du FOREC et qui vient réduire l'ampleur du déficit de l'année, ne concerne que les comptes des années 2003 et 2004.

Sur cette base, et pour la première fois depuis longtemps, toutes les branches du régime général sont déficitaires, y compris la branche famille et la branche retraite qui étaient encore excédentaires en 2003. Le ralentissement de la croissance qui affecte les recettes n'explique qu'en partie cette dégradation. Il ne doit pas masquer le fait que celle-ci résulte aussi des décisions prises par les pouvoirs publics. Ainsi, pour la branche famille, les mesures en faveur de la petite enfance ont fortement pesé sur l'évolution des dépenses.

De même, en ce qui concerne la branche retraite du régime général, la possibilité ouverte à certains retraités de faire valoir leurs droits avant 60 ans explique la forte croissance en volume des dépenses. Concernant toujours la branche retraite, le rapport développe deux points qui peuvent, au premier abord, apparaître techniques, mais qui posent des questions de fond, de nature à interpeller aussi bien le Gouvernement que le Parlement, en raison de l'extrême sensibilité des sujets traités.

Le chapitre relatif aux retraites du monde agricole montre que la situation faite aux salariés agricoles n'est pas satisfaisante et que les modalités retenues pour financer les retraites des exploitants agricoles posent problème : en effet, seuls 17 % des charges du fonds de financement des prestations sociales agricoles résultent des cotisations des agriculteurs. Certes, il n'est pas

question de remettre en cause la solidarité nationale qui s'exprime en faveur de cette catégorie professionnelle : celle-ci est assurée normalement par la compensation démographique – qui apporte 38 % des ressources –, mais également par une subvention de l'État – qui assure 39 % du financement. Mais précisément, l'importance même de ce soutien financier doit conduire à une parité d'effort contributif avec les cotisants des autres régimes, ce qui n'est pas encore le cas. En outre, il y a lieu de lutter contre l'évasion sociale due au fait que de plus en plus d'agriculteurs imposés au réel choisissent de transformer leurs exploitations en sociétés, ce qui leur permet d'être exonérés d'une partie de leurs cotisations sociales.

Le second chapitre, relatif aux retraites, concerne l'avantage social vieillesse de cinq professions de santé conventionnées : médecins, dentistes, directeurs de laboratoires d'analyse, sages-femmes, auxiliaires médicaux. Il s'agit de régimes de retraite complémentaire financés aux deux tiers par l'assurance maladie. Le constat fait est alarmant, puisque ces régimes sont en situation de banqueroute virtuelle. Ils sont ou seront prochainement en déficit et leurs réserves sont faibles. La Cour n'estime ni opportun ni justifié que cette situation soit prise en charge par l'assurance maladie, c'est-à-dire par les cotisants des autres régimes. Il y aura donc lieu de procéder rapidement à des réformes drastiques dans ce secteur, ce qui exigera des professions de santé des efforts financiers accrus. A cet égard, il faut rappeler que ces régimes ont connu, jusqu'à une date récente, des taux de rendement exorbitants et que l'effort consenti par l'assurance maladie pour la prise en charge partielle des cotisations s'élève à près de 2 milliards d'euros pour la retraite, la protection maladie et les prestations familiales des professionnels de santé.

La situation de la branche retraite et du régime des exploitants agricoles est d'autant plus préoccupante que les fonds qui concourent à leur financement sont eux-mêmes déficitaires. L'État n'a pas assuré comme il aurait dû le faire l'équilibre du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) à la fin de 2004, choisissant de transférer le déficit constaté au Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) qui le remplace à compter du 1^{er} janvier 2005. De même, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui prend en charge des prestations non contributives, a terminé l'année 2004 sur un nouveau déficit qui s'ajoute à ceux des années précédentes. Fin 2004, le déficit cumulé de ces deux fonds était de 4,7 milliards ; il sera de près de 9 milliards fin 2005. Il n'était que de 1,1 milliard en 2003 et a donc été multiplié par huit en deux ans.

Les causes de ces dérapages sont bien identifiées. S'agissant du BAPSA, son déficit résulte non seulement de la croissance, plus rapide que prévue, des dépenses maladie, mais aussi d'une surestimation des recettes de

tabac qui lui sont affectées. A ce déficit d'origine structurelle s'est ajoutée l'absence de financement de la mensualisation des retraites des agriculteurs.

Pour le FSV, le déficit cumulé résulte également d'un décalage, aggravé ces dernières années, entre des dépenses en hausse, liées notamment au poids accru des cotisations vieillesse des chômeurs, et des recettes en baisse. Il faut avoir conscience du caractère désormais structurel de cette situation. En effet, les charges du FSV seront peu sensibles au retour de la croissance : une diminution de 300 000 chômeurs n'entraînerait qu'une économie de 600 millions d'euros. Par ailleurs, dans les années qui viennent, une part importante des ressources actuellement apportées par la contribution sociale de solidarité, soit près d'un milliard d'euros, n'alimentera plus le FSV mais sera utilisée pour combler le déficit du régime des professions indépendantes. Dès lors, le déficit du FSV – 1,7 milliard en 2004, 3,8 milliards en 2005, soit près du quart du montant total du Fonds – est appelé à croître encore, et exige des solutions à la mesure du problème. A en juger par le contenu de la réponse officielle du ministère des finances qui est publiée à la fin du rapport de la Cour, on n'en prend visiblement pas le chemin : le ministère traite le problème en l'ignorant. Dans ces conditions, on peut légitimement s'interroger sur le maintien même du FSV, qui ne remplit plus que partiellement sa mission, et ne sert qu'à masquer, en droits constatés, le déficit de la branche vieillesse du régime général. C'est pourquoi la Cour demande que les comptes du FSV soient consolidés avec ceux des régimes de retraite dans les tableaux d'équilibre de la branche retraite.

Mais l'essentiel du déficit des régimes de sécurité sociale provient de la branche maladie. Pour le seul régime général, le déficit atteint 12,3 milliards, soit 0,5 milliard de plus qu'en 2003. Dans le contexte de faible taux de croissance potentielle de l'économie française, l'objectif de retour à l'équilibre prévu pour 2007 dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie votée d'août 2004 sera difficile à atteindre.

La Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2005 a prévu pour 2005 un déficit global voisin de 10,6 milliards, la réduction importante du déficit de la branche maladie – qui passerait de 12,2 à 8,3 milliards – étant en partie compensée par l'aggravation des déficits des autres branches. Le déficit cumulé de toutes les branches du régime général et des deux fonds évoqués ci-dessus permet d'affirmer que le système français de protection sociale n'est aujourd'hui plus totalement financé, et que les générations actuelles risquent de laisser à celles qui suivent un lourd passif à apurer. Cette question a d'ailleurs conduit le Parlement, lors de la discussion de la nouvelle loi organique, à introduire un article – l'article 20 – qui contraint le Gouvernement à allouer à la CADES des ressources supplémentaires en cas de nouveaux transferts de déficits de l'assurance maladie. La décision du Conseil

constitutionnel du 29 juillet dernier a renforcé cette disposition en l'élevant au rang organique.

En second lieu, l'examen des mécanismes de régulation des dépenses de santé auquel a procédé la Cour l'a conduite à recommander des actions plus vigoureuses et mieux ciblées en matière d'assurance maladie.

La Cour est très sensible à l'attention que le Parlement a portée aux recommandations relatives à l'ONDAM qu'elle a formulées dans ses rapports annuels, et apprécie très positivement les dispositions de la loi organique qui conduisent à une détermination plus réaliste et plus précise des objectifs de dépenses. Encore faudra-il que les sous-objectifs prévus à cet effet recouvrent la totalité des dépenses concernées. Or c'est loin d'être le cas, comme la Cour l'a mis en évidence en démontrant le caractère très partiel de certaines lignes de l'ONDAM, en particulier celle des personnes âgées, mais aussi celle des cliniques privées et des établissements sanitaires publics. Au total, les imputations inexactes recensées représentent actuellement près de 14,5 milliards d'euros, soit 11 % du montant total des dépenses, ce qui est de nature à fausser les décisions. En effet, il est très difficile de réguler les dépenses d'un secteur de la santé si toutes les dépenses afférentes ne sont pas identifiées dans une même enveloppe.

De même, la Cour a mis en évidence les dérives financières constatées pour les cliniques privées ces dernières années, dans un contexte il est vrai de report d'activité en provenance du secteur public, handicapé par la mise en place des 35 heures. Cette situation doit nous rendre particulièrement attentifs à la mise en place de la tarification à l'activité, dont la MECSS a inscrit l'étude à son programme pour 2006. Cette nouvelle tarification, qui est entrée concrètement dans les faits cette année pour l'ensemble des établissements de santé, débouche en effet sur un système de régulation entre les prix et les volumes d'activité similaire à celui des cliniques privées. Il y aura donc lieu d'être particulièrement attentif à la mise en place de la tarification à l'activité, faute de quoi de graves dérapages risquent d'être constatés.

La Cour a examiné d'autres postes de dépenses - biologie et radiologie - qui présentent une forte croissance. Elle a mis en évidence nombre de blocages institutionnels et réglementaires, qui empêchent de fait la mise en œuvre d'économies d'échelle, pourtant potentiellement très importantes, dans ces secteurs. Pour prendre un seul exemple, une réglementation obsolète et tatillonne empêche tout mouvement de regroupement des laboratoires d'analyse médicale, ce qui conduit notamment à un paysage très éclaté : plus de 4 200 laboratoires régis par sept modes juridiques différents, tandis qu'en Allemagne, le nombre de laboratoires est dix fois moins important.

Enfin, la Cour a consacré une place importante du présent rapport à l'examen des actions menées pour infléchir les comportements des professionnels de santé et des assurés sociaux. Cette politique est fondamentale car la réduction d'une part importante du déficit de l'assurance maladie pourrait être obtenue en modifiant les comportements tant de prescription que de recours aux soins, et c'est à juste titre qu'elle occupe une place centrale dans la réforme de l'assurance maladie votée l'an dernier.

L'ensemble des dispositions mises en place ces dernières années ont fait l'objet d'une analyse approfondie : information des assurés et des professions, contrôle des fraudes et abus, mesures de régulation financière et incitations conventionnelles. A l'exception notable de la campagne visant à réduire l'usage des antibiotiques, toutes les actions de régulation mises en œuvre ont largement échoué. Cela est particulièrement flagrant pour les actions qui se sont appuyées sur un mécanisme d'incitation financière à travers l'octroi d'avantages de rémunérations, qui n'ont d'ailleurs pas empêché les professionnels de santé de se mobiliser pour obtenir des augmentations générales d'honoraires. Celles-ci se sont traduites, selon les travaux de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), par une progression du pouvoir d'achat, entre 1993 et 2003, de 1,3 % en moyenne par an pour les généralistes et de 1,9 % par an pour les spécialistes. De telles évolutions tranchent fortement avec la situation de l'ensemble des salariés du secteur privé et de secteur public durant la même période.

Devant cet échec des mécanismes d'incitation financière, la Cour a indiqué des pistes susceptibles de favoriser l'indispensable maîtrise des dépenses. Celle-ci suppose une action forte visant à décloisonner les diverses professions de santé. Elle passe aussi par une réflexion sur une rénovation possible, et en tout cas souhaitable, des modalités de rémunération des professions de santé. Le paiement à l'acte ne paraît aujourd'hui plus justifié pour toutes les pathologies et tous les modes de prise en charge médicale.

La Cour est consciente que l'échec des dispositifs de maîtrise mis en œuvre s'explique en partie par un système d'information longtemps déficient, qui empêchait de cibler les bonnes mesures et d'apprécier l'impact des réformes. Elle a d'ailleurs constaté que la connaissance fine des comportements des professionnels de santé et des assurés sociaux a beaucoup progressé ces toutes dernières années, grâce notamment à une rénovation importante du système d'information de l'assurance maladie. L'existence d'outils plus performants et les dispositions relatives à la gouvernance de l'assurance maladie contenues dans la loi du 13 août 2004 permettent de prendre des mesures de maîtrise plus efficaces, pour peu qu'il y ait la volonté de rechercher le respect des engagements conventionnels pris par les

professions de santé. En effet, le bilan établi par la Cour montre que, dans les faits, les engagements pris par ces professions n'ont quasiment jamais été tenus.

Ce constat doit être bien présent à l'esprit des pouvoirs publics et des responsables de l'assurance maladie : les mesures nouvelles prévues par la loi du 13 août étant d'une inspiration identique à celles mises en œuvre ces dernières années, le risque existe qu'elles conduisent aux mêmes échecs.

Enfin, la loi organique du 2 août 2005 ouvre la voie à une plus grande transparence des comptes. La Cour est déjà chargée, en vertu de la loi organique d'août 2001, d'apprécier en 2007 la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État pour 2006. Il en est désormais de même pour les comptes du régime général, et ce également à partir de 2007 pour les comptes 2006.

La Cour avait anticipé sur la décision du Parlement, en décidant de consacrer la troisième partie de son rapport à l'état des comptes de la sécurité sociale et aux conditions à réunir pour que les comptes soient en état d'être certifiés. La Cour a donc fait un bilan des progrès réalisés au cours de ces dernières années à partir de la mise en place, en 1996, de la comptabilité en droits constatés. A cet égard, la sécurité sociale a joué un rôle pionnier, puisque les comptes de l'État sont encore en encaissement-décaissement et ne seront en droits constatés qu'à partir de l'exercice 2006, premier exercice certifié. Sans entrer dans la technique, la comptabilité en droits constatés a l'avantage sur la comptabilité de caisse de retracer beaucoup plus fidèlement, sur une période donnée, la variation du patrimoine et le résultat de l'activité. De ce point de vue, la sécurité sociale est donc en avance sur l'État.

Les comptes de la sécurité sociale ont été jugés d'une qualité suffisante pour envisager de les soumettre à la certification. Cependant, des progrès restent à faire, ainsi que le montre le rapport de la Cour.

La Cour a aussi examiné les modalités de certification. Celles-ci nécessitent de répondre à un certain nombre de questions préalables sur le mode de consolidation, la définition du périmètre des opérations de chaque régime ou branche, le renforcement des systèmes de contrôle interne applicables aux procédures comptables. A cet égard, la mission de validation des comptes des caisses locales confiée par le Parlement aux caisses nationales, et inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, a été une étape essentielle dans le processus de certification des comptes. Si d'importants travaux, notamment pour disposer de bilans certifiables, restent nécessaires, les objectifs de la nouvelle loi organique sont aujourd'hui partagés par tous.

La Cour a également eu le souci d'examiner la place des travaux de la Commission des comptes de la sécurité sociale dans le cadre des

nouvelles dispositions législatives. La mission de certification des comptes confiée à la Cour rend sans doute moins pertinente l'existence d'une structure distincte de publication et de commentaire des comptes. Il conviendra donc, une fois réglée, naturellement, la question de l'accès des partenaires sociaux aux données chiffrées, de s'interroger dans les années qui viennent sur l'intérêt de maintenir la Commission des comptes de la sécurité sociale. C'est du moins une piste que la Cour, par la voix de son Premier président, invite le Parlement à défricher.

S'agissant, pour conclure, des conséquences de la loi organique pour la Cour, tant la préparation que la réalisation des missions de certification supposent qu'elle puisse disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. C'est un point qui sera abordé au cours des prochains mois, et pour lequel la Cour ne manquera pas de solliciter le soutien du Parlement.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le Premier président de la Cour des comptes pour sa présentation objective et implacable, des plus utiles à l'heure où Parlement et Gouvernement réfléchissent au réalisme des objectifs qu'ils se sont fixés. Il lui a demandé comment la Cour, compte tenu de la réforme des dispositions organiques régissant l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, se prépare à ses nouvelles missions, en particulier celles de la certification des comptes sociaux et de la production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos. Il a également souhaité que soit rappelé le programme d'investigations de la Cour pour les années 2005, 2006 et 2007, et s'est interrogé sur le suivi des recommandations formulées par elle depuis huit ans : en a-t-il été tenu compte, par exemple, dans les deux nouvelles conventions d'objectifs et de gestion conclues en 2005 avec la branche vieillesse et la branche famille ?

M. Philippe Séguin a précisé que les nouvelles missions confiées à la Cour supposent réunies deux séries de conditions. La première lui est extérieure : il s'agit des diverses mesures juridiques, techniques, organisationnelles indispensables à la production de comptes certifiables à la date voulue. En revanche, il appartient bien à la Cour elle-même de se donner l'organisation appropriée pour être en mesure de remplir ses nouvelles missions, comme elle l'a déjà pour la certification des comptes de l'État. Elle a commencé de le faire au sein de sa sixième chambre, mais encore faudra-t-il qu'elle dispose, en 2006, de moyens significativement accrus (crédits d'expertise, emplois supplémentaires,...) s'ajoutant à ceux qui lui ont été consentis pour la certification des comptes de l'État. Elle rendra compte de ces mesures dans son rapport 2006. La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche appellera des travaux spécifiques dans le cadre

de la préparation du rapport annuel sur la sécurité sociale, dans lequel cet avis, aux termes de la loi organique du 2 août 2005, sera inclus.

Le programme d'investigations de la Cour des comptes pour 2005, 2006 et 2007 découle d'abord du contenu qui sera retenu par le rapport sur la sécurité sociale, lequel absorbe, bon an mal an, quelques 40 % du potentiel de travail de la chambre concernée. Le champ d'investigations pour 2006 n'est pas encore arrêté, mais la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales le connaît en partie, puisqu'il a été quasiment finalisé à l'occasion de l'établissement du programme de la MECSS pour 2006. Conformément aux engagements pris, ses membres seront destinataires du rapport d'avril 2006 sur la tarification à l'activité, et pourront travailler à l'automne suivant sur l'action sociale. La Cour consacrera également des développements importants à la politique familiale et aux hôpitaux, qui figureront en bonne place dans le rapport 2007. C'est également dans le cadre du rapport 2007 que seront certifiés pour la première fois, en vertu de la loi organique du 2 août 2005, les comptes de la sécurité sociale, cette certification faisant par ailleurs l'objet d'un rapport particulier avant le 30 juin.

La question du suivi des observations régulières de la Cour relatives aux conventions d'objectifs et de gestion met en jeu une problématique bien connue, mais dont le traitement a varié au cours des dernières années. Si, jusqu'en 2001, le rapport de la Cour s'ouvrait sur un chapitre relatif au suivi de ses recommandations, ce n'est plus le cas depuis 2002, car, à l'initiative du législateur, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoit qu'un rapport est demandé au Gouvernement sur les suites données aux dites recommandations. Pour autant que l'on puisse en juger, ces rapports, rédigés par la direction de la sécurité sociale, sont précis, de bonne qualité, sans langue de bois, et il en ressort généralement que les administrations et services concernés ne sont pas restés inertes. On observera toutefois qu'un tel dispositif n'existe pas pour les autres travaux de la Cour des comptes, et c'est pourquoi son Premier président a souhaité organiser un suivi plus systématique de ses recommandations ; il a été ainsi décidé qu'une partie des prochains rapports publics de la Cour serait consacrée aux suites réservées à ses précédentes interventions. L'objectif recherché est de répondre à la question lancinante que peut se poser le citoyen : « tout cela est bel et bon, mais à quoi cela sert-il ? »

S'agissant plus précisément des deux conventions d'objectifs et de moyens récemment conclues, et sous réserve d'un examen plus détaillé, il apparaît que l'enveloppe budgétaire dévolue à la branche vieillesse se fonde sur la moyenne des budgets exécutés au cours de la COG précédente, ce qui est un progrès ; il n'en a pas été de même, et c'est dommage, pour celle de la branche famille. La Cour avait émis d'autres recommandations, notamment en matière

de productivité, mais ne souhaite pas anticiper, pour ce qui est des suites qui leur ont été données, sur les constatations de la MECSS.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a relevé que le Premier président de la Cour des comptes, tout en considérant que les aspects de la réforme de l'assurance maladie visant à modifier les comportements vont dans le bon sens, juge peu probable qu'il en résulte une amélioration des comptes suffisante pour espérer un retour à l'équilibre en 2007. Dans ces conditions, ne faudra-t-il pas passer de mesures incitatives à d'autres qui seraient plus drastiques, comme en Allemagne, voire franchement coercitives ?

M. Philippe Séguin a répondu que l'estimation à 3,8 milliards d'euros de la réduction du déficit de l'assurance maladie émane de la Commission des comptes de la sécurité sociale, la Cour ne s'étant pas hasardée, pour sa part, à faire des prévisions. Pour autant, ce qui est le plus inquiétant n'est pas le montant de ce déficit en 2005 – à ceci près qu'une partie de son éventuelle réduction risque fort d'être rognée par l'aggravation de celui des trois autres branches –, mais son évolution à l'horizon 2007 et au-delà. Or on peut douter du caractère durable d'un éventuel retour à l'équilibre, compte tenu du taux moyen de croissance de l'économie depuis dix ans, d'une part, et de la fragilité à moyen et long terme des changements de comportements, d'autre part. C'est pourquoi il convient de procéder sans attendre à certaines remises en cause, comme dans le domaine du médicament – sur lequel le Gouvernement vient d'ailleurs de reprendre l'initiative –, mais aussi dans celui du mode de paiement : est-il bien nécessaire de maintenir le principe du paiement à l'acte pour chaque consultation ou visite, par exemple dans le cas d'un patient atteint d'une affection de longue durée ? Ce sont des questions que l'on ne peut pas éluder, et il n'est plus temps d'attendre les résultats de chaque étape pour passer à la suivante : la réforme doit être permanente.

M. Bernard Cieutat, président de la sixième chambre, a souligné que les praticiens français pratiquent, par rapport à leurs confrères européens, une certaine surprescription : pour certaines pathologies, un médecin français prescrit 2,5 fois plus de médicaments qu'un médecin allemand. En France même, une étude comparative de la CNAM sur la consommation médicale par canton a fait apparaître des différences très importantes, que l'on pourrait résorber par une meilleure information des médecins.

Le président Jean-Michel Dubernard a insisté sur l'importance, à cet égard, de la formation médicale continue des praticiens.

Mme Cécile Gallez, rapporteur pour l'assurance vieillesse, s'est dite inquiète pour l'avenir des régimes d'assurance vieillesse des

professions de santé. Les cotisations ont augmenté de façon importante, tandis que les droits acquis ont baissé.

M. Michel Braunstein, conseiller maître, rapporteur général, a exposé que l'état de banqueroute virtuelle dans lequel se trouvent les cinq régimes cités par le Premier président a trois causes principales. La première est le choix de taux de rendement exorbitants, atteignant 50 %, voire 60 %. Ce choix a bénéficié, indéniablement, aux praticiens partis à la retraite depuis lors. La deuxième est que l'on a trop tardé, inversement, à relever les cotisations. Enfin, la structure démographique de ces professions fait qu'il y a de plus en plus d'allocataires par cotisant, à telle enseigne que la compensation démographique, qui bénéficiait naguère au seul régime des sages-femmes, s'applique maintenant à toutes les professions médicales. Si rien n'est entrepris, ces régimes seront en faillite d'ici deux ans.

Le président Jean-Michel Dubernard a insisté pour que l'on informe les professions concernées de cette situation, car les intéressés ont justement l'impression que le taux de rendement est faible.

M. Michel Braunstein a souligné que les cotisations des membres de ces professions sont partiellement prises en charge par l'assurance-maladie, pour un montant total avoisinant les 2 milliards d'euros, à la suite des diverses conventions conclues avec ces professions. Qui plus est, la disposition législative qui plafonnait aux deux tiers des cotisations la participation de l'assurance maladie a été supprimée, si bien qu'il n'y a plus aucune limite, et qu'il y a donc un vrai risque que celle-ci soit mise encore davantage à contribution.

M. Pierre-Louis Fagniez s'est enquis des mesures de prévention prises contre la grippe aviaire, qui a déjà contaminé 120 personnes en Extrême-Orient, dont 60 sont mortes. Il ne s'agit même plus de faire jouer le principe de précaution, car le risque n'est pas virtuel, mais bien réel, et prévisible. Une épidémie de grippe aviaire serait sans doute la plus grave catastrophe sanitaire en France depuis la grippe espagnole de 1918. La Cour peut-elle, comme elle l'a fait pour le bioterrorisme, conseiller les pouvoirs publics quant au financement de la prévention de ce fléau ?

M. Bernard Cieutat a répondu que la Cour des comptes n'a pas spécifiquement étudié la question de la prévention de la grippe aviaire. Elle consacre des études aux politiques de santé publique en général. Son dernier rapport public général comporte une insertion sur la Direction générale de la santé et ses moyens, dont elle a pu constater que leur montant et leur répartition – moins claire que dans d'autres directions du ministère de la Santé, comme la direction générale de la sécurité sociale – ne lui permettent pas de remplir toutes ses missions. Aussi le nouveau directeur général de la santé a-t-il pris

contact avec la Cour dans le mois qui a suivi sa nomination, et tenu plusieurs réunions de travail avec elle.

Par ailleurs, la Cour mène des enquêtes sur les agences sanitaires, notamment l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, suite à l'intérêt manifesté par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, ainsi que par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui a publié voici un ou deux ans un rapport sur les actions de prévention. Après des enquêtes sur la prévention de l'alcoolisme et du tabagisme, la Cour se penche sur celle des maladies sexuellement transmissibles et du cancer, et abordera le moment venu celle des grandes épidémies.

M. Jean-Luc Prél a remercié le Premier président pour son discours sans concessions, tout en regrettant de ne pas avoir eu connaissance plus tôt du rapport dans son entier, ce qui lui aurait permis d'écouter sa présentation d'une oreille plus avertie et de poser des questions plus précises. Pour sa part, il en a retenu quelques idées-choc : la protection sociale n'est plus financée, et Bercy traite les problèmes en les ignorant... Les recettes manquent, du fait de la croissance en panne, mais aussi du comportement de l'État lui-même, qui s'abstient de compenser certaines exonérations (la dernière en date étant celle des nouveaux contrats aidés) et qui n'a pas versé de subvention au régime agricole en 2005.

Comment, dans ces conditions, s'en sortir ? Les propositions émises par le Premier président sont intéressantes, mais d'application difficile. Il est vrai que les agriculteurs ne financent leur protection sociale qu'à hauteur de 17 %, mais est-il envisageable, compte tenu de la situation sociale des agriculteurs et de leur poids politique, de les mettre davantage à contribution ? Quant aux professions de santé, est-on en mesure de leur demander un effort supplémentaire pour éviter la banqueroute à leurs régimes de retraite, ou reviendra-t-il à l'État de fournir cet effort, en dépit de la notable différence de revenu entre ces praticiens et des salariés ordinaires ? Enfin, la modification des comportements se heurte, dans les hôpitaux, à la situation financière des établissements, d'autant plus inquiétante que les dépenses sont, à 70 %, des dépenses de personnel.

M. Philippe Séguin, soulignant qu'il s'exprimait à titre personnel, a jugé que le soixantième anniversaire de la sécurité sociale, qui sera célébré dans quelques semaines, fournit l'occasion de procéder à un rappel historique. La sécurité sociale a été organisée, en 1945, à partir de l'idée que la part du revenu consacré aux dépenses de santé resterait stable, numérateur et dénominateur croissant parallèlement. Or trois éléments sont venus bouleverser cet équilibre : le progrès médical, exponentiel et au coût, donc, exponentiellement croissant ; le vieillissement de la population, qui n'est pas

sans effet sur la demande de soins et enfin l'ouverture de l'économie française à l'Europe et au monde, qui a pour conséquence une concurrence accrue avec des pays aux systèmes sociaux très différents. Si l'on ne peut que souhaiter que la France continue de concilier protection sociale généreuse et liberté du prescripteur comme du patient, on ne pourra toutefois manquer de se poser certaines questions fondamentales et notamment se demander si, davantage que de réformes, La France n'a pas besoin d'une révolution.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le Premier président de la Cour des comptes pour cet échange très enrichissant.

* *
*

Mardi 27 septembre 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales conjointement avec la Commission des finances, a entendu **M. Patrick de Carolis**, président-directeur général de France Télévisions, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité la bienvenue à M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, accompagné de : M. Thierry Bert, directeur général chargé de la gestion, des finances et des ressources humaines ; M. Patrice Duhamel, directeur général chargé des antennes, du développement et de la diversification ; M. Philippe Baudillon, directeur général de France 2 ; Mme Geneviève Giard, directrice générale de France 3 ; Mme Hayet Zeggar, directrice générale de France 4 ; M. Claude-Yves Robin, directeur général de France 5 ; M. François Guilbeau, directeur général de RFO et de France Ô ; M. Philippe Santini, directeur général de France Télévisions Publicité.

Bien que le nouveau PDG n'ait été nommé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel que le 6 juillet 2005 et que son mandat n'ait pris effet que le 22 août, il fait l'effort, qu'il faut saluer compte tenu de son agenda fortement chargé, de présenter aux deux Commissions réunies aujourd'hui l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour l'année 2004, conformément aux dispositions de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : c'est ce que l'on appelle la continuité de groupe...

Le contrat actuellement en vigueur a été signé le 20 décembre 2001 et couvre la période 2001-2005. Les travaux de préparation du prochain contrat vont donc bientôt s'engager, et rien n'interdit au président de France Télévisions de commencer à proposer des améliorations.

L'un des points saillants qui apparaissent à la lecture des rapports successifs d'exécution est l'érosion de l'audience des chaînes du groupe, à l'exception de France 5. Ainsi, le cumul des parts d'audience annuelles de l'ensemble des chaînes du groupe est passé de 40,5 % en 1999 à 38,7 % en 2004.

En juillet dernier, devant le CSA, M. Patrick de Carolis avait lui-même souligné, prenant l'exemple de France 2 et de France 3, que la tendance s'amplifiait en 2005. Il serait donc souhaitable qu'il explique les causes de ce

phénomène et dise comment il entend remonter la pente. L'accent qu'il souhaite mettre à juste titre sur les programmes culturels sera-t-il de nature à séduire davantage de téléspectateurs ?

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, a souligné que, pour la première fois, la présentation de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions se fait devant la Commission des affaires culturelles et la Commission des finances réunies. Cette innovation, que l'on doit à une proposition du rapporteur spécial, M. Patrice Martin-Lalande, est importante. Le contrat d'objectifs et de moyens rassemble à la fois des objectifs en termes de programmes, de diversité culturelle, de production, et des moyens, c'est-à-dire pour l'essentiel le montant de la redevance que l'État s'est engagé à fournir à France Télévisions pour la durée du contrat.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la redevance n'est plus une taxe parafiscale, au taux fixé par le gouvernement, mais un impôt comme un autre, voté par le Parlement lors de l'examen de la loi de finances, et donc examiné par la Commission des finances, saisie au fond.

En outre, le contrat d'objectifs et de moyens contient un certain nombre d'engagements en termes de gains de productivité, d'efforts de redéploiements, de gestion des ressources humaines, qui intéressent bien sûr la Commission des finances, toujours soucieuse d'une gestion optimale des ressources publiques.

Il serait opportun que le prochain contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions et des autres opérateurs soit soumis, pour avis, au Parlement avant sa signature définitive : c'est ainsi seulement que ce dernier se sentira engagé par la signature de l'État. À défaut, il se sentirait dépossédé du pouvoir nouveau de voter le montant et l'assiette de la redevance, puisque le gouvernement s'engagerait dans le contrat sur un montant de redevance au profit de l'opérateur.

M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, s'est dit heureux de se présenter devant les commissaires, avec l'ensemble des membres du comité de direction nommés depuis sa prise de fonctions, le 22 août dernier. Il est important d'instaurer, au-delà de la présentation du contrat d'objectifs et de moyens, une relation fondée sur le dialogue et le respect des préoccupations du Parlement d'autant que ses membres sont, aussi, des téléspectateurs assidus, exigeants, soucieux d'un service public de qualité, et auquel l'on doit rendre compte. France Télévisions est une maison qui leur est naturellement et largement ouverte.

Le format nouveau de cette audition, commune à deux Commissions, montre bien que France Télévisions est un sujet d'intérêt transversal. Et c'est aussi dans cet esprit que la présidence travaille depuis le 22 août, avec ses deux directeurs généraux : Thierry Bert, qui s'occupe, entre autres, de la gestion, des finances, des ressources humaines, et Patrice Duhamel, qui coordonne les antennes. C'est un dialogue constant entre le contenu et les moyens qui est ainsi recherché.

Cette audition est traditionnellement l'occasion de faire le compte rendu de l'exécution du COM, même s'il est aussi frustrant de défendre des résultats dont on n'est pas à l'origine que de parler d'une grille de programmation qu'on n'a pas installée. Néanmoins, même si l'actuel PDG ne les revendique pas et souhaite insister davantage sur les objectifs que sur les résultats, il les assume pleinement. Le groupe France Télévisions doit faire un véritable virage éditorial et stratégique. L'objectif est de relever désormais le défi audacieux du mariage de la qualité et de l'audience. En effet, la qualité légitime l'exigence et l'existence même du service public, et l'audience légitime la recette publique, autrement dit la redevance. Faire de ce mariage le défi des cinq prochaines années n'est pas seulement respecter le téléspectateur, c'est aussi le hisser au rang de partenaire, aux côtés du Parlement et de l'État actionnaire.

Pour relever ce défi il faut en permanence avoir à l'esprit trois priorités.

La première est de passer d'un patriotisme de chaîne à un patriotisme de groupe. Il convient donc de renforcer la personnalité de chacune des chaînes pour pouvoir les additionner et offrir aux téléspectateurs un plus large choix et une plus grande diversité de programmes. Cette complémentarité est recherchée à la fois dans les programmes et dans l'information.

S'agissant des programmes, il ne suffit plus de proposer sur une chaîne un film et sur une autre un magazine pour satisfaire le téléspectateur. Pour faire face à la concurrence, il est nécessaire de proposer sur une chaîne un programme qui s'adresse à tel type de téléspectateurs et sur d'autres chaînes d'autres programmes qui s'adressent à d'autres types. C'est cela l'harmonisation, c'est cela la solidarité. Et c'est la raison pour laquelle il est souhaitable au sommet, à la holding, que quelqu'un aux côtés du président soit en charge de la coordination des programmes.

S'agissant de l'information, il est nécessaire, si un téléspectateur regarde le « 19-20 » sur France 3 et souhaite ensuite regarder le « 20 heures » sur France 2, que les deux journaux ne se ressemblent pas. C'est la raison pour laquelle n'a pas été défendue, devant le CSA, une fusion des rédactions, mais une complémentarité des lignes éditoriales et une mutualisation, à terme, des

moyens. La différence, l'indépendance des rédactions, ne signifient pas que l'on ne sera pas amené à faire des économies, c'est-à-dire à mettre en commun certains moyens et certains outils qu'il ne paraît pas nécessaire de démultiplier.

La deuxième priorité est d'instaurer un nouveau rapport aux téléspectateurs. Cela passe par une programmation à l'antenne beaucoup plus audacieuse. Aujourd'hui, les téléspectateurs ont besoin que l'on soit attentif à leur mode de vie. Ils sont de plus en plus nombreux à demander que l'on avance les programmes, que les premières parties de soirée commencent beaucoup plus tôt. Outre que cela répond à l'attente des téléspectateurs, cela permet de proposer deux autres rendez-vous dans la soirée et de faire en sorte que la troisième partie de soirée ne se situe plus après minuit, là où on avait l'habitude de reléguer la culture... Il faut que non seulement le contenu des émissions culturelles, mais aussi leurs heures de programmation soient largement accessibles.

Il faut aussi multiplier les points de contact avec le téléspectateur. C'est ainsi que, lors des récentes journées du patrimoine, le siège de France Télévisions a été ouvert pour la première fois aux Français. Ses chaînes sont celles du téléspectateur qui paie la redevance, il faut lui ouvrir les portes de sa maison et lui permettre de rencontrer les animateurs et les professionnels qui font sa télévision. Au cours de cette journée forte, plus de 2 000 personnes se sont présentées. Cette opération sera reconduite l'an prochain, à une plus grande échelle puisque tous les bureaux, en métropole et outre-mer, seront ouverts aux téléspectateurs.

La multiplication des points de contact passera aussi par le lancement, sans doute avant l'été 2006, d'une fondation d'utilité publique, qui aura pour mission de créer de grands débats sur les thèmes qui préoccupent à la fois la société et les médias. En effet, on ne peut plus aujourd'hui envisager des sujets de société, par exemple la sécurité, sans prendre en compte leur aspect médiatique. Il est important pour France Télévisions non seulement d'être un grand acteur culturel, mais de devenir un facteur d'intelligence au sein de la société et de permettre à des intellectuels, à des chercheurs de parler entre eux, devant un parterre de téléspectateurs et de journalistes. Cette fondation devra également fédérer de nouvelles ressources propres au profit de France Télévisions. C'est la raison pour laquelle il sera demandé aux entreprises, aux collectivités locales, aux téléspectateurs de soutenir les programmes culturels et les programmes innovants.

Multiplier les points de contact avec les téléspectateurs, c'est également créer de grands événements culturels qui iront à leur rencontre. Jacques Weber s'est ainsi vu confier l'organisation d'une tournée théâtrale qui aura le label France Télévisions et qui ira de ville moyenne en ville moyenne, au plus près des téléspectateurs. Cela permettra aussi de présenter le groupe,

ses programmes, ses métiers et d'avoir un contact culturel et direct avec le téléspectateur. La même chose sera faite par la suite pour la danse et les autres disciplines artistiques. Cette initiative, qui prendra corps en septembre 2006, débouchera également sur la diffusion des spectacles à l'antenne.

L'objectif est aussi de faire en sorte que la télévision de service public ressemble de plus en plus aux téléspectateurs. De ce point de vue, une des valeurs importantes du service public est la diversité et sa représentation, à l'antenne comme à l'intérieur du groupe, notamment dans l'encadrement. La télévision française doit ressembler à la France d'aujourd'hui : la direction y veillera.

Troisième priorité : montrer clairement que France Télévisions et ses chaînes sont synonymes de modernité. Cette dernière passe par les programmes et par la créativité. C'est pourquoi un plan quinquennal de soutien massif aux œuvres de création – fictions, documentaires, œuvres pour la jeunesse, spectacle vivant – a été lancé. Il faut aussi « déformater » la création. En rompant avec les 90 minutes et en proposant des durées de 26 ou de 52 minutes, nous aurons aussi des émissions plus faciles à exporter et aiderons ainsi nos producteurs à aller sur le marché international. Nous voulons également demander aux créateurs de nous aider à être le miroir des Français, de ce qu'est la France aujourd'hui. Cette créativité doit s'exprimer dans les personnages comme dans les scénarios.

La modernité, c'est aussi faire en sorte que France Télévisions se retrouve surtout les supports modernes : TNT, ADLS, mobiles. Il faut faire en sorte que dès lors qu'il y a un écran il puisse y avoir des images et des programmes qui proviennent de France Télévisions.

La modernité, c'est enfin participer à l'immense chantier d'adaptation de l'outil de France Télévisions à la télévision haute définition. Pour cela, un accompagnement de l'actionnaire et le soutien du Parlement sont nécessaires.

Les changements sont d'ores et déjà visibles. Hier soir, l'idée de patriotisme de groupe a été illustrée de façon très symbolique, avant et après le « 20 heures », par une bande-annonce non plus verticale mais présentant de façon transversale, en 27 secondes, les programmes de toutes les chaînes du groupe – France 2, France 3, France 4, France 5 et France Ô – qui font la diversité et la richesse de France Télévisions. Cela rend encore plus importantes l'harmonisation et la coordination des programmes.

Depuis hier, le programme de première partie de soirée, en particulier le journal de 20 heures, a été raccourci de quelques minutes. Ce mouvement se poursuivra dans les semaines à venir.

D'autres changements seront visibles dans les prochaines semaines, avec de nouvelles émissions dès le mois de janvier. S'agissant de l'été, désormais les grilles de programmation et leur coût ne seront plus calculés sur dix mais sur douze mois, ce qui permettra notamment d'éviter les trop nombreuses rediffusions, que l'on nous reproche fréquemment, au cours des deux mois d'été. Dorénavant, le service public ne sera pas en vacances l'été ; des programmes nouveaux et des œuvres inédites seront proposés à tous les Français qui n'ont pas la chance de partir en vacances.

Ces changements, visibles à l'antenne par les téléspectateurs, s'accompagnent d'un calendrier très précis en matière de gestion. Un état des lieux s'appuiera sur des audits internes. Les premiers résultats seront connus fin octobre, ce qui permettra de préparer la négociation du prochain COM pour les cinq années à venir. Naturellement, ce contrat sera présenté au Parlement. Ce n'est pas au PDG mais à l'actionnaire de décider s'il doit l'être avant sa signature, mais il est certain que les parlementaires seront informés au fur et à mesure, afin d'accompagner le groupe au cours de ces négociations.

Le nouveau président de France Télévisions entend placer son mandat sous le signe d'une relation nouvelle avec trois partenaires indissociables. Le premier est le Parlement, avec lequel il est souhaitable d'approfondir le rythme est le contenu du dialogue ; la LOLF est un outil qui permettra de mieux l'associer à la marche du groupe, en introduisant une culture de performance et d'évaluation systématique. Le deuxième est l'État actionnaire, avec lequel France Télévisions cherchera, par le biais du COM, à définir des axes stratégiques de développement et des assurances de financement pour mener à bien ses projets. Enfin, le téléspectateur est au centre des préoccupations du service public : c'est lui qui le regarde, c'est lui qui le finance, et il faut espérer que, dans un délai très bref, l'amélioration de la qualité des programmes permettra de justifier à ses yeux comme à ceux des parlementaires, une augmentation de la redevance. Car la redevance, ça se mérite !

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié M. Patrick de Carolis pour cette ouverture en direction du Parlement et l'a assuré qu'il y a, au sein de chacune des Commissions, des députés passionnés par l'audiovisuel, qui ont été heureux de l'entendre et qui répondront à son invitation à renforcer les relations à l'avenir.

M. Michel Herbillon a souligné qu'un certain nombre de membres de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales se félicitent, au-delà des sensibilités politiques, des objectifs tracés. Ils souhaitent, eux aussi, que les choses changent, notamment la place faite à la créativité, à la culture et à la diversité.

S'agissant de la chaîne française d'information internationale, la situation est plutôt singulière puisque, après qu'une mission parlementaire a travaillé sérieusement pendant de longs mois, pour parvenir à des conclusions et recommandations adoptées à l'unanimité sous la houlette de son rapporteur, M. Christian Kert, le gouvernement s'est empressé de faire, avec une délicatesse appréciée, exactement l'inverse de ce qui avait été proposé, allant jusqu'à demander un autre rapport à un autre député, M. Bernard Brochand. Or, des rapports, il y a eu beaucoup depuis dix ans, mais, de projet différent en projet différent, d'atermoiements en atermoiements, on a peu agi...

Le nouveau président de France Télévisions s'est prononcé de façon assez claire sur ce sujet, plutôt d'ailleurs dans le sens des recommandations de la Commission. Il paraît que le gouvernement doit trancher rapidement, mais où en est-on vraiment ? Les questions sont connues : quel format ? Comment constituer cette chaîne ? Avec quel budget ? Comment atteindre des objectifs ambitieux si le nombre de langues n'est pas assez important ? Faut-il aller d'emblée, comme la Commission l'avait proposé, vers le français, l'anglais et l'arabe ? Enfin, dans la mesure où une des sources de financement de cette chaîne serait la redevance, peut-on être assuré, comme les députés l'avaient recommandé, que les Français pourront la voir sur le territoire national ?

Deuxième question : M. Patrick de Carolis a dit d'une part que France Télévisions ne pouvait être absente des grands débats de société, d'autre part qu'il fallait développer la créativité, la diversité et la modernité. Or il est un grand débat récent qui n'est pas épuisé, c'est celui sur l'Europe. Quel est le sentiment du président sur le traitement médiatique des affaires européennes ? Car une des façons de faire la pédagogie de l'Europe, c'est de lui donner un traitement médiatique plus attirant et plus régulier alors qu'il est aujourd'hui insuffisant, rébarbatif et trop institutionnel. Il faut aussi une réflexion créative sur la manière de parler d'une Europe plus concrète et plus proche des citoyens. Ne pourrait-on inscrire le traitement des affaires européennes parmi les objectifs du service public dans le cadre du COM ?

Par ailleurs, France Télévisions est actionnaire à 24 % d'Euronews. Ne conviendrait-il pas de développer des partenariats entre cette chaîne, France 5 et les chaînes parlementaires qui, elles, ont accès à la télévision numérique terrestre (TNT) ?

Enfin, comment promouvoir l'Europe par le divertissement, par une approche plus ludique, plus créative, par des rendez-vous d'information réguliers ? Le référendum a montré à la fois l'intérêt des Français pour le sujet et le déficit d'information.

M. Patrice Martin-Lalande s'est réjoui que cette réunion conjointe ait été organisée, comme il l'a proposé l'an dernier. Il a toutefois regretté qu'il n'ait pas été jusqu'ici possible de soumettre les COM et leurs éventuels avenants à l'avis du Parlement et du CSA.

Nombre des objectifs évoqués par M. Patrick de Carolis répondent à des attentes fortes pour que le service public de l'audiovisuel tienne sa place dans une offre plus large que jamais. A l'expérience du premier COM, les indicateurs sont-ils toujours valables ? Faut-il les améliorer afin d'engager le nouveau contrat sur la base d'un système de suivi plus performant ? Parmi ces indicateurs, figure la diversité des genres d'émissions dans la programmation. En quoi est-elle plus grande à France Télévisions que dans le privé ?

L'exportation des fictions françaises a baissé de 11 % l'an dernier. Pourquoi leur qualité n'est-elle pas mieux reconnue sur le marché international ? On a parlé du format, il y a aussi la langue, et d'autres éléments.

Aux termes du COM, le service public doit privilégier les programmes de découverte et de décryptage. Même si les objectifs ont été dépassés en 2004, le nombre de ces programmes a diminué sur France 2, France 3 et France 5. Quels types d'émissions sont touchés ? Pour quelles raisons ?

Existe-t-il des garanties pour que le service public ne soit pas entraîné dans le système de promotion organisée d'un petit nombre d'artistes dépendant de grandes multinationales, qui rend difficile la découverte de talents nouveaux et de producteurs indépendants ?

Le bilan qui a été communiqué montre que, sur les cinquante-cinq spectacles vivants qui ont été diffusés l'an dernier, sept seulement l'ont été avant 23 heures. C'est dire s'il est nécessaire de faire bouger les choses et il est notable que la volonté de rendre plus raisonnables les horaires d'écoute ait déjà été mise en œuvre.

La Commission des finances s'intéresse, bien sûr, au programme Synergia d'économies dans le fonctionnement du service public. L'audit en cours permettra-t-il des comparaisons avec les coûts de la télévision privée et avec celui des services publics étrangers ? Des progrès ont été faits ces dernières années en matière d'économies, notamment pour les achats. Comment aller plus loin dans le nouveau COM ?

Est-il possible d'avoir des précisions sur ce que recouvrent les 7,4 millions de surcoûts divers sur les moyens humains ?

Le coût de grille a augmenté en 2004 de 3,1 %. Cela permet-il de tenir tête à la concurrence ? Le Parlement a voté l'an dernier une réforme de la collecte de la redevance qui présente l'avantage pour le service public de

disposer d'une ressource affectée. Cette ressource est en outre collectée de manière plus économique et plus juste. Cette nouvelle forme de financement répond-elle aux besoins du service public ?

Enfin, quelles initiatives le service public pourrait-il prendre pour faire en sorte que la télévision soit disponible sur tous les supports, y compris sur le téléphone mobile, ce qui suppose des formats complètement différents mais qui seront ceux d'une partie de la consommation audiovisuelle de demain ? Comment se prépare-t-il par ailleurs à la haute définition ?

M. Emmanuel Hamelin a remercié M. Patrick de Carolis pour la visibilité qu'il a donnée aux membres des deux Commissions sur ses objectifs et sa stratégie et s'est associé aux propos de Michel Herbillon sur la chaîne d'information internationale, estimant comme M. Patrick de Carolis, que la télévision publique est légitime pour mener à bien ce projet, qui a pris un retard considérable mais dont on peut souhaiter qu'il voie le jour avant 2007. Est-il possible d'avoir quelques précisions quant au calendrier envisagé ?

Le dernier tournoi de Roland-Garros a été l'occasion pour France Télévisions de faire l'expérience grandeur nature de la haute définition, avec un résultat extrêmement probant. Quels enseignements peut-on en tirer pour l'ensemble de la holding ? Le déploiement des chaînes du groupe vers la haute définition aura-t-il un impact financier dès 2005 ou sera-t-il envisagé dans un autre COM ? Dispose-t-on d'un ordre de grandeur ?

Enfin, les documents adressés aux parlementaires montrent que France Télévisions perd des parts de marché chez les 15-34 ans. A-t-on déjà envisagé des actions particulières pour essayer de reconquérir ce jeune public ?

S'agissant de la chaîne internationale, **M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions**, a rappelé qu'il avait fait part aux membres du CSA, à l'occasion de son audition pour sa candidature au poste de président de France Télévisions, de sa conviction de professionnel et de journaliste que, pour être efficace et rapide, il fallait réexaminer ce dossier. Le président Jean-Michel Dubernard a lui-même observé l'an dernier, à l'issue de l'audition du précédent président de France Télévisions, que ce dossier semblait être au point mort.

Pour être efficace et pour aller vite il faut un seul pilote dans la voiture. Aussi, faire une société à « 50-50 » ne paraît pas un gage d'efficacité. Le gouvernement a été saisi d'un projet avec un véritable moteur, un véritable leader, c'est-à-dire 100 % public, un projet qui fédère l'univers extérieur du service public – RFI, Euronews, TV5, l'AFP – et dont France Télévisions serait le moteur et l'aimant.

En outre, ce projet étant financé par les Français, non par la redevance mais par le budget de l'État, il serait logique et légitime qu'il soit vu par les Français. Cela suppose qu'il soit sur la TNT et donc que l'État préempte un canal nouveau, ce qui implique que cette chaîne soit à 100 % publique. C'est pourquoi il incombait au nouveau président de France Télévisions, en tant que responsable d'un groupe français de service public, de faire savoir clairement à son actionnaire qu'il fallait réexaminer ce dossier. S'il en est ainsi et si les choses vont vite, il sera possible de faire cette chaîne en un an. Un directeur, M. Ulysse Gosset, a été nommé, et le projet est depuis une semaine sur le bureau du Premier ministre dont l'arbitrage est attendu.

M. Thierry Bert, directeur général chargé de la gestion, des finances et des ressources humaines, a estimé que, pour la redevance, le système actuel d'encaissement par douzième ne pose pas de problème de trésorerie. A mi-année, 50 % ont été versés, contre 54 % l'an dernier. Ce qui va en revanche poser problème cette année, c'est la baisse du montant de la redevance, qui se combine avec celle des ressources publicitaires.

Les chiffres relatifs au programme Synergia figurent dans le dossier d'exécution du COM. Sous réserve de vérification, les 7,4 millions sont sans doute liés à des négociations de départs, qui compensent un certain nombre de recrutements.

Synergia a été une réussite, aussi bien pour les achats, que pour la renégociation des coûts de transport, les sports et les programmes, parce que, à chaque fois, une personne responsable avait été nommée. Pour la rédaction, il n'y a pas eu de désignation d'un tel responsable et Synergia n'a pas réussi. De même, pour les fonctions de support et pour la communication, les choses demeurent imparfaites. C'est pour cela qu'un petit renforcement du pilotage paraît nécessaire.

La nouvelle équipe n'a pas encore d'idée très précise sur les indicateurs qui seront dans le COM. La réflexion, qui commencera d'ici cinq à six jours, tournera probablement autour de meilleurs indicateurs de gestion des ressources humaines, en quantité comme en qualité. Il conviendrait en effet de prévoir aussi un indicateur pour la diversité. De façon plus générale, des indicateurs qualitatifs pourraient s'inspirer de ce qui existe dans les grandes entreprises.

Des comparaisons internationales seraient sans doute utiles, mais il faut aller très vite puisque le COM doit être signé en janvier ou février. Certaines comparaisons sont déjà disponibles mais il ne serait pas raisonnable de comparer trop d'items ; par exemple, en matière de personnels, certains sont sous statut et d'autres pas. L'état des lieux mobilisera à la fois des auditeurs

privés, l'inspection générale des finances et certains personnels de la Cour des comptes, au sein d'une *task force* rapide et performante.

La question de la télévision haute définition est compliquée car elle dépend d'indicateurs qu'on ne maîtrise pas. Elle est toutefois assez simple à expliquer : il y a des investissements à faire, à un rythme et pour des coûts de fonctionnement à déterminer. Le problème y est que toutes ces variables peuvent évoluer.

En envisageant que les chaînes passent progressivement à la haute définition, tandis qu'on diffuse en même temps des programmes classiques, le changement des régies finales coûterait une dizaine de millions d'euros, un renforcement raisonnable de la filière de production de France 3 pourrait atteindre un coût de 26 millions et une amélioration des éléments de production de France 2 et de France 3 s'élèverait à 6 millions, hors information. Cette évaluation ne tient pas compte d'un certain nombre de mouvements régionaux qui pourraient être nécessaires. On est donc sur un minimum de 40 millions d'euros. Les coûts de fonctionnement sont plus difficiles à maîtriser : faire monter les chaînes en puissance nécessite des formations et des matériels qui serviront simplement à faire de la *up conversion*. Si tout cela est fait progressivement, pour une trentaine d'heures d'antenne par chaîne, le coût serait d'environ 73 millions d'euros, étalés sur cinq ans. Il se peut que les prix baissent mais aussi qu'il faille aller plus vite pour faire face à la concurrence. La validation de ces fourchettes sera bien évidemment demandée à des techniciens confirmés.

M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, a souhaité revenir sur le coût de grille pour répondre à la concurrence et a souligné que, si l'absence d'augmentation de la redevance est confirmée par le Parlement, l'équation budgétaire sera difficile et il sera nécessaire de maîtriser le coût de la grille par des redéploiements.

La TVHD est un chantier industriel français, qui engage les industriels français, France Télévisions, tous les producteurs et tous les acteurs de ce projet. Il faudra donc que l'État actionnaire assure le groupe d'un soutien clair et durable pour cet énorme chantier.

Il est vrai que l'Europe n'est pas uniquement institutionnelle et rébarbative. Si on avait commencé l'Europe par la culture, on aurait sans doute avancé plus vite. C'est cette Europe de la culture, cette Europe de la vie quotidienne des Européens qui doit être traduite sur les antennes. Comment rendre l'Europe vivante et proche ? Comment développer le sentiment d'appartenance à une même culture ? Chacune des chaînes doit travailler à cela. Dès l'année prochaine de grandes coproductions européennes patrimoniales seront lancées.

M. Patrice Duhamel, directeur général, chargé des antennes, du développement et de la diversification, a souligné que l'enjeu était considérable car il s'agit tout simplement de donner aux antennes, aux programmes et aux informations de l'ensemble des chaînes de France Télévisions une dimension européenne. Sans prétendre éliminer l'institutionnel, car il faut rendre compte de ce qui se passe dans les grandes structures européennes, il faut accorder une priorité de même nature à la vie quotidienne des Européens et donner une dimension européenne aussi bien aux divertissements, aux fictions, aux documentaires qu'aux magazines. C'est ainsi qu'on donnera aux téléspectateurs-partenaires l'habitude de vivre à l'heure européenne. Les productions déjà lancées viendront à l'antenne fin 2006.

M. Dominique Richard a rappelé que le 22 août, jour de la nomination du président Patrick de Carolis, la part d'audience d'un docu-fiction de prestige diffusé à 22 h 40 a été inférieure de plus de quinze points à celle des précédents docu-fictions. Il a aussi regretté que, le week-end dernier, la phase finale du championnat d'Europe de basket-ball n'ait pu être vue, sur Sport+, que par 0,5 % des téléspectateurs. On sait que cela est dû aux contrats avec les fédérations, mais comment France Télévisions peut-elle progresser dans sa capacité d'offrir aux Français les grands événements internationaux, en dehors même du football ?

S'agissant de la jeunesse, France Télévisions est associé à 34 % dans le capital de Gulli, nouvelle chaîne gratuite sur la TNT, avec le groupe Lagardère. Or des rumeurs persistantes laissent envisager l'entrée prochaine de Claude Berda dans le capital. Le groupe AB, considéré comme producteur indépendant puisqu'il n'aurait pas plus de 15 % du capital, pourrait ainsi placer 30 % d'œuvres non européennes, notamment japonaises, dans la grille de Gulli. Quelles en seraient les conséquences pour l'animation française et européenne ? Quels seront par ailleurs les effets de l'arrivée de Gulli sur la programmation de France 2 et France 3 en direction de la jeunesse ?

Enfin, la semaine dernière ont eu lieu les rencontres de Liverpool sur la renégociation de la directive Télévision sans frontières, et il semble qu'on s'achemine vers une libéralisation des temps d'antenne de publicité, avec, dit-on, l'accord du gouvernement français, afin de préserver par ailleurs les obligations de la diversité à l'antenne. Quelles sont les conséquences prévisibles pour les finances du groupe France Télévisions ? On sait, en effet, que plus on accorde de publicité, plus les leaders en profitent, or TF1 détient 54 % du marché publicitaire

Evouant l'offre de proximité, **Mme Chantal Bourragué** a souligné que les heures diffusées grâce aux productions régionales sont en augmentation sensible, les collectivités locales participant largement à la promotion des cultures régionales. Mais cela ne pose-t-il pas le problème de

l'équité entre régions et entre collectivités, notamment du point de vue de la pression fiscale ? Ne court-on pas aussi le risque d'une certaine « mise en scène » des responsables locaux à l'occasion de ces émissions ? Et ces risques ne seront-ils pas encore plus grands avec la création des fondations auxquelles les collectivités territoriales sont appelées à participer, aux côtés des entreprises ?

M. Jean-Marie Rolland a indiqué avoir constaté que lorsque les téléspectateurs débattent de la qualité des programmes, la discussion était particulièrement animée lorsqu'elle portait sur le programme de France 3 le dimanche soir. On a dit tout à l'heure que la télévision du service public devait ressembler aux Français et combiner qualité et audience. Ce type de programme de première partie de soirée répond-il à ce dernier objectif ?

Mme Béatrice Vernaudon a souhaité que M. Patrick de Carolis évoque ses projets pour France Ô et pour RFO, afin de pouvoir les relayer auprès de l'intergroupe parlementaire d'outre-mer, et a espéré que son agenda lui permettrait de se rendre dans les stations des neuf collectivités d'outre-mer.

Elle a rappelé que la Polynésie française couvrait une surface aussi vaste que l'Europe. Pour les habitants des Marquises ou des Gambier, qui se trouvent à plus de 1 000 km de Tahiti, la télévision est l'outil qui les relie à leur propre pays comme à la métropole. Elle joue un rôle d'autant plus considérable que l'objectif est de fixer les populations dans leurs îles et d'élever le niveau d'éducation des enfants. RFO contribue réellement à ce programme. Mais il faut aussi qu'elle dispose de moyens de production locale et qu'elle puisse se déplacer sur de grandes distances. Ces productions de qualité pourraient ensuite être relayées en métropole. RFO permet aussi aux collectivités de se connaître entre elles et de trouver des spécificités communes, notamment en matière de développement.

France Ô, née voici un an, est très appréciée de la communauté ultra-marine qui vit en métropole, soit un million de personnes. La complémentarité intelligente entre les deux chaînes devrait être étendue aux bassins de l'océan Indien, des Caraïbes et du Pacifique. Ces outils pourraient également être mobilisés en faveur du déploiement de la francophonie.

M. Michel Françaix a souligné que la nouvelle équipe avait du pain sur la planche. Beaucoup des députés présents dressent le même bilan de la période récente : une gestion plutôt assainie, mais une audience érodée – sauf celle de France 5, dont l'équipe a fait un travail admirable dont on ne parle pas assez, puisqu'elle atteint, sans publicité et sans moyens, des audiences qui frisent celles de M 6. On constate une qualité des programmes irrégulière – même s'il serait injuste de considérer que l'ensemble du service public est au même niveau qu'un certain nombre de programmes du privé –, ce qui pousse

heureusement la nouvelle équipe à insister sur la qualité ; un certain nombre de « loupés », comme le numérique hertzien sur lequel le Gouvernement a souhaité que les chaînes publiques ne soient que très peu présentes, et la chaîne internationale – puisqu'une majorité de députés souhaitait que le service public s'en empare, on a pris la décision inverse... Aujourd'hui, le président Patrick de Carolis dit qu'on va pouvoir tout changer, et peut-être y parviendra-t-on.

S'agissant de la gestion, M. Thierry Bert a dit comment il était possible, selon lui, de continuer à progresser ; il faudra juger sur pièces.

S'agissant de l'audience, il faudra que la nouvelle équipe soit particulièrement vertueuse, car elle sera tiraillée entre ceux qui réclameront une course à l'audience, ceux qui, comme le président de la Commission des finances, jugeront insupportable une augmentation de la redevance, et ceux qui estimeront qu'il n'est pas impératif, dans une période où ce secteur est en difficulté, que le service public s'engage dans une course à la publicité. On voit bien que les budgets à venir seront plus compliqués à faire, et que les grandes ambitions qui viennent d'être exprimées risquent de se heurter bien vite aux faits, têtus comme chacun sait.

On ne peut que partager ce qui a été dit sur la qualité des programmes et sur la chaîne internationale, mais il faut espérer que le nouveau président aura le poids nécessaire pour faire passer un plan qui n'était pas jusqu'ici celui du gouvernement.

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, a rappelé la phrase d'Alexandre Soljenitsyne, « Crois tes yeux, pas tes oreilles », et considéré qu'il existait des marges de productivité dans le secteur public. Dire cela n'est pas faire preuve de dogmatisme, mais reconnaître qu'aujourd'hui l'attente des Français, c'est du pouvoir d'achat supplémentaire. Les grilles proposées paraissent intéressantes, mais la Commission des finances sera très attentive à l'effort de productivité.

L'idée de comparaisons européennes, qui peuvent tout à fait être liées à la vie des familles européennes, est intéressante. Le débat qui a suivi la projection du film *Broken Flowers* a montré que ce qui intéressait le plus de spectateurs, c'était la vie des familles américaines. Il y a une grande curiosité pour ce qui se passe ailleurs, et le service public peut le montrer tout en ayant un taux d'audience important.

M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, a répondu à M. Michel Françaix par une citation de Sénèque : « Quand le cap n'est pas fixé, les vents sont tous contraires ». Désormais, le cap est fixé, et il faut espérer que les vents seront favorables.

Il a indiqué à Mme Béatrice Vernaudon que, dès l'après-midi de sa prise de fonctions, le 22 août, il s'est rendu au siège de RFO à Malakoff, à la fois pour adresser un message de solidarité à tous les collaborateurs dont les familles avaient été endeuillées par la catastrophe aérienne au Venezuela, et pour leur dire combien RFO était importante aux yeux de la nouvelle équipe et combien cette dernière se réjouissait de son intégration au sein du groupe France Télévisions. C'est un atout supplémentaire, une richesse, une source fort utile de talents et de diversité.

S'agissant de l'actionnariat de Gulli, à ce jour, France Télévisions n'a été saisie d'aucune demande formelle, mais il sera fait en sorte que les prérogatives du groupe France Télévisions soient respectées. Il suffit pour cela de se reporter au pacte d'actionnaires qui a été fait devant le CSA. Les intérêts du service public seront défendus.

M. Patrice Duhamel, directeur général chargé des antennes, du développement et de la diversification, a affirmé catégoriquement que l'arrivée sur la TNT de Gulli, chaîne gratuite destinée à la jeunesse, n'aurait pas d'effet sur les programmes jeunesse des autres chaînes du groupe, et que leur qualité ne serait en aucun cas affectée. Il n'y a pas de place dans les chaînes de France Télévisions ou dans les participations du groupe pour des chaînes alibi : ce n'est pas parce que France 5 fait un travail exceptionnel, notamment dans le domaine des documentaires, que France 2, France 3 et RFO ne réalisent pas elles aussi un travail important. Ce n'est pas parce que France 4 fera bientôt un travail sur le spectacle vivant que les autres chaînes doivent cesser de faire le leur.

Mme Geneviève Giard, directrice générale de France 3, est revenue sur les conventions de partenariat que certaines régions et collectivités locales passent avec France 3, qu'il ne faut pas confondre avec les sommes parfois apportées par certaines collectivités pour des émissions ponctuelles. Ces conventions sont le plus souvent destinées à ce qu'une antenne locale puisse être installée dans une zone excentrée, sous la forme d'un bureau d'information, dans une région particulièrement défavorisée en termes de couverture de l'information locale.

M. Philippe Santini, directeur général de France Télévisions publicité, a rappelé que les rencontres de Liverpool étaient davantage destinées à entendre les parties qu'à résoudre les problèmes. France Télévisions est très attentive à une augmentation des temps de publicité qui conduirait à une déstabilisation du marché, non seulement au sein de la télévision mais aussi dans l'ensemble des médias. Le groupe s'oppose également à la promotion de produits à l'intérieur des émissions.

M. Philippe Baudillon, directeur général de France 2, a souligné que le problème de la diffusion des matches de basket-ball, le week-end dernier, était symptomatique de l'augmentation des coûts des droits sportifs, qui a un réel effet d'éviction pour les chaînes publiques. Il y a aussi un effet de ciseaux entre les ressources dont elles disposent et des demandes de droits en forte croissance.

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, a observé que tel n'est pas le cas pour le basket-ball.

M. Philippe Baudillon a répondu que les négociations avec Canal Plus avaient été difficiles. En effet, il était impossible de dépasser un certain montant et la proposition faite paraît très raisonnable compte tenu du coût de grille.

Plus généralement, il faut que le groupe conserve les événements qui sont dans son portefeuille : Roland-Garros, le Tour de France, le tournoi des Six-Nations, en développant des partenariats avec les détenteurs de droits et les organisateurs.

Il convient aussi d'anticiper, dans les cinq ans qui viennent, les négociations avec les principaux détenteurs de droits, en mettant en avant l'effet de groupe, qui donne un peu de souplesse sur le plan financier et permet surtout d'offrir une meilleure exposition aux événements. Il faut utiliser cet atout dans le marketing, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici.

Enfin, il faut noter un certain effondrement de l'Union européenne de radiodiffusion dans les négociations « pour le compte de », ce qui fait qu'un certain nombre de droits lui échappent et que France Télévisions sera peut-être amenée à discuter directement avec des diffuseurs français pour partager des droits qui sont certes très élevés, mais qui permettent au service public de diffuser des événements majeurs.

M. François Guilbeau, directeur général de RFO et de France Ô, a rappelé les axes de développement de RFO pour cette année et celles à venir. Il a fallu d'abord relancer la production dans les stations, qui était en baisse sensible. L'objectif de 10 % sera dépassé puisqu'on sera à près de 15 %.

Il a remercié Mme Béatrice Vernaudeau pour ses mots aimables à l'endroit de France Ô, lancée fin février 2005 et qui était en effet très attendue par les natifs d'outre-mer résidant en métropole. Cette chaîne cherche aussi à toucher un public plus large, d'autant que, comme l'a dit le président Pierre Méhaignerie, les Français sont curieux des modes de vie des autres.

S'agissant de la Polynésie française, mais aussi de la Guyane et de la Guadeloupe, il est vrai que l'étendue des territoires et leur caractère

archipélagique rendent difficile d'être présent partout, et même d'assurer une bonne couverture. Des accords seront passés dans les prochaines semaines avec les opérateurs de satellites pour que les signaux soient mis gratuitement à disposition de ces téléspectateurs.

Enfin, un certain nombre d'émissions sont maintenant tournées dans les îles, en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie.

Mme Geneviève Giard, directrice générale de France 3, s'est réjouie que les débats qui s'instaurent dans le train tournent autour du *prime time* de France 3. Elle y voit la confirmation qu'il s'agit d'une chaîne de proximité mais aussi un rappel de la responsabilité que les dirigeants de la chaîne ont à l'égard des téléspectateurs. Pour autant, elle préfère s'abstenir de porter un jugement sur tel ou tel programme de la grille. Elle veille simplement au respect des valeurs du service public, en particulier à la protection de la dignité de la personne humaine.

M. Christian Kert a souhaité revenir sur la chaîne d'information internationale. Le président Patrick de Carolis pense-t-il, comme les parlementaires, que si cette chaîne se fait et si elle réussit, cela entraînera une redéfinition de l'ensemble de la politique de l'audiovisuel public français vers l'extérieur ? En effet, il faudra repenser le rôle de TV5, mieux utiliser Euronews, continuer à utiliser CFI, qui fait un très beau travail vers l'Afrique, et exploiter le réseau extraordinaire des correspondants de RFI et de l'AFP.

Par ailleurs, si la TNT est enfin là, pour l'instant l'offre complémentaire qu'elle apporte est modeste. France Télévisions ne devrait-elle pas à l'avenir jouer un rôle plus moteur dans la diversité de l'offre ?

Enfin, il y a sur la TNT une toute petite chaîne qui vient de sortir de la clandestinité, c'est la chaîne parlementaire. Sans doute serait-il bon qu'il y ait une complémentarité entre elle et le groupe France Télévisions.

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, a également souhaité la fusion des deux chaînes parlementaires.

M. Étienne Pinte a évoqué les relations entre les intermittents du spectacle et les chaînes du groupe France Télévisions.

Pour les productions réalisées en régie, n'est-il pas enfin temps que France Télévisions noue des relations apaisées avec les intermittents et avec leurs représentants syndicaux ? Malheureusement, France 3 use et abuse d'intermittents mal rémunérés. Le Syndicat national des techniciens et des réalisateurs souhaiterait un dialogue avec France Télévisions, pour remédier à ces abus et gérer intelligemment la situation des intermittents.

Des efforts doivent aussi être faits pour les commandes et la sous-traitance. Les collectivités locales s'efforcent d'améliorer le rôle des donneurs d'ordres en payant les prestations culturelles à leur juste prix ; France Télévisions ne devrait-elle pas s'engager dans une voie similaire ?

Les techniciens qui travaillent pour les documentaires commandés par France Télévisions sont rémunérés dans le cadre des annexes 8 et 10 de la convention UNEDIC, les réalisateurs ne touchant que des droits d'auteur. Est-on sûr que France Télévisions paie le juste prix pour ces commandes ?

Comment pourrait-elle par ailleurs fermer les yeux sur les abus de certaines sociétés de production privées auxquelles elle a passé commande ? Certes, les conventions collectives relèvent du contrôle de l'inspection du travail, mais France Télévisions ne devrait-elle pas, comme les collectivités territoriales, imposer des règles fiscales et sociales dans le cahier des charges de ses appels d'offres ?

M. Pierre-Christophe Baguet a observé que cette audition commune permet au président Patrick de Carolis de toucher du doigt la grande diversité des opinions des parlementaires dès que l'on parle de l'audiovisuel public. Mais, au-delà des divergences entre les « vertueux » de la Commission des finances et les « saltimbanques » de la Commission des affaires culturelles, il peut être assuré que chacun défend ici un service public fort, de qualité et bien géré. Les débats sont parfois un peu vifs dans l'hémicycle, face à Bercy qui ne donne pas toujours les bons chiffres. Même si le calendrier de la discussion budgétaire n'y est pas propice, il serait souhaitable qu'un effort encore plus grand de transparence soit accompli et qu'encore plus d'informations soient transmises au Parlement, ce qui lui sera fort utile pour soutenir France Télévisions dans sa démarche d'excellence.

En matière de production, l'excellence, c'est aller au-delà des quotas. Or, si France 5 a largement dépassé le sien en matière de création audiovisuelle, France 2 et France 3 ne font que le minimum requis. Pour aider la production audiovisuelle française, il faut vraiment que le service public soit le bon élève en matière d'investissements. Il peut être assuré du soutien du parlement, y compris dans ses prises de risques. Car il faut bien que le service public prenne des risques puisque lui seul peut le faire.

Par ailleurs, le président de la Commission des finances ayant souhaité des comparaisons européennes, il faut rappeler que le montant de la redevance française est en dessous de la moyenne européenne. Si l'on veut un service public de qualité, il faut aussi avoir le courage de défendre une augmentation de la redevance, en contrepartie d'un résultat d'excellence et d'une gestion transparente.

Les projets de révision de la directive Télévision sans frontières sont particulièrement inquiétants car ils auront des répercussions sur l'ensemble du paysage français et feront peser de vraies menaces sur le pluralisme de la presse écrite.

Avec l'arrivée de la TNT, France 3 se trouve, dans les régions, dans une situation de concurrence inédite, avec une concentration de télévisions, parfois de radios, et de presse quotidienne régionale. Il faut donc que le service public réfléchisse à une stratégie en profondeur face à cette révolution régionale.

M. Didier Mathus s'est dit convaincu que la France, seul pays avoir privatisé une chaîne de télévision, a besoin d'une télévision publique puissante, qui tourne autour de 40 % de parts d'audience, et a formé des vœux pour sa réussite.

Il a souhaité poser franchement la question du recrutement par le président de France Télévisions de collaborateurs venant directement du cabinet du ministre porte-parole du gouvernement : n'est-ce pas un signal négatif quant à l'indépendance de la télévision publique ?

S'agissant de la chaîne d'information internationale, il a souscrit à la vision des choses du président de France Télévisions et espéré qu'il aurait gain de cause. Mais n'est-ce pas aussi l'occasion de reposer la question d'une chaîne d'information en continu sur le service public, ce à quoi le gouvernement s'est jusqu'ici refusé ?

Comme l'a rappelé M. Christian Kert, la mission parlementaire avait formé le vœu que la télévision publique occupe une place plus grande sur le spectre du numérique hertzien. Une des grandes missions de la télévision publique n'est-elle pas aussi d'esquisser ce que serait une vraie chaîne jeunesse sans publicité sur la TNT ?

Il a ensuite déclaré avoir beaucoup apprécié ce qu'a dit le président Patrick de Carolis sur la nécessité de développer la complémentarité des chaînes publiques. Il faut en particulier en finir avec le mythe du rapport de Catherine Clément, selon lequel la télévision publique serait faite uniquement pour diffuser de l'opéra aux heures de grande écoute. C'est un contresens majeur car d'une part on a besoin d'une télévision publique qui soit aussi une télévision populaire, et d'autre part il y a des chaînes pour diffuser de l'opéra à 20 heures 30, qui font cela très bien. La complémentarité suppose aussi que les identités des chaînes soient clairement affirmées. Cela n'est-il pas en contradiction avec une certaine aspiration patrimoniale ? N'y a-t-il pas en fait une nostalgie permanente du *Grand Echiquier*, qui ne correspond plus aux besoins de la télévision publique aujourd'hui dans la mesure où ce souvenir ne parle qu'aux plus de cinquante ans.

Le président Jean-Michel Dubernard a demandé à Mme Hayet Zeggar si France 4 peut être une réponse à la perte d'audience de France 2 et France 3, notamment auprès de la tranche des 15-34 ans ?

M. Patrice Martin-Lalande a souhaité savoir comment le président Patrick de Carolis compte financer les 20 millions supplémentaires qu'il a annoncés, lors de la présentation de sa candidature devant le CSA, vouloir consacrer à la production. Cet effort reposera-t-il uniquement sur des redéploiements ?

Par ailleurs, lors de sa conférence de rentrée, il a déclaré qu'il souhaitait « mettre un terme à la pratique fâcheuse de location de grilles par appartements, qui ne garantit ni le renouvellement des programmes, ni une véritable créativité ». Quels changements peut-on attendre sur ce point sensible et selon quel calendrier ?

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, a observé que la loi de 2004 a ouvert la possibilité aux collectivités locales de postuler à l'attribution de fréquences hertziennes. Or, le président du CSA, qui doit appliquer cette disposition, va recevoir le matin le président d'un conseil général qui lui demandera une fréquence et l'après-midi le maire de la grande ville de ce département, d'une autre tendance politique, qui lui en demandera également une. Cela est-il vraiment conforme à l'intérêt général ? Ne conviendrait-il pas que le Parlement revienne sur cette disposition ?

M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, a dit préférer rester en dehors de ce débat. En réponse aux différentes questions, il a apporté les réponses suivantes :

– Il est évident que la question de l'audiovisuel français extérieur relève de l'actionnaire, mais le président du groupe France Télévisions est tout à fait prêt à participer à la réflexion sur la façon de redessiner ce paysage.

– Le partenariat entre France Télévisions et la chaîne parlementaire est déjà engagé puisqu'à l'occasion du centenaire de loi sur la séparation de l'Église et de l'État, France 3 et France 5, en coproduction avec La Chaîne parlementaire, proposent un document-fiction de 90 minutes, enregistré dans l'hémicycle.

– Le président de France Télévisions garantit l'indépendance : elle l'a accompagné pendant trente-deux ans de télévision. Quand il procède à des nominations à l'intérieur des chaînes, quand il va chercher un collaborateur, où qu'il se trouve, le seul critère qui l'anime est celui du professionnalisme et de l'efficacité au regard des parcours des uns et des autres. M. Didier Mathus est invité à s'en assurer par lui-même en rencontrant toutes celles et tous ceux qui ont été nommés depuis un mois.

– La somme de 20 millions par an correspond à la volonté de soutenir la production et la création françaises dans le cadre d'un plan quinquennal. La première année, ce financement se fera par redéploiements, comme il a déjà été indiqué aux responsables des chaînes. Lors de la mise en place des grilles, les choix éditoriaux correspondants seront faits et l'accent sera mis sur la création, qu'il s'agisse de fictions, de documentaires, d'œuvres pour la jeunesse ou de captations de spectacles vivants. Pour les autres années, et cela sera précisé dans le COM, le financement viendra de l'effet d'aubaine de l'ouverture de la publicité télévisée, à partir de 2007, aux secteurs jusqu'ici interdits. Les experts les plus optimistes évaluent cet effet à 70 millions, les plus pessimistes à 20 millions ; c'est cette hypothèse basse qui a été retenue pour ne pas prendre de risque. Au total, ce plan permettra bien de consacrer 100 millions de plus à la création.

M. Thierry Bert, directeur général chargé de la gestion, des finances et des ressources humaines, a jugé impossible de traiter en quelques instants une question aussi compliquée que celle des intermittents. L'engagement a été pris de réduire leur nombre de 16 à 10 % et le groupe est aujourd'hui proche de cet objectif. On observe toutefois que la « permanentisation » des intermittents rend les tableaux de services plus rigides et oblige parfois à recruter des intermittents pour combler les vides. L'audit permettra de le vérifier. Ce qu'a dit M. Étienne Pinte sur les négociations est exact, mais pour négocier quelque chose de concret il faut une branche, et celle-ci n'existe pas. D'autres sociétés de l'audiovisuel public étant concernées, une tentative est actuellement faite pour monter une simili-branche, sous la forme d'un syndicat de diffuseurs, et pour résoudre ainsi le problème, avec une convention ouverte. Si cela pouvait être fait avec le privé, ce serait encore mieux. Dès son arrivée, la nouvelle direction a posé la question de la surveillance des producteurs et la clause évoquée par M. Étienne Pinte a été introduite dans les contrats. Mais la vérification sur le terrain est une autre affaire.

M. Claude-Yves Robin, directeur général de France 5, a estimé que la TNT est une chance pour France 5, qui se voit ainsi offrir pour la production qu'elle a développée pratiquement un demi canal supplémentaire, pour être vue 24 heures sur 24. Il y aura une initiative différente et inédite chaque jour de la semaine et, le vendredi, de 23 heures à 6 heures, *Toute la nuit ensemble*, sera programmé pour attirer les jeunes.

Alors que la mesure d'audience sur la TNT ne verra pas le jour avant fin 2006, ce qui contribue sans doute à ce que l'offre de programmes sur la TNT ne soit pas plus riche, ses prédécesseurs n'ont pas attendu pour prendre des initiatives. Et France 5 a saisi cette chance de se préparer à la future audience et aux nouvelles habitudes d'écoute.

Mme Geneviève Giard, directrice générale de France 3, a souligné que la diffusion de France 3 sur le réseau de la TNT posait un vrai problème. Pour l'instant, les télévisions locales ne sont pas sur la TNT car elles sont surtout citadines et France 3 va donc beaucoup plus loin, par son maillage régional. Il s'agit néanmoins d'un véritable enjeu de concurrence qui doit pousser à un effort de créativité.

Mais la difficulté, pour la diffusion des programmes régionaux de France 3, tient au fait que les émetteurs de la TNT ne sont pas orientés de la même façon que les émetteurs hertziens analogiques. Un certain nombre de zones ne seront pas couvertes par la TNT, qui disposera de 115 émetteurs contre plus de 3 460 pour l'analogique hertzien. Il y aura donc un vrai problème de diffusion des programmes et de maillage du territoire. La couverture des émetteurs de la TNT n'est pas adaptée au maillage de France 3. Ainsi, un émetteur très important va bientôt être allumé, celui du Pic du Midi ; il ne va pas seulement couvrir la région de Toulouse mais aussi celle de Bordeaux, et le téléspectateur bordelais va donc recevoir les programmes régionaux de Toulouse et pas ceux de Bordeaux. Les salariés de la chaîne ont désormais pris l'habitude d'entendre dire qu'il faut qu'il y ait « 100 % de France 3 pour 100 % des Français » ; la direction de France 3 est à la disposition des parlementaires intéressés pour faire le point sur cette importante question.

M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, a souhaité revenir sur la question des animateurs-producteurs pour indiquer très clairement qu'il souhaite mettre un terme à cette pratique fâcheuse de location de la grille « par appartements ». Jusqu'ici, quand on était intéressé par un concept, certains producteurs vendaient en fait un paquet, sans permettre au diffuseur de regarder ce qu'il y a à l'intérieur. Désormais, chaque projet sera étudié ; s'il intéresse le groupe il sera pris, quelles qu'en soient la quantité et la durée, mais France Télévisions n'achètera plus à l'aveuglette. En disant cela, le président de France Télévisions ne vise personne, si ce n'est un système. Pour être réactif comme on le lui demande, le groupe a besoin de souplesse dans sa grille. Cette nouvelle position a d'ailleurs été plutôt bien ressentie par les producteurs.

M. Patrice Duhamel, directeur général chargé des antennes, du développement et de la diversification, a indiqué que, sauf renégociation toujours possible, cette politique s'appliquerait à partir du 1^{er} juillet 2006.

Mme Hayet Zeggar, directrice générale de France 4, a souligné qu'une des particularités de France 4 au sein du groupe France Télévisions est son ambition de toucher un public jeune. Il s'agit pour la chaîne de s'inscrire dans la complémentarité des cibles des autres chaînes, dont les 15-34 ans demeurent de fidèles téléspectateurs, en renforçant l'attractivité du service public pour la tranche des jeunes adultes, à laquelle s'adresse l'offre de

France 4. Mais, comme l'a dit Claude-Yves Robin, la mesure d'audience est encore balbutiante pour la TNT et il est difficile d'avoir des résultats très fins.

Information relative à la Commission

La Commission a saisi l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) d'une étude sur le bon usage des médicaments psychotropes.

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

Mardi 27 septembre 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Dominique Bussereau, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, sur le projet de loi d'orientation agricole.**

Le président Patrick Ollier a accueilli M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, en se félicitant du nombre de commissaires présents et en saluant le travail réalisé par le rapporteur Antoine Herth, qui a procédé à une cinquantaine d'auditions depuis juillet.

Soulignant que le travail préparatoire réalisé en collaboration entre le Gouvernement et sa majorité avait été extrêmement constructif, il s'est félicité que le ministre de l'agriculture et le Premier ministre aient annoncé qu'ils étaient disposés à réintégrer dans le corps du texte de loi plusieurs dispositions qu'il était initialement prévu de faire adopter par ordonnances ; cette mesure très positive ne peut que satisfaire les parlementaires.

S'agissant de la déclaration d'urgence, il a indiqué que la Commission assumait totalement l'initiative du Gouvernement : l'urgence est justifiée car ce texte doit être adopté avant que l'examen du budget occulte largement le reste de l'activité parlementaire.

Se félicitant de l'esprit d'ouverture manifesté par le Gouvernement sur ce texte, il a indiqué que la Commission proposerait des amendements sur le volet montagne, de même que sur l'intéressement – lequel, au moment où la participation est relancée, appelle des signes très forts – et sur les biocarburants, sujet sur lequel les députés sont également très mobilisés.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche s'est dit heureux et fier de présenter aux commissaires le projet de loi d'orientation agricole. Premier texte à être examiné lors de la session prochaine, sa discussion débute alors que le gouvernement britannique rouvre le débat sur la PAC et que l'Europe est engagée dans le cycle des négociations de Doha – dont les enjeux pour la France sont encore plus importants que ceux de la PAC. Le Président de la République vient de recevoir l'ensemble des

organisations agricoles et les deux dossiers à l'ordre du jour étaient précisément la PAC et l'OMC.

Le débat devra être le plus direct possible et le Gouvernement se montrera très ouvert aux propositions d'amendements qui ne manqueront pas d'être émises. Le travail remarquable réalisé par Antoine Herth et les suggestions qu'il a recueillies se traduiront naturellement par des amendements, mais, au-delà, le texte pourra être enrichi sur plusieurs points : s'agissant du volet montagne, des mesures sont d'ores et déjà imaginées mais, de nature réglementaire, elles ne concernent pas l'Assemblée nationale ; des dispositions pourraient être prises en faveur des salariés agricoles ; quant aux biocarburants, le Premier ministre a annoncé au salon *Space* de Rennes qu'il accélérerait le plan Raffarin en fixant la réalisation de l'objectif de 5,75 % d'incorporation non plus pour 2010 mais pour 2008, soit une multiplication par six de la production française de biocarburants, ce qui nécessitera le passage de six à huit usines.

Le texte relatif aux territoires ruraux, initialement porté par Hervé Gaymard et Nicolas Forissier, a été grandement enrichi par le Parlement et contient nombre de mesures réglementaires ; il est donc très lourd et difficile à expliquer sur le terrain. À l'inverse, le présent texte, dans la tradition des lois d'orientation, est bref et renvoie aux ordonnances et aux règlements tous les aspects de nature réglementaire, afin de ne pas encombrer le travail du Parlement.

Pourquoi une loi d'orientation agricole est-elle nécessaire ? Les grandes lois fondatrices de Michel Debré et d'Edgar Pisani, dans les années soixante, ont accompagné la mise en œuvre du premier marché commun en définissant un cadre stable pour l'exercice de l'activité agricole. Elles ont donné un statut fiscal, social et économique à l'exploitation agricole, organisé le statut du fermage et favorisé le progrès technique en agriculture. Elles ont promu le modèle de l'exploitation agricole à responsabilité familiale, dont la taille permettait d'assurer la rémunération de deux unités de travail.

Au fil du temps, ce modèle a dû se diversifier pour répondre à la multiplicité des formes d'exploitation. Alors que s'affirment de nouvelles attentes du corps social, notamment environnementales, les pouvoirs publics et les élus envisagent l'agriculture avec un autre regard, compte tenu de ses missions d'aménagement de l'espace, de préservation du paysage et de son impact environnemental.

Ce projet de loi d'orientation s'inscrit dans la continuité des précédents – le dernier, présenté par Jean Glavany, datant de 1999. Il fixe des lignes directrices et un cadre de travail permettant aux exploitations agricoles de s'adapter aux évolutions engagées. Il prend d'abord acte du nouveau

contexte international créé par l'OMC et de la réforme de la PAC de 2003 qui est entrée en application depuis 2005. Il s'attache ensuite à prendre en compte la diversification des formes d'exploitation depuis quarante ans, ainsi que l'émergence des exigences nouvelles de nos concitoyens.

La France est aujourd'hui le premier exportateur mondial de produits bruts et le second pour les produits transformés. L'ambition de ce texte est donc de contribuer à maintenir une agriculture et une industrie alimentaire françaises efficaces et performantes, répondant aux besoins de la société et concourant à la richesse de l'économie. Agir pour l'agriculture, c'est aussi participer au combat en faveur de l'emploi, conférer du dynamisme au monde rural et préserver nos territoires.

Dans le cadre de cet objectif, le projet de loi d'orientation fait le choix d'accompagner l'effort d'adaptation et de modernisation de l'agriculture française en prenant en compte les évolutions du contexte international.

La libéralisation accrue des échanges et les mutations des mécanismes de régulation communautaires, avec l'introduction du découplage, mettent le secteur agricole de plus en plus en prise directe avec le marché. Il en résulte aussi une concurrence accrue, à laquelle il convient de se préparer en toute confiance car l'agriculture et l'industrie alimentaire françaises ne sont pas sur la défensive mais disposent d'atouts incontestables. Le haut niveau de technicité des agriculteurs – grâce à l'enseignement agricole –, le haut niveau de performance et de sécurité sanitaire placent la France dans un peloton de tête dont il ne faut pas sortir.

La PAC, même si son application est parfois difficile sur le terrain, constitue une formidable chance pour l'agriculture française. Le soutien communautaire représente un retour budgétaire annuel de 10 milliards d'euros pour la ferme France et l'Union européenne représente un marché intérieur de 450 millions d'habitants et de consommateurs, parmi les plus vastes et les plus solvables du monde. Si la France, dans les négociations de l'OMC, se retrouvait seule face aux États-Unis, au Brésil et à l'Argentine, elle pèserait peu.

Ces atouts doivent permettre au secteur de s'adapter au nouveau contexte. Des opportunités prometteuses s'offrent au monde agricole, qu'il s'agisse de la demande de produits agroalimentaires transformés, entraînée par la croissance démographique, ou des débouchés non alimentaires, comme les biocarburants.

Encore faut-il que le cadre national permette à l'agriculture d'exprimer ses potentialités. L'objectif de ce projet de loi est d'offrir à l'agriculture les moyens d'une compétitivité renforcée pour l'aider à conserver sa place de premier plan.

Naturellement, ce texte s'inscrit dans un ensemble plus large de dispositions, comme celles contenues dans le plan biocarburants.

Enfin, il est en cohérence avec les propositions du Gouvernement, en matière fiscale, s'agissant des plans d'urgence pour l'emploi, ou encore des décisions prises récemment sur les pôles de compétitivité, quinze d'entre eux étant consacrés à l'agriculture et à l'alimentation, de manière à promouvoir l'innovation par des liens renforcés avec le système éducatif et la recherche.

La France a su préserver l'équilibre entre villes et campagnes ; c'est l'un des premiers pays touristiques au monde, son agriculture, performante au niveau mondial, est très respectueuse de l'environnement, mais elle rencontre des difficultés et il faut essayer de l'aider.

Le ministre a ensuite présenté les mesures principales du projet de loi, organisé autour de cinq titres.

Le titre I^{er} s'intéresse à l'entité fondamentale que constitue l'exploitation agricole, à la modernisation de l'exploitation agricole et à la démarche d'entreprise.

Dans les exploitations d'aujourd'hui, le conjoint travaille de plus en plus à l'extérieur, les types d'exploitation se sont diversifiés, les formes sociétaires se sont développées et les installations en dehors du cadre familial sont plus fréquentes.

Sur la base de ce constat, le projet de loi encourage la formation d'exploitations organisées autour d'une démarche d'entreprise en conservant toutefois la responsabilité personnelle voulue par les grandes lois des années soixante.

Le bail cessible permettra à un exploitant de transmettre globalement une exploitation hors du cadre familial, évitant son démembrement entre les différents propriétaires bailleurs, comme c'est parfois le cas aujourd'hui. Cette possibilité, qui supposera le libre choix entre les parties, ne se substituera pas au bail rural classique.

Le fonds agricole, à l'image du fonds de commerce, permettra de mieux reconnaître la valeur du travail agricole et de mieux distinguer la valeur patrimoniale de la valeur économique de l'exploitation agricole.

Pour promouvoir la forme sociétaire, le projet de loi autorise les associés d'EARL –exploitations agricoles à responsabilité limitée – à conserver leur statut fiscal de type personnel et donc à ne pas être soumis à l'impôt sur les sociétés, cette disposition s'appliquant hors du cadre familial. Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé, le 13 septembre, la suppression de la cotisation de solidarité pour les associés non exploitants. Cette disposition, qui doit stimuler

l'investissement dans les entreprises agricoles, sera intégrée au projet de loi sous forme d'amendement au moment de l'examen parlementaire.

Pour tenir compte de l'évolution des structures d'exploitation, le projet de loi contient deux dispositions importantes.

Premièrement, l'article 5 assouplit le contrôle des structures : le seuil de contrôle lié à l'exploitation du repreneur est relevé. Il s'agit d'un point d'équilibre entre les positions des différentes parties introduisant de la simplification tout en maintenant le pouvoir de la CDOA (commission départementale d'orientation de l'agriculture).

Deuxièmement, un mécanisme fiscal de crédit d'impôt tendant à inciter à la transmission progressive est instauré. Cette mesure est très attendue par les jeunes car les transmissions d'exploitations sont de plus en plus prioritaires par rapport aux restructurations.

Le projet de loi améliore aussi les conditions de vie des exploitants avec le crédit d'impôt pour remplacement, qui apporte une réponse aux difficultés réelles d'exercice de ce métier.

Le titre II vise à conforter le revenu agricole et intervient au niveau des filières, à l'intérieur des marges de manœuvre autorisées par le cadre communautaire. Le Gouvernement privilégie plusieurs voies : les nouveaux débouchés, le renforcement de l'offre, la gestion des risques et la baisse des charges.

L'agriculture et la forêt ont une carte à jouer dans l'enjeu stratégique que constitue le développement de nouveaux débouchés comme la biomasse. Avec l'article 11, il s'agit de reconnaître la contribution de la production agricole et forestière à la lutte contre l'effet de serre : l'agriculture et la forêt participeront aux bilans et mécanismes de marché destinés à mettre en œuvre les engagements internationaux de la France dans le cadre du protocole de Kyôto. Au-delà de l'impact attendu sur le plan environnemental, il s'agit également pour l'agriculture de conquérir de nouveaux débouchés non alimentaires et de créer des marchés.

Sécuriser le revenu, c'est aussi renforcer l'organisation des filières. Une position de compromis a été trouvée : les missions des interprofessions seront étendues de manière à leur permettre d'intervenir dans la promotion de nouveaux débouchés ou la gestion des crises. La contractualisation sera encouragée dans la mesure où elle crée les conditions d'une relation plus équilibrée entre l'amont et l'aval. Enfin, conformément aux recommandations de M. François Guillaume, la coopération agricole, qui a un rôle essentiel à jouer dans l'équilibre des filières, bénéficiera de moyens accrus et modernisés.

Garantir le revenu, c'est encore développer les outils de gestion des risques, qu'ils soient climatiques ou conjoncturels. Le projet de loi réaffirme le nécessaire développement de l'assurance récolte – qui, cette année, remporte un franc succès – et revalorise les plafonds applicables à la déduction pour investissement et à la dotation pour aléas.

Garantir le revenu, c'est enfin baisser les charges. Le Président de la République, dans son discours de Murat, a annoncé la disparition progressive de la taxe sur le foncier non bâti pour les exploitants agricoles. Le Gouvernement proposera, dans le projet de loi de finances 2006, une baisse de 20 % de cette taxe, représentant 140 millions d'euros, lesquels seront compensés par l'État au centime d'euro près pour les communes.

Le titre III traite des préoccupations sociales, de l'environnement et de la qualité. Il complète le dispositif déjà très développé de sécurité sanitaire des aliments en confiant l'évaluation du risque lié aux fertilisants et produits phytosanitaires à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, connue pour sa rigueur et son efficacité.

Il cherche également à améliorer la lisibilité des signes de qualité pour le consommateur en créant un institut de la qualité.

L'agriculture biologique sera encouragée au travers d'un crédit d'impôt.

Enfin, le texte instaure la possibilité de conclure un bail comportant des clauses environnementales dans certains territoires présentant des enjeux environnementaux importants.

Le titre IV simplifie l'environnement administratif de l'agriculture, actuellement sur-administrée, la multitude de réglementations de toutes natures étant tantôt issues de la législation européenne, tantôt inventée avec talent par l'administration nationale. Il convient de faire disparaître l'« impôt paperasse » pour que les exploitants se consacrent à leur métier : produire.

Le projet de loi crée ainsi l'agence unique de paiement pour les aides du premier pilier.

Le dispositif de développement agricole sera simplifié.

Enfin, la loi sur l'élevage sera adaptée pour tenir compte du nouveau contexte communautaire et des besoins des éleveurs.

Le titre V apporte des réponses adaptées à la situation foncière particulière des départements et collectivités d'outre-mer.

Ce texte ayant été présenté en Conseil des ministres le 18 mai, il a été possible de poursuivre le dialogue avec les organisations agricoles, le

Conseil économique et social, les rapporteurs des commissions saisies au fond et pour avis, ainsi que des parlementaires de la majorité comme de l'opposition. C'est ainsi que le texte a été amélioré sur des points comme le foncier ou l'emploi, grâce notamment à l'excellent travail accompli par Jacques Le Guen, en sa qualité de parlementaire en mission, à propos des distorsions de concurrence en termes d'emploi et de salaires.

S'agissant du foncier, la préoccupation est vive devant le recul du foncier agricole au profit d'autres usages. La loi sur le développement des territoires ruraux apportait une première réponse et les choses doivent encore être améliorées dans ce domaine.

Sur le plan de l'emploi, depuis la présentation du projet de loi en Conseil des ministres, des arbitrages favorables ont été obtenus pour alléger le coût du travail, améliorer la rémunération et donc le pouvoir d'achat et accroître la sécurité.

Le Gouvernement proposera notamment la création d'un contrat jeune saisonnier agricole, la mise en place d'une incitation à la conversion de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée et des mesures en faveur des groupements d'employeurs.

Le ministre a précisé que l'élaboration de ce texte avait été précédée, à l'initiative de son prédécesseur, M. Hervé Gaymard, par des débats en région très intéressants, la mise en place d'une instance de réflexion *ad hoc* et un travail très utile du Conseil économique et social.

Puis il a abordé le sujet de l'habilitation à légiférer par ordonnances. En vue de présenter un texte court, les mesures concernées par cette procédure étaient initialement nombreuses, mais toutes portaient sur des aspects techniques ou des transpositions de directives, comme il est d'usage, cette procédure étant admise de longue date par le Conseil d'État. Sans le recours à ordonnances, la loi aurait comporté 143 articles, comme celle de Jean Glavany.

Tenant compte des remarques du président de la Commission et du rapporteur, le Gouvernement propose de faire évoluer le dispositif prévu par la suppression de cinq articles sur les onze envisagés ; pour quatre d'entre eux, les modifications législatives seraient introduites dans le texte par amendement ; deux articles verraient leur champ d'application réduit, notamment celui relatif à la loi sur l'élevage, dont les orientations feraient l'objet d'un article de loi nouveau ; quatre articles d'habilitation seulement seraient maintenus en l'état.

Rien ne s'oppose à l'introduction directe dans le projet de loi, à l'article 15, des mesures concernant l'extension des règles édictées par les

comités économiques agricoles ; à l'article 19, de celles concernant le développement de l'assurance récolte ; dans la deuxième partie de l'article 11, de celles concernant l'extension des missions de divers organismes.

Un vecteur législatif plus adapté sera trouvé pour l'article 30, relatif aux aspects organisationnels du ministère, et une partie de l'article 22, qui concerne le domaine sanitaire, les transpositions de droit communautaire étant néanmoins maintenues.

Il a également été envisagé de supprimer l'article 34, concernant Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, mais les représentants de ces collectivités se sont prononcés en faveur d'ordonnances.

Quant à l'article de la loi d'habilitation sur la prise en compte de l'agriculture et de la forêt dans la lutte contre l'effet de serre, il pourrait être remplacé par un article de principe intégré au code rural, le Gouvernement s'engageant à présenter un rapport dans les vingt-quatre mois.

Le Parlement connaît bien la question des signes de qualité. Les évolutions envisagées ayant reçu l'accord de l'INAO – Institut national des appellations d'origine –, de la Commission nationale des labels et des organisations professionnelles, le Gouvernement propose de maintenir le recours à l'ordonnance, sachant par ailleurs qu'une modification par voie législative supposerait la modification de quarante-sept articles du code rural.

Enfin, une réforme de la loi sur l'élevage est nécessaire car le principe de monopole des années soixante ne saurait être maintenu. Il faut mettre en place un nouveau dispositif plus responsabilisant pour la profession et préservant l'accès à des ressources génétiques de qualité pour tous les éleveurs. Il serait envisageable de définir ces orientations dans un article de loi de manière à limiter l'article d'habilitation aux dispositions les plus techniques.

Le ministre a assuré que, sur chaque point, les professionnels et les parlementaires seraient associés à la rédaction des ordonnances maintenues et il a demandé au président de la Commission de désigner à cet effet un petit groupe d'experts, autour des rapporteurs.

Le président Patrick Ollier a remercié le ministre et ses services pour leur réactivité sur le problème des ordonnances, qui préoccupait beaucoup la commission. Le Gouvernement ayant annoncé la suppression de la moitié des articles d'habilitation, les mesures à discuter seront plus nombreuses et les députés, compte tenu du temps parlementaire disponible réduit, devront accomplir un effort de concision lors des débats.

Il importe que le groupe de travail suive jusqu'à son terme la rédaction de l'ordonnance sur les signes de qualité et que la commission y soit le mieux représentée possible.

M. Antoine Herth, rapporteur, après avoir à son tour remercié le ministre pour ses réponses concernant les ordonnances, l'a néanmoins interrogé sur ses intentions concernant l'article 22, relatif à la sécurité sanitaire.

Puis, il a fait part de certaines inquiétudes sur plusieurs problèmes.

Le fonds agricole et le bail cessible suscitent ainsi de nombreuses remarques relatives au risque de renchérissement de l'installation des jeunes agriculteurs ou à leurs conséquences sur la fiscalité des transmissions. Il a regretté à cet égard que la Commission des affaires économiques ne puisse disposer de l'avis de la Commission des finances pour sa réunion du 28 septembre.

L'article 14 sur les organisations de producteurs et les interprofessions est tout aussi délicat. Il convient certes de poser dans la loi un principe pour permettre une évolution de la situation de l'organisation des marchés mais aussi, dans un second temps, de considérer le problème secteur par secteur afin de trouver des dispositions particulières adaptées à chacun.

Le contrôle des structures, déjà évoqué dans la loi de 1999, connaît des difficultés de traitement administratif. Mais dispose-t-on de statistiques permettant de connaître le nombre de dossiers traités et de savoir dans quelle mesure alléger le dispositif ?

De même, la multifonctionnalité était déjà présente dans la loi de 1999 avec la reconnaissance des contributions non marchandes et souvent non alimentaires de l'activité des agriculteurs et le recours à l'aide publique pour les rémunérer. Le projet effectue un saut qualitatif puisqu'il ouvre la possibilité de valoriser ces contributions sur le marché, avec les carburants, les huiles végétales et accessoirement l'allègement de la TVA sur le bois énergie. Quelle est la position actuelle du ministère sur ce point ? Il est en effet possible d'aller plus loin par une politique plus générale de valorisation de la biomasse, voire des déjections animales, comme le montrent les exemples étrangers.

Enfin, le texte ne traite pas de la question particulièrement sensible des organismes génétiquement modifiés, alors qu'une Mission d'information de l'Assemblée nationale a élaboré un rapport à ce propos. Quelles mesures législatives le Gouvernement envisage-t-il de prendre pour préparer l'avenir ?

M. Jean Gaubert a déduit des propos du rapporteur que celui-ci n'était pas mieux informé que lui sur les dernières avancées du gouvernement et donc que les députés allaient devoir travailler dans une certaine précipitation, alors même que le projet de loi est annoncé depuis trois ans et demi. Il a observé que si celui-ci avait été présenté un peu plus tôt, la déclaration d'urgence n'aurait pas été nécessaire.

Il a demandé quand la nouvelle rédaction des articles cités par le ministre serait disponible en insistant sur l'urgence pour les parlementaires d'en disposer, faute de quoi ils seraient dans l'incapacité de réagir et de préparer leurs amendements éventuels, ce qui serait tout à fait inacceptable.

Estimant que le projet de loi n'était pas une loi fondatrice comme celles des années soixante, il a reconnu que, la législation européenne ayant changé et que le secteur agricole dépendant de décisions adoptées à l'échelon européen, la loi ne pouvait qu'accompagner ces mutations.

Il a jugé les orientations du projet complètement libérales. Ainsi, les nouvelles conditions d'accès à la terre et de contrôle des structures vont forcément modifier la situation actuelle. Une ancienne présidente du CNJA disait : « J'aime mieux avoir des voisins que des hectares autour de moi. » Ce projet de loi ne consacrerait-il pas la présence d'hectares autour des exploitations agricoles plutôt que de voisins ? Il a indiqué que le groupe socialiste ferait donc des propositions afin de rendre le contrôle des structures plus opérant et plus efficace sans pour autant l'alléger.

Observant que la création du « fameux » fonds agricole procédait du raisonnement suivant : puisque les pas-de-porte existent, il faut les légaliser, il a considéré que cela conduirait à généraliser une pratique qui n'existait pas dans de nombreuses régions, notamment celles où les agriculteurs sont les moins riches. Il s'est inquiété des conséquences de la création du fonds agricole sur le coût de la reprise des exploitations.

Soulignant que le projet rendait commercialisable un droit à primes que les agriculteurs actuels n'avaient pas payé, et qui n'était pas acquis au-delà de 2013, voire avant, selon les arbitrages qui seront rendus au niveau européen, il s'est interrogé sur la logique consistant à comptabiliser dans le fonds des droits à primes qui seront un jour ou l'autre remis en cause et il s'est demandé comment réorienter et diversifier l'exploitation quand ces droits avaient été achetés au prix fort.

Estimant que les dispositions relatives aux interprofessions concrétisaient un très fort désengagement de l'État, il a jugé que leur mise en œuvre ne réglerait pas forcément le problème de la gestion de crise, ce dont les différents opérateurs rencontrés sur le terrain sont conscients.

Il a indiqué que le groupe socialiste ferait des propositions concernant le statut des salariés, complètement absent du texte en s'inspirant des mesures prises par M. Renaud Dutreil avec le soutien du groupe socialiste sur le statut des conjoints d'artisans et de commerçants et a jugé inacceptable que l'on puisse travailler, en 2005, sur une exploitation sans bénéficier d'aucun statut.

Il a souligné que la question des biocarburants devrait être abordée et a estimé nécessaire de redéfinir l'intégration de l'agriculture, qui a beaucoup changé depuis la loi de 1964 et les modifications de 1979 ou 1980.

M. François Sauvadet a souligné combien ce rendez-vous était attendu par les parlementaires, par la profession agricole et, au-delà, par tout le monde rural, qui attend, dans une période de profonde incertitude, qu'on lui fixe un cap.

Il a souhaité que la représentation nationale soit informée de la position du Gouvernement dans les négociations qui vont s'ouvrir à Doha, alors que l'Union européenne se trouve extrêmement divisée après le « non » au référendum et compte tenu des incertitudes pesant sur le budget communautaire.

Soulignant que le groupe UDF souhaitait une loi d'orientation et non pas se bornant à prendre acte des décisions prises et à mettre en place des outils, il s'est réjoui de la réintroduction de certaines dispositions qui devaient faire l'objet d'ordonnances dans le projet, mais a jugé qu'il conviendrait d'aller plus loin, notamment pour les signes de qualité, sujet d'importance qui concerne aussi les consommateurs.

Dans le cadre de ce travail en cours, il conviendrait également que le Gouvernement affiche d'emblée quelles sont les grandes orientations qu'il envisage pour l'agriculture française. Les réformes successives de la PAC ont fait reculer l'agriculture française, y compris dans les domaines où elle était extrêmement forte, comme la viticulture, pour laquelle les clignotants sont aujourd'hui au rouge. Quel message la France va-t-elle porter dans les futures négociations au plan européen ? C'est seulement une fois précisées ces grandes orientations que l'on pourra mettre l'agriculture en mesure de relever les grands défis qui l'attendent.

S'agissant des outils mis en œuvre dans le projet de loi et plus précisément du fonds, l'objectif est de clarifier ce qui relève du patrimoine privé et de l'exploitation et d'améliorer la transmission. Toutefois, faute d'avoir mené la réflexion à son terme, notamment sur les aspects fiscaux, les inquiétudes dépassent désormais l'espérance suscitée à l'annonce de la création du fonds. Le fonds n'est pas créé, il est révélé, mais un renchérissement des transmissions, même familiales, est à craindre.

S'agissant de l'avenir, il aurait été souhaitable d'aborder la question de la modernisation de l'enseignement et de la recherche pour renforcer la place de l'innovation et l'adaptation à l'emploi. Le groupe UDF fera des propositions à ce propos.

Le fermage, sujet d'importance dont le Parlement devrait pouvoir débattre, reste renvoyé à une ordonnance ; il faudra également trouver un équilibre entre, d'une part, la liberté et le souffle nécessaires aux exploitations pour qu'elles restent compétitives et, d'autre part, la nécessité d'être attentif au maintien des agriculteurs sur le territoire, dans chaque département.

En matière de gestion des risques et de gestion des marchés, il semble que le choix opéré par le gouvernement soit de s'engager résolument dans la gestion des risques. Des leçons doivent également être tirées de la mise en place de l'assurance récolte. Ainsi, des céréaliers en Côte d'or, bien que reconnus pour la quatrième année consécutive en situation de calamité agricole, ne bénéficient pas de l'assurance récolte car les années de référence ne permettent pas de prendre en compte la réalité du revenu, et, dans le même temps, n'obtiennent pas de réponse en matière de gestion des marchés et de la part du fonds des calamités. La position du Gouvernement sur la gestion du risque lié à l'exploitation et sur la gestion du risque de calamité doit donc être clarifiée, notamment pour les zones herbagères et les zones d'élevage, ainsi que sur l'avenir de l'ancien BAPSA (Budget annexe des prestations sociales agricoles) devenu FFIPSA (Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles), dont le déficit se monte à 3,2 milliards d'euros.

Estimant qu'une bonne loi d'adaptation devait comporter un volet fiscal et social, il a annoncé que le groupe UDF formulerait des propositions.

Soulignant que les députés devaient avoir le temps d'examiner les amendements relatifs aux dispositions qui relevaient jusqu'à présent d'ordonnances, il a demandé comment les travaux seraient organisés.

M. André Chassaigne a félicité le président de la Commission et le rapporteur pour leur admirable démonstration de dialectique consistant à démontrer à la fois qu'il convenait de faire vite mais que la porte restait ouverte à la discussion de nombreux amendements.

Il a exprimé son assentiment aux propos tenus par M. François Sauvadet tout en se désolidarisant de l'affirmation selon laquelle le projet de loi n'était pas un texte fondateur. Il a estimé le contraire, le texte orchestrant le glissement de l'agriculture familiale, socle de la ruralité, vers une agriculture libérale et même capitaliste.

Sur le fond, un des dispositifs juridiques prévus dans le projet de loi remet en cause le statut du fermage, sans qu'il y soit fait la moindre référence dans l'exposé des motifs. Ainsi, l'augmentation de 50 % du prix du bail cessible s'imposera au fur et à mesure que les bailleurs en auront l'opportunité. De même, avec l'introduction de la possibilité de ne pas renouveler un bail sans justification, l'ensemble de l'équilibre du statut du

fermage est remis en cause. Le Gouvernement considère-t-il le statut du fermage comme un obstacle au développement de l'agriculture ?

Comment les générations pourront-elles se renouveler avec la hausse généralisée du prix du foncier, des baux ruraux et plus généralement de l'installation ? Il semblerait que le gouvernement ne veuille pas alléger l'agriculture française mais la « plomber » avec des charges accrues. Quelle aide envisager pour l'installation ? L'article 6, relatif à l'installation progressive, ne conduira-t-il pas à transférer le risque de l'installation des banques vers les agriculteurs retraités ?

Sur l'article 23, il a demandé au Gouvernement de préciser sa position sur la réforme des labels, AOC et autres signes de qualité.

Observant que le projet de loi d'orientation devait être largement amendé, notamment sur les salaires, les saisonniers, le foncier, les biocarburants, il a demandé si l'Assemblée serait informée des rectifications annoncées : le projet de loi fera-t-il l'objet d'une lettre rectificative ou sera-t-il modifié par le dépôt d'amendements du Gouvernement ou de la majorité ?

Indiquant que le groupe communiste se réservait d'évaluer l'importance des sujets qui resteront renvoyés à des ordonnances, il s'est demandé s'il ne serait pas possible de réintégrer l'ensemble des dispositions faisant l'objet d'une habilitation dans le projet.

M. Michel Raison a jugé que le texte était bien une loi d'orientation mais qu'en revanche ce n'était pas un texte fondateur puisqu'il s'appuyait sur des bases existantes solides, avec un fonctionnement très structuré de l'agriculture, tout en s'inscrivant sans un environnement économique européen et international en forte évolution.

Il s'agit par conséquent d'une loi d'orientation, voire de réorientation, de l'exploitation familiale traditionnelle vers une véritable entreprise agricole, ce qui n'empêche évidemment pas les petites entreprises familiales de le rester. Il s'agit de permettre à ceux qui souhaitent créer de véritables entreprises agricoles de bâtir de véritables projets de carrière et de s'installer ou se réinstaller en agriculture tout en anticipant leur cessation d'activité, qui peut intervenir avant l'âge de la retraite.

Le projet de carrière sera facilité par l'allègement du contrôle des structures, qui favorisera l'arrivée de nouveaux éléments en agriculture, ainsi que par une fiscalité plus adaptée, qui sera aménagée au cours du débat.

Il a ensuite souhaité évoquer trois questions.

S'agissant de l'emploi salarié, il s'est demandé s'il ne faudrait pas en tenir compte dans la mesure des exploitations.

S'agissant des débouchés non alimentaires, il importe, à côté des biocarburants, de poursuivre le développement de la biomasse, de l'énergie provenant du bois, de la paille, du biogaz et d'autres sous-produits agricoles, des matériaux à base de fibres comme le chanvre, ou d'amidon, avec lesquelles on peut fabriquer du béton armé isolant ou des plastiques biodégradables, sans oublier les débouchés dans l'industrie automobile ou l'agrochimie (tensioactifs, détergents, solvants, lubrifiants, cosmétiques...).

Enfin, il a considéré que, dès lors que l'agriculture était mieux structurée en entreprises, les entrepreneurs de travaux agricoles devaient aussi participer à l'orientation agricole puisqu'ils servent les exploitations, toute taille confondue, et qu'ils servent plus généralement le milieu rural, en évitant cependant toute distorsion de concurrence avec les autres entrepreneurs ruraux que sont les artisans.

Le groupe UMP est donc satisfait de l'orientation donnée par cette loi et proposera évidemment de nouveaux amendements, en commission comme en séance, pour l'enrichir et en faire davantage encore un texte d'orientation.

Le président Patrick Ollier a précisé que les amendements du Gouvernement étaient à l'instant même en cours de transmission à la Commission et que la plupart d'entre eux lui parviendraient au cours de la soirée.

Le ministre a apporté les éléments de réponse suivants aux orateurs des groupes :

– la création du fonds agricole et du bail cessible constitue une évolution importante. Le jeune agriculteur qui souhaite s'installer doit racheter tout ou partie d'une exploitation en état de marche, l'objectif étant d'éviter l'éclatement. Le coût des reprises d'exploitation va sans doute augmenter, mais il s'agit de toute manière d'une tendance lourde et il est naturel que le vendeur souhaite valoriser son bien. Le fonds agricole ne devrait pas amplifier le phénomène ; au contraire, il clarifiera les conditions juridiques et facilitera le plan de financement. Le Gouvernement est cependant ouvert aux propositions d'amélioration pour éviter ce risque ;

– sur l'article 14 et les organisations de producteurs, le Gouvernement a recherché un point d'équilibre. Il convient de privilégier les organisations de producteurs qui assurent l'achat de la production de leurs membres en vue de sa commercialisation. Cette révolution culturelle appelle une évolution progressive. C'est pourquoi le projet de loi n'impose pas le transfert de propriété mais prévoit des solutions alternatives. Les modalités concrètes seront déterminées filière par filière dans les décrets d'application,

qui seront très rapidement communiqués aux parlementaires et aux organisations professionnelles ;

– le concept de multifonctionnalité constituait l'un des points majeurs de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, avec les fameux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui se sont avérés très coûteux. Mais les démarches contractuelles pour rémunérer les services non marchands vont continuer à se développer ; c'est un élément important du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Pour assumer toutes ces fonctions, il faut néanmoins commencer par consolider l'avenir de l'agriculture. C'est pourquoi, en réorientant celle-ci vers sa fonction économique, loin de remettre en cause la multifonctionnalité, on pose à la mise en œuvre de celle-ci une condition préalable : la rentabilité de l'exploitation. Le développement des utilisations non alimentaires est évidemment une dimension essentielle de la multifonctionnalité ;

– sur les organismes génétiquement modifiés, la Mission d'information présidée par Jean-Yves Le Déaut, et dont le rapporteur était Christian Ménard, a effectué un travail remarquable et le Gouvernement déposera un projet de loi s'inspirant largement de ses conclusions. Le texte sera déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat et viendra en discussion au cours du quatrième trimestre 2005 ;

– l'article 22, relatif à l'habilitation sanitaire, a essentiellement pour objet d'harmoniser la réglementation nationale avec la règle européenne. Sur ses six alinéas, le Gouvernement propose d'en supprimer deux, le quatrième et le sixième. Le troisième sera précisé pour expliciter la formulation un peu ambiguë sur l'élargissement des pouvoirs de contrôle des agents ;

– la loi n° 99-574 précitée avait renforcé le contrôle des structures sans que cela ait un impact significatif sur les installations. Il convient de maintenir cette procédure mais tout dépend de la manière dont elle est appliquée dans chaque département. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi d'alléger le contrôle et de revenir à une situation proche de celle d'avant-1999 : il sera ciblé sur les aspects les plus structurants. Les commissions départementales des opérations agricoles (CDOA) instruisent 50 000 dossiers de contrôle par an et émettent 4 000 refus ; le relèvement des seuils allégerait leur travail ;

– le texte ne comporte encore, c'est vrai, aucune mesure concernant les biocarburants, mais le Gouvernement est très ouvert sur cette question puisqu'il vient de nommer un coordinateur interministériel de la biomasse ;

– le Conseil d'État a considéré, comme le Gouvernement, que ce texte mérite l'appellation de loi d'orientation parce qu'il propose un nouveau

modèle d'exploitation agricole, avec des évolutions de fond en matière de relations entre le propriétaire et le fermier, mais aussi parce qu'il apporte des réponses à des attentes sociales fortes ;

– des amendements gouvernementaux seront déposés et, conformément à la loi de la démocratie, il est souhaitable que le rapporteur et la majorité, qui ont travaillé avec le Gouvernement, déposent les leurs. Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement sera ouvert à ceux provenant des groupes d'opposition dans un souci de dialogue constructif ;

– si la PAC actuelle court jusqu'en 2013 – n'en déplace à M. Tony Blair –, les DPU, droits à paiement unique, constitueront à terme un élément essentiel de la viabilité des exploitations. Les mesures d'application fixées avec les organisations tendent à éviter tout trafic de DPU. Ces droits, de nature très différente par rapport aux droits à produire ou aux primes traditionnelles, ont vocation à être intégrés dans le fonds agricole, lequel permettra de gérer l'ensemble de biens, corporels ou incorporels. Dans le fonds agricole, les DPU seront marchands tandis que les droits à prime seront administrés ;

– sur la question des salariés agricoles, le texte peut être enrichi : le Gouvernement présentera des amendements et sera très attentif à ceux que les parlementaires proposeront pour améliorer la condition des salariés agricoles ;

– les négociations de l'OMC se trouvent à un point clé puisque les représentants de la Commission européenne viennent de rencontrer ceux des États-Unis, de l'Inde et du Brésil. Le Gouvernement français considère que la Commission européenne, dans cette affaire, ne négocie pas correctement puisqu'elle n'a rien obtenu sur le plan des échanges industriels, des biens et des services, quand elle a déjà fait des concessions sur les questions agricoles ou laissé entendre qu'elle était prête à en consentir, aussi bien s'agissant des exportations que de l'accès aux marchés et des soutiens internes. Mais le Gouvernement va tracer une ligne rouge et il ne se retrouve pas seul, la quasi-totalité des vingt-cinq États membres se situant sur la même ligne de fermeté et de respect du mandat donné à la Commission ;

– sur le FFIPSA, les parlementaires trancheront lors de l'examen du PLFSS. Il s'agit, à ce stade, de dégager des ressources nouvelles, comme s'y emploie M. Yves Censi, président du conseil de surveillance, et de pérenniser la spécificité du système de protection sociale agricole avec son support, la mutualité sociale agricole. Sur cette ligne, le Gouvernement ne transigera pas ;

– le fonds agricole bénéficiera du droit forfaitaire appliqué aux mutations de parts des sociétés agricoles, sous réserve du travail effectué avec

M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis de la commission des finances, qui prépare un amendement dans cette direction ;

– il est apparu utile au Gouvernement d’accompagner toutes ces mesures nouvelles par un travail de simplification et d’adaptation du statut du fermage afin de conforter ce dernier. Il s’agit d’harmoniser et de regrouper les cas de résiliation du bail et en aucun cas de remettre en cause le fondement du statut et le droit au renouvellement du bail pour le preneur, sur lequel s’appuie tout un pan de la vie agricole ;

– le projet de loi sur la recherche sera le véhicule le mieux adapté aux mesures concernant la recherche agricole. Le Premier ministre a annoncé, à Rennes, qu’il créerait une mission de réflexion sur l’enseignement agricole, sous la responsabilité conjointe des ministères de l’éducation nationale et de l’agriculture, laquelle sera vraisemblablement confiée à M. François Grosrichard, journaliste spécialiste de l’aménagement du territoire ;

– s’agissant de l’allègement des charges, le remboursement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), avec le passage de quatre à cinq centimes par litre, atteint maintenant 88 %, et la mesure, annoncée par le Premier ministre en septembre, est rétroactive au 1^{er} septembre. La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) fera l’objet d’un débat, la commission des finances du Sénat s’opposant résolument à sa suppression. Le projet de loi comporte aussi des mesures d’aide importantes comme les revalorisations du plafond de la déduction pour investissement (DPI) et de la déduction pour aléas (DPA), le crédit transmission ou le crédit d’impôt en faveur de l’agriculture biologique ;

– le dispositif d’aide à l’installation vise à adapter les procédures grâce au crédit transmission, mis au point avec l’ensemble des jeunes agriculteurs, et pas seulement avec le CNJA. Le taux d’intérêt du prêt bonifié pour les jeunes agriculteurs vient également d’être abaissé ;

– l’article 23 introduit le principe d’une réforme des signes de qualité, l’idée du Gouvernement étant de les simplifier dans le cadre de l’INAO ;

– le Gouvernement est prêt à examiner un amendement en faveur des entrepreneurs de travaux agricoles ;

– en matière de biomasse, le texte comporte des mesures fortes, notamment en son article 11 sur les mécanismes de marché et le prix du carbone. L’article 12 permet sous conditions d’employer l’huile végétale produite sur l’exploitation pour des usages professionnels. Il faudrait trouver un équilibre entre les impératifs techniques et environnementaux et l’intérêt de développer cette filière. Le Gouvernement est également prêt à accepter

d'autres mesures concernant les bioénergies mais celles-ci ne sont pas de nature législative. La loi prévoit aussi que les collectivités territoriales bénéficient d'un taux de TVA allégé lorsqu'elles consomment du bois énergie ;

– il est important, enfin, de prendre en compte l'emploi salarié dans les exploitations agricoles. Le Gouvernement s'est engagé à ouvrir ce chantier, qui est plutôt d'ordre réglementaire, puisqu'il concerne les règles d'attribution des aides qui leur sont accordées.

M. François Brottes a insisté à son tour sur la nécessité de disposer des amendements du Gouvernement au plus tôt, d'autant que le projet ne fera l'objet que d'une seule lecture.

Il a indiqué qu'en Rhône-Alpes, aucun agriculteur, même parmi les membres de la FNSEA, ne semblait être partisan du fonds agricole, qui sera défavorable aux petites et moyennes exploitations et mettra en péril l'installation des jeunes.

Il a estimé que le sujet des signes de qualité devait être traité par les parlementaires et souligné l'importance de la traçabilité des produits tant vis-à-vis du consommateur que pour ses effets économiques et les garanties qu'elle apporte en matière de santé et de goût.

Observant que le projet ne comportait pas de volet montagne, il a jugé crucial de conforter l'agriculture de montagne, qui concerne des exploitations de douze à dix-huit hectares et estimé que le fonds agricole risquait encore d'avoir un impact négatif sur ces territoires.

Enfin, il a déploré l'absence d'étude d'impact du projet de loi, contraire à la tradition des lois d'orientation.

M. Jean-Paul Charié s'est associé aux propos de l'orateur précédent sur l'organisation des débats parlementaires et la communication des amendements à l'ensemble des commissaires.

Il s'est interrogé sur la philosophie du Gouvernement à propos des interprofessions, soulignant que la loi d'orientation n'aurait de valeur que si le monde agricole vivait du revenu de son travail, c'est-à-dire s'il vendait sa production au-dessus de ses coûts de revient. Observant qu'en France, lorsque les prix au départ de la propriété baissent, les prix à la consommation augmentent, il a estimé que la pression des grandes surfaces s'effectuait aux dépens des producteurs et que même la concurrence entre coopératives agricoles s'exerçait parfois au détriment des agriculteurs. Il a conclu son propos en disant que si la France ne parvenait pas à résoudre le problème pour les produits alimentaires, elle ne le ferait pas d'avantage pour les produits non alimentaires comme le carburant.

M. Philippe-Armand Martin a fait état des vives craintes que suscite le fonds agricole, notamment pour des filières comme l'horticulture, la production maraîchère et la viticulture, dont une grosse partie est actuellement en crise. Il a affirmé que, dans les régions viticoles en difficulté, ce n'était pas en renchérisant le coût fiscal que les exploitations pourraient être transmises. Les dispositifs fiscaux destinés à faciliter la transmission des entreprises individuelles supposent une transmission intégrale, ce à quoi ne répond pas du tout le fonds agricole. Il a jugé que la création du fonds aboutirait à déséquilibrer les partages familiaux d'où un risque de disparition des entreprises. Il a donc insisté sur la nécessité de trouver un compromis pour éviter la catastrophe dans certaines filières.

Il a enfin souhaité qu'un équilibre soit trouvé entre interprofessions et groupements de producteurs, ces derniers ne devant pas empiéter sur les interprofessions, qui, généralement, fonctionnent bien en région.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard s'est déclarée choquée par ce projet de loi d'orientation agricole. Son exposé des motifs indique qu'il « doit aider l'agriculture française à répondre aux attentes nouvelles de la société » et évoque à plusieurs reprises les attentes environnementales auxquelles les agriculteurs doivent continuer à s'adapter, ainsi que la PAC et même le bien-être animal. Malheureusement, hormis le petit crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique et la diminution de la TVA pour les collectivités s'inscrivant dans la filière bois, le texte ne comporte aucune mesure allant dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement, laquelle est pourtant mise à mal par l'agriculture française. Les quelques dispositions concernant les phytosanitaires ne vont pas suffisamment loin.

Pour Mayotte, par exemple, où la confrontation entre protection de l'environnement et développement agricole est très forte, le problème est renvoyé à une ordonnance, ce qui signifie que le Parlement ne pourra pas discuter de tous ces problèmes.

Pour conclure, elle a demandé si le ministère de l'écologie et du développement durable avait été associé à l'élaboration de ce projet de loi.

M. Philippe Martin a approuvé les propos du rapporteur concernant les OGM. Rappelant qu'une Mission d'information s'était penchée pendant plusieurs mois sur les conditions d'encadrement de la recherche sur les OGM et avait émis une soixantaine de propositions – notamment la pause des essais en 2005 et la création d'un régime d'indemnisation –, fondées sur le triple principe de la précaution, de la parcimonie et de la transparence, il a noté qu'au cours de l'été, la culture de plus d'un millier d'hectares de culture OGM

avait été rendue publique, obéissant au triple principe du risque, de la prolifération et de l'opacité.

C'est pourquoi il s'est demandé quel sort serait réservé aux travaux de la Mission d'information, quelle était la réalité de ces mille hectares et des conditions dans lesquelles ils avaient pu être plantés et surtout quel serait le calendrier de transposition de la directive 2001-18 du 12 mars 2001. Il a déclaré en conclusion que le Gouvernement proposait une loi d'orientation à une agriculture désorientée.

M. Jean-Marie Binetruy a expliqué que la première version du texte avait été utile car elle avait permis aux parlementaires d'enregistrer les réactions du terrain. Soulignant que l'agriculture française était très diverse et que les problèmes ne se posaient pas partout de la même manière, il a indiqué que, dans le Doubs, les agriculteurs étaient globalement favorables au fonds agricole mais s'interrogeaient sur le bail cessible. Certains fermiers ayant jusqu'à quarante-huit bailleurs, le bail cessible risque de leur poser problème car ils devront contracter une multitude de contrats. Par ailleurs, en zone périurbaine ou à proximité des villages, les bailleurs seront-ils prêts à s'engager sur une longue période ?

Rappelant que le Doubs connaissait 1,2 départ pour une installation, et tout en reconnaissant que des assouplissements s'imposaient en matière de contrôle des structures, il s'est fait l'écho de l'inquiétude suscitée par la disposition permettant la mise en valeur des biens familiaux sans autorisation d'exploiter, d'aucuns craignant une déstructuration des exploitations et demandant une limitation de l'exemption.

Il a estimé que la cession de la production prévue à l'article 14 posait problème. Il faut notamment apporter des précisions sur le fonctionnement des interprofessions. L'unanimité des professions représentées est évidemment requise mais, à l'intérieur de chacune d'entre elles, cette même unanimité est-elle bien utile ? Pourquoi ne pas profiter de la loi pour préciser ce point technique ?

Enfin, M. Binetruy a signalé qu'il avait déposé un amendement tendant à revenir sur l'interdiction aberrante de cumuler AOC et dénomination montagne.

M. Jean-Claude Lemoine a demandé comment le fonds national de garantie des calamités agricoles s'articulera avec les assurances récoltes. La dotation de l'État sera-t-elle pérennisée et à quel taux ?

La diminution du foncier non bâti sera évidemment compensée au centime près, mais l'autonomie financière des collectivités ne se trouvera-t-elle

pas amputée ? En principe, aucune collectivité publique ne peut exercer de tutelle sur une autre.

M. Germinal Peiro a évoqué trois questions :

– dans le contexte mondial de la libéralisation des échanges et de la réforme de la PAC, qui fait peu à peu disparaître les outils de régulation, comment le Gouvernement français entend-il intervenir, à l'OMC et dans l'Union européenne, pour contrecarrer les disparités de coût de production ? Les produits français n'arriveront jamais à concurrencer ni les bovins argentins, ni les moutons néo-zélandais, ni le blé ukrainien, ni nombre de productions légumières et fruitières ;

– la loi d'orientation vise à renforcer la compétitivité des exploitations agricoles, ce qui peut se comprendre, mais il ne faut pas oublier les petites et moyennes exploitations, encore majoritaires, qui participent à la fois à l'aménagement du territoire et à la présence sociale. En Dordogne, une exploitation meurt chaque jour. Quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il en faveur des petites et moyennes exploitations ?

– le texte ne contient pas non plus d'avancées sociales ni de mesures en faveur des retraites agricoles. La loi sur la retraite complémentaire obligatoire, adoptée à l'unanimité n'était qu'une étape mais, depuis trois ans, rien de plus n'a été fait dans ce domaine. Que prévoit la loi pour améliorer la situation des retraités agricoles ?

M. Jean Auclair est revenu sur l'article 14 et le transfert de propriété, notamment pour les productions animales, pour souligner que les aides ne devraient pas être attribuées aux organisations de producteurs mais aux producteurs eux-mêmes car l'expérience montre que les structures ne redistribuent pratiquement rien, ce qui suscite des distorsions de concurrence considérables entre les agriculteurs appartenant à une coopérative et les indépendants. Les premiers représentent environ 40 % de la population agricole ; les 60 % restants ne veulent pas entendre parler de transfert de propriété : ils veulent demeurer indépendants. Il est donc crucial de supprimer cette notion de transfert de propriété. Une association de producteurs n'a pas vocation à commercialiser mais à regrouper des éleveurs.

Les SARL et les SA composées d'indépendants vont donc modifier leurs statuts pour être reconnues, mais ce n'est pas ce qu'elles demandent. Les indépendants ne désirent pas être assistés par l'État comme les coopératives. D'un côté, les coopératives sont des consommatrices d'argent public, de l'autre, les indépendants sont créateurs de richesses ; il faut tenir compte de l'avis de ces derniers. L'article 14 est tout sauf libéral.

Le Gouvernement est-il prêt à faire sortir les productions animales du champ d'application de l'article 14 ? Il faut aussi penser aux problèmes de commercialisation des animaux maigres.

M. Philippe Feneuil a évoqué les accords bilatéraux entre l'Union européenne et les États-Unis et le fait que ces derniers demandent la reconnaissance de leurs pratiques œnologiques et s'est inquiété de l'éventualité que l'Europe cède sans pour autant obtenir la reconnaissance et la protection des appellations d'origine et des signes de qualité demandée par la France.

Estimant excessives les critiques de l'opposition à l'égard d'un texte qui constitue la première tentative de reconnaissance des entreprises agricoles, il s'est cependant demandé si la portée des articles 1^{er} et 2 avait été suffisamment mesurée et s'ils ne risquaient pas de perturber certaines filières.

M. Jacques Bobe a insisté sur l'attention que prêtent les collectivités territoriales à la taxe sur le foncier non bâti.

S'agissant de l'article 23, relatif aux signes de qualité et aux appellations d'origine contrôlée, il a souhaité que le groupe de réflexion annoncé par le Gouvernement soit rapidement constitué et observé que les dispositions à venir devraient se concilier avec la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

M. Jean Dionis du Séjour s'est étonné de l'absence d'un « article zéro » sur les orientations de la politique agricole française, comme celui que contenait la loi fixant les orientations de la politique énergétique.

Se faisant l'écho des agriculteurs de Lot-et-Garonne qui sont plutôt favorables à la création du fonds agricole et à sa cessibilité, il s'est opposé en revanche à ce que la question du fermage, éminemment politique, objet de l'article 3, soit traitée par ordonnance : soit les aménagements sont d'ordre rédactionnel, auquel cas il faut attendre un vecteur législatif adapté, soit la réforme est profonde et le Parlement doit en être saisi.

Il a indiqué qu'il semblait y avoir une incohérence entre le discours volontariste de l'article 11 sur les biocarburants et la baisse des exonérations sur les diesters et le bioéthanol envisagée par le projet de loi de finances.

Rappelant que la directive européenne n° 2003-30 citait les huiles végétales pures – dont Agen est la capitale européenne – parmi les biocarburants, il a invité les services du ministère de l'agriculture à cesser de « persécuter » les huiles végétales pures, qui sont des biocarburants comme les autres.

M. Serge Grouard a jugé que ce texte pourrait être fondateur s'il s'organisait autour d'un axe central : le développement durable. Une loi d'orientation ayant vocation à préparer l'avenir, cet aspect devrait être davantage approfondi, avec trois déclinaisons au moins : la qualité des produits, les incitations à produire en respectant davantage l'environnement et l'ouverture de l'agriculture vers des débouchés non alimentaires.

M. Martial Saddier a salué la création d'un crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique indiquant que la majorité serait amenée à déposer quelques amendements peu coûteux pour aller plus loin.

Les élus de la montagne attendent également la bienveillance du Gouvernement pour compenser le handicap naturel de l'agriculture de montagne et promouvoir sa production de qualité, d'autant que, lorsqu'elles sont situées en zone touristique, les propriétés agricoles échappent complètement au secteur agricole et se vendent à des fins touristiques. Il a évoqué les interrogations des agriculteurs de montagne sur le fonds agricole.

Il a enfin attiré l'attention sur les conséquences des dispositions relatives aux activités équestres à vocation ludique prévues par la loi n° 2005-157 qui entraînent une inflation de projets consommateurs d'espace qui échappent à l'agriculture.

M. Michel Raison est revenu sur la question du fonds agricole. Comme tout changement fondamental, cet outil fait peur. Avec le fonds, l'agriculture sortira d'une vision purement patrimoniale pour s'orienter progressivement vers une prise en compte de la valeur économique de l'entreprise. La peur incite à penser que la valeur économique s'ajoutera à la valeur patrimoniale, ce qui est inexact car la valeur patrimoniale est aujourd'hui faussée : un bâtiment agricole valant 20 000 euros est commercialisé 150 000 euros parce que la ferme, avec son quota, contient 197 500 litres de lait. Il faut faire confiance au marché pour atteindre l'équilibre.

Le ministre a apporté aux différents intervenants les éléments de réponse suivants :

- les députés auront connaissance de tous les amendements au cours de la soirée ;
- la création du fonds agricole répond à un besoin ;
- le Gouvernement est preneur de mesures en faveur de la montagne ;
- face aux cinq grandes centrales d'achat, les agriculteurs sont isolés, sauf lorsqu'ils se regroupent. Il faut donc renforcer le rôle économique

des interprofessions. Quand un produit, notamment un fruit, rencontre des difficultés, les interprofessions et les organismes étatiques d'intervention peuvent immédiatement déclencher des campagnes de communication à la radio : en quelques jours, la consommation repart et les prix remontent. L'interprofession est un outil à la disposition de l'amont et de l'aval pour faire exister économiquement les producteurs face à la grande distribution ;

– le ministère de l'agriculture a travaillé avec celui de l'écologie et le texte contient des éléments sur l'environnement. Par ailleurs, le projet de loi sur l'eau, texte fondamental en matière environnementale, aura des conséquences notables sur le monde agricole. La simple mesure sur l'agriculture biologique coûte déjà 18 millions d'euros mais le Gouvernement est disposé à accepter des dispositions complémentaires, dans les limites des équilibres financiers garantis par l'article 40 de la Constitution ;

– les 1 000 hectares d'OGM cultivés en France relèvent de l'autorisation accordée par l'Union européenne en 1991 et 1992 ; ils ne sont pas soumis à déclaration obligatoire auprès des pouvoirs publics. Sur le total, 500 hectares ont cependant été déclarés spontanément. La situation est anormale et, même si des règles de biovigilance et de séparation s'appliquent, il est souhaitable que les pouvoirs publics disposent d'une vision complète sur les OGM expérimentaux comme sur les OGM commerciaux. La loi s'inspirant de la directive européenne et des conclusions de la Mission d'information viendra en discussion le plus rapidement possible pour sortir de cette situation de non-droit et d'absence de transparence, comme l'attendent les citoyens et les élus locaux ;

– le bail cessible, de longue durée, a vocation à être transmis. Il est par conséquent normal qu'il soit enregistré. Cela aura un coût, mais c'est le prix de la sécurité juridique pour les deux signataires. Il faudra réfléchir avec la profession notariale sur la possibilité d'appliquer des tarifs d'enregistrement adaptés en cas de baux multiples ;

– en zone périurbaine, l'espace rural est rogné par les constructions pavillonnaires, notamment à vocation sociale, que les maires privilégient par rapport aux barres et aux tours. Le Conseil économique et social a émis des propositions à ce sujet et le Gouvernement est ouvert à la discussion ;

– le Gouvernement souhaite que l'assurance récolte monte progressivement en charge mais, tant que le seuil de couverture du marché ne sera pas atteint, il faudra conserver le fonds national de garantie des calamités agricoles. Le Gouvernement s'emploiera en particulier à augmenter le taux de couverture des « plurisinistrés » ;

– la mesure sur le foncier non bâti annoncée par le Président de la République est importante car elle représente 140 millions d'euros de charges en moins pour les exploitants, à condition que, en cas de fermage, les propriétaires répercutent cette baisse. Cela pose néanmoins problème du point de vue de la capacité des collectivités territoriales à décider de leurs impôts et de leur autonomie. L'idée est donc de compenser la baisse à l'euro près ; mais la mesure sera inscrite au projet de loi de finances et le débat sera donc ouvert en commission des finances ;

– la première réponse à la mondialisation est européenne : dans les négociations de l'OMC, avec 450 millions de consommateurs, l'Europe pèse, tandis que, avec ses 62 millions d'habitants, la France, seule, serait morte. La deuxième réponse est celle de la qualité et de la traçabilité, ce qui justifie la prise en compte des préoccupations environnementales ;

– l'ensemble des mesures du projet de loi concerne les exploitations de toutes tailles, petites, moyennes et grandes ;

– l'effort sur les retraites agricoles mérite d'être accru. Beaucoup de mesures ont été prises en la matière depuis 2002 mais un effort devra certainement être accompli par le biais du PLFSS ;

– le transfert de propriété proposé par le Gouvernement est facultatif. La rédaction de décrets par filière permettra de traiter le cas spécifique de la filière animale et il pourra être demandé que celle-ci n'entre pas dans le dispositif ;

– un accord a été signé mi-septembre sur les relations viticoles entre les États-Unis et l'Union européenne. Il aura la vertu de faire cesser les contentieux anciens, mais encore faut-il que les Américains l'appliquent et abandonnent les appellations frauduleuses. La France leur demandera aussi de modifier la loi d'Amato. L'accord n'a donc pas été signé pour solde de tout compte ;

– l'« article zéro » du projet de loi d'orientation, c'est son exposé de motifs, qui est d'une grande portée, et auquel le Conseil constitutionnel et les tribunaux pourront du reste se référer ;

– le Gouvernement ne projette pas de remettre en cause le fermage mais de procéder à des aménagements techniques, ce qui motive son choix de légiférer par ordonnances ;

– à propos de la taxe générale sur les activités polluantes, il n'est pas question que le Ministre de l'économie et des finances reprenne aux agriculteurs ce qui leur est accordé d'un autre côté ;

– le ministère de l'agriculture est sensible aux préoccupations relatives au développement durable et prêt à travailler sur les questions de l'agriculture biologique et de l'agriculture de montagne. MM. Martial Saddier et Yves Simon ont accepté de mener une mission de quelques mois pour aider le Président de la République et le Gouvernement à élaborer le mémorandum français sur la réforme de la PAC avant la fin de l'année.

Pour conclure, le ministre a approuvé la mise au point formulée par M. Michel Raison sur le fonds agricole.

* *
*

Mercredi 28 septembre 2005
Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a commencé l'examen, sur le rapport de **M. Antoine Herth**, du projet de loi d'**orientation agricole (n° 2341)**.

Avant le Titre 1^{er}

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert portant article additionnel avant le titre 1^{er} après que celui-ci a indiqué qu'il s'agissait de rappeler les grandes orientations, de la politique agricole.

TITRE 1^{ER}

**PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE D'ENTREPRISE ET AMÉLIORER
LES CONDITIONS DE VIE DES AGRICULTEURS**

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, M. Antoine Herth, tendant à compléter l'intitulé du titre I^{er} par une référence à l'emploi, afin d'assurer la cohérence de cet intitulé avec le contenu du texte. Le **Président Patrick Ollier** a indiqué que le projet serait en effet enrichi à ce sujet grâce aux interventions de la Commission, du rapporteur et de M. Jacques Le Guen.

**CHAPITRE 1^{ER} : Faire évoluer l'exploitation agricole vers
l'entreprise agricole**

Avant l'article 1^{er}

La Commission a, conformément à l'avis de son Rapporteur, *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert tendant à donner une définition de la notion d'exploitant agricole. **M. Jean Gaubert** a indiqué que l'avènement des droits à paiement unique ainsi que la possibilité de percevoir des subventions européennes sans obligation d'exploiter une terre pourraient conduire des propriétaires à renoncer à louer leur bien. Il a estimé que cet amendement devait permettre de débattre du statut de l'agriculteur.

Article 1^{er} (art. L. 311-3 [nouveau] du code rural) : *Institution de la possibilité de nantir le fonds agricole*

La Commission a examiné trois amendements de suppression de cet article présentés par MM. Philippe Feneuil, François Sauvadet et Jean Gaubert.

M. Philippe Feneuil a indiqué que son amendement n'avait pas pour objet de contester la notion de fonds agricole, dans la mesure où il partage la vision entrepreneuriale qui soutient la création d'un tel fonds, mais a estimé

que l'impact de ce dispositif gagnerait à être mieux évalué. Citant l'exemple d'une exploitation dans la Marne, où, comme très souvent en France, les transmissions s'effectuent au sein d'une même famille, il a ainsi jugé que la création du fonds agricole aurait pour effet de renchérir le coût fiscal des transmissions d'exploitations, mais aussi de déséquilibrer les partages familiaux.

Usant de la faculté ouverte par l'article 38 du règlement, **M. Charles de Courson** a précisé que le fonds agricole existait déjà, et que le présent article n'avait d'autre objet que d'en révéler l'existence, ce qui ne lui paraissait pas opportun. Il a indiqué que ce fonds allait entraîner une augmentation des prix, et donc compliquer la transmission des exploitations ; il a ajouté que le nantissement du fonds n'aurait aucune incidence sur l'accès au crédit, l'octroi d'un prêt dépendant essentiellement du revenu de l'exploitation. En outre, il a estimé que dans la mesure où le texte ne comportait pas de dispositions fiscales, la distinction entre patrimoine privé et patrimoine de l'entreprise, à laquelle le fonds devait contribuer, n'était pas opportune. Enfin, il a remarqué que l'article 1^{er} devait être mis en relation avec les dispositions de l'article 2 relatives à la cession des baux. Jugeant que sans cessibilité de l'ensemble des baux de l'exploitation, le fonds n'aurait aucune valeur, il a rappelé qu'en moyenne un fermier comptait huit bailleurs distincts et que chacun d'entre eux pourrait refuser de conclure un bail cessible. Il a conclu en soulignant la nécessité de l'adoption des mesures fiscales proposées par des amendements présentés par l'UDF.

M. Jean Gaubert a estimé que ce fonds constituait une fausse bonne idée et qu'il conduirait, en pratique, à renchérir les installations et à concentrer les exploitations. Il a ajouté que le fonds ne lui paraissait pas, en lui-même, de nature à améliorer l'accès au crédit des exploitations. Puis, il a jugé l'inclusion dans le fonds des droits à paiement unique immorale, car il s'agit de droits que n'ont pas payés leurs détenteurs, et dangereuse puisque rien ne garantit leur existence au-delà de 2013. Enfin, il a estimé que ce fonds constituerait un frein à la diversification.

M. André Chassaigne a souligné qu'il soutenait ces amendements, et que cette question présentait une dimension sémantique qu'il convenait de relever. Il a précisé que la notion de fonds agricole apparaissait déjà dans le Code rural, et que la mention en des termes identiques, d'un fonds qui ne présentait pourtant pas les mêmes caractéristiques, englobant non seulement les valeurs immobilières, mais aussi mobilières ou immatérielles, risquait de créer une insécurité juridique dommageable. Il a alors cité à titre d'exemple les dispositions du Code rural relatives au droit de préemption des SAFER sur le fonds agricole.

M. François Brottes rappelant l'initiative prise par le Président Patrick Ollier à l'occasion de l'examen de la loi relative aux petites et moyennes et entreprises tendant à permettre un droit de préemption de la commune sur les locaux commerciaux afin de réguler certains dysfonctionnements commerciaux, a jugé que la création du fonds agricole aurait pour effet d'introduire dans le Code rural une logique comparable à celle du Code de commerce, et que les dysfonctionnements constatés dans ce secteur ne manqueraient pas de s'étendre au monde agricole. Il a dénoncé la spéculation à laquelle la création du fonds agricole pourrait donner lieu, et a ajouté que l'évaluation d'un tel fonds aller générer un contentieux important. Il a estimé qu'une étude d'impact permettant de mesurer les conséquences du dispositif était un préalable indispensable.

Le **Président Patrick Ollier** a souligné que le Gouvernement avait étudié la mesure de manière approfondie.

M. Philippe-Armand Martin a demandé des précisions au rapporteur sur le contenu exact de ce fonds, afin de savoir en particulier la valeur commerciale du fonds incluait la clientèle.

Le rapporteur, **M. Antoine Herth**, a convenu que la question du fonds agricole était essentielle, et est revenu sur la question de son incidence sur les transmissions d'exploitations. Il a estimé qu'il convenait de passer d'une vision patrimoniale à une vision entrepreneuriale pour permettre davantage d'investissements, en particulier vers l'aval. Evoquant l'exemple allemand, pays où le droit des successions ne conduit pas, comme en France, au morcellement des propriétés qui contraint, dans notre pays, l'héritier reprenant l'exploitant à racheter, à chaque génération, le capital existant à ses cohéritiers, il a rappelé que les exploitations de ce pays disposaient de moyens beaucoup plus importants pour créer de la valeur ajoutée.

Répondant à Charles de Courson, il a remarqué que le présent projet de loi s'inscrivait dans une période de transition entre deux visions de l'agriculture, et que la difficulté consistait à assurer le passage de l'une à l'autre. C'est pourquoi il a estimé qu'il importait de se concentrer non sur un moment précis de la vie d'une exploitation, mais de se fixer comme perspective la carrière d'un agriculteur dans sa globalité. Il a ensuite jugé que le succès d'un tel dispositif dépendrait de la capacité à attirer les capitaux, et que de ce point de vue, les notaires auditionnés dans le cadre de la préparation de ce projet lui avaient assuré que le fonds agricole pourrait constituer une bonne solution pour simplifier les transmissions en constituant une forme d'accueil d'éléments patrimoniaux aujourd'hui dispersés dans des structures juridiques très variées.

Puis, le rapporteur a reconnu que des décisions au niveau communautaire quant aux aides pourraient se traduire par une diminution de la valeur des éléments correspondants dans les fonds mais a estimé qu'il était dans la nature même du fonds que sa valeur évolue au fil du temps. Il a estimé que cela devait inciter les exploitants à développer la valeur ajoutée de leurs entreprises, en s'inscrivant davantage dans une logique du marché et en recherchant de nouvelles niches commerciales. Il a également estimé que la création du fonds agricole ne constituait pas un frein à la diversification et que la possibilité de révéler la valeur réelle de l'entreprise permettrait à l'exploitant d'avoir un vrai projet d'entreprise. Puis, il a reconnu que la notion de fonds était déjà mentionnée par le code rural et qu'il serait en conséquence intéressant d'interroger le Gouvernement sur ce point, sachant que l'habilitation prévue à l'article 3 pouvait permettre un toilettage du code.

Enfin, il a rappelé que la rédaction du projet de loi avait été précédée d'une consultation au niveau national et régional et que les organisations professionnelles avaient pu s'exprimer sur cet article et qu'elles n'y étaient pas opposées dans leur majorité.

M. Jean Auclair a évoqué les évolutions récentes de l'agriculture, qui est restée cantonnée pendant longtemps dans un cadre strictement familial, et affirmé que l'introduction de la notion d'entreprise pouvait accompagner celles-ci. S'il a reconnu que la notion de fonds allait de soi dès lors qu'on parlait d'entreprise, il a mis en garde contre les problèmes financiers et successoraux qui risquaient de se poser. Il s'est inquiété des modalités de fixation de la valeur du fonds agricole, sachant que pour un fonds de commerce, cette valeur était fondée sur les bénéfices et les pertes.

M. François Brottes a souligné qu'il n'existait pas de consensus au sein des organisations agricoles, prenant l'exemple de la région Rhône-Alpes où celles-ci s'étaient prononcées dans leur grande majorité contre la création de ce fonds.

Mme Marcelle Ramonet a demandé s'il était possible de considérer que le fonds pouvait être évalué en fonction de sa capacité à générer du revenu.

M. Yves Simon a rappelé que la notion de capital d'exploitation existait déjà depuis des années puis soulevé le problème des quotas de production et des relations difficiles entre propriétaires et fermiers.

Le **rapporteur** a déclaré qu'il préférerait rester prudent sur les propositions d'amendement à cet article et qu'il fallait veiller à une coordination entre les positions des différentes Commissions qui s'étaient saisies sur ce texte. Il a rappelé à cet égard que la Commission des Finances ne pourrait se prononcer sur le traitement fiscal du fonds agricole que demain.

M. Charles de Courson a indiqué que la Commission des Finances ne s'était pas saisie de l'article premier du projet de loi.

Le **rapporteur** a répondu que cet aspect serait néanmoins évoqué au cours de la discussion d'amendements portant articles additionnels. En réponse aux propos de M. Yves Simon, il a souligné que le fonds agricole permettrait de clarifier des pratiques constatées dans certaines régions, tels les pas-de-porte dans le Nord de la France.

Il a, en outre, estimé que la création du fonds agricole permettait de répondre à la situation de fermiers ayant valorisé leur exploitation par le travail de toute leur vie et ne bénéficiant, au terme de leur activité lorsque leurs terres sont reprises par leurs propriétaires, que de leur retraite de base faute de reconnaissance de la réalité économique de leur travail de développement de l'entreprise.

Il a ajouté que l'appréciation du fonds agricole par rapport à sa seule capacité économique ne pouvait suffire car le foncier avait nécessairement une dimension patrimoniale.

Le Président Patrick Ollier a vivement regretté que le travail d'une vie ne puisse être valorisé. Il a mis en avant la volonté du Gouvernement dans un contexte de profonde mutation de l'agriculture de passer d'une vision patrimoniale à une vision entrepreneuriale et s'est félicité de la possibilité ouverte de pouvoir reconnaître juridiquement et financièrement le travail accompli par les exploitants. Il a rappelé que ce texte était un projet de loi d'orientation, qui n'était pas figé et immuable. Il a estimé qu'il n'était donc pas opportun de s'opposer à ce progrès.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* les amendements de suppression de l'article premier.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune trois amendements. Le premier présenté par M. André Chassaigne tendant à rendre optionnelle la constitution du fonds agricole a été *rejeté* conformément à l'avis du rapporteur qui a rappelé le caractère facultatif du nantissement du fonds. Le rapporteur a toutefois souligné la nécessité d'assurer la neutralité fiscale lorsqu'il n'est pas procédé au nantissement. Les deux autres amendements présentés par le rapporteur, de nature rédactionnelle, ont été *adoptés* par la Commission.

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne tendant à retirer les contrats et droits incorporels des éléments du fonds agricole.

Puis, la Commission a examiné un amendement de M. François Sauvadet tendant à préciser que, parmi les éléments intégrés dans le nantissement du fonds agricole figurent les droits à paiement unique (DPU).

M. Charles de Courson s'est demandé si, au-delà des droits à paiement unique, les droits à produire dans les différents cas (vin, betterave, lait, tabac) figureraient au nombre des éléments pris en compte. Le **rapporteur** a répondu qu'il n'y avait aucune ambiguïté quant à la prise en compte des droits à paiement unique et que les droits à produire seraient intégrés au fonds pour autant qu'ils soient cessibles, ce qui n'était pas le cas des quotas laitiers par exemple. **M. André Chassaigne** a observé qu'il y avait contradiction à invoquer une valorisation des DPU alors que, selon lui, le Gouvernement actuel décourageait leur mise en œuvre. Le **Président Patrick Ollier** a contesté cette dernière appréciation, et a estimé que le Gouvernement était mieux placé que le rapporteur pour apporter les précisions demandées par M. de Courson.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. François Sauvadet.

La Commission a ensuite examiné, en discussion commune, deux amendements identiques de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet étendant au fonds agricole un dispositif fiscal facilitant la transmission progressive des entreprises.

Le **rapporteur** a observé qu'il s'agissait d'un aménagement de nature fiscale qu'il convenait d'examiner en lien avec les propositions de la Commission des finances et a invité en conséquence au retrait des amendements pour un examen ultérieur, démarche que les auteurs, M. Jean Dionis du Séjour au nom de M. François Sauvadet, ont acceptée en retirant chacun leur amendement.

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

Après l'article 1^{er}

M. Jean Dionis du Séjour a *retiré* un amendement de M. François Sauvadet fixant un seuil d'exonération des plus values pour la première cession d'un fonds agricole.

Article additionnel après l'article 1^{er} : Droit fixe d'enregistrement des cessions de fonds agricole

La Commission a *adopté*, après avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Jean-Louis Christ instaurant le droit de mutation fixe prévu à l'article 732 du code général des impôts pour les cessions de gré à gré d'un fonds agricole, deux amendements, l'un de M. Philippe Feneuil, l'autre de M. François Sauvadet ayant un objet similaire devenant, en conséquence, *sans objet*.

Après l'article 1^{er}

Deux amendements identiques de MM. François Sauvadet et Philippe Feneuil relatifs à la procédure fiscale d'évaluation, en cas de contentieux, du fonds agricole ont été *retirés* à la demande du rapporteur, celui-ci préférant que la Commission se prononce sur cette question fiscale après la réunion de la Commission des finances.

Article additionnel après l'article 1^{er} : Conditions d'adhésion à un GAEC

La Commission a *adopté* un amendement de M. Yves Simon autorisant un jeune agriculteur à devenir membre d'un groupement agricole d'exploitation en commun sur la base d'un simple apport en numéraire.

Article 2 (Chapitre VIII [nouveau] du livre IV du titre I^{er} du code rural) : Baux ruraux cessibles hors du cadre familial

La Commission a *rejeté* deux amendements identiques de MM. François Sauvadet et Jean Gaubert supprimant l'article 2 du projet de loi.

M. Jean Gaubert a dit sa crainte que la cessibilité du bail n'entraînât une hausse du coût d'installation, sans qu'existât aucune garantie d'une possibilité de revente à l'âge de la retraite. **M. Charles de Courson** a souligné pour sa part l'ampleur de la majoration des loyers pour les métayers. **Le rapporteur** a souligné l'intérêt du dispositif qui permet de dissocier plus clairement l'exploitation et la possession du capital foncier.

CHAPITRE VIII : Dispositions particulières aux baux cessibles hors du cadre familial

– Article L. 418-1 du code rural : Conditions de validité et régime juridique des baux cessibles

M. Michel Raison a *retiré* un amendement modifiant les durées minimales du bail cessible et supprimant l'obligation d'un acte authentique pour l'inclusion dans le bail d'une clause autorisant la cession. **Le rapporteur** a en effet expliqué qu'un acte authentique avait l'avantage de garantir la possibilité pour le notaire de fournir des explications sur les enjeux de la mise en œuvre d'une telle clause.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

– Article L. 418-2 du code rural : Durée minimale et majoration du loyer des baux cessibles

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant la majoration des minima du fermage, afin de ne pas imposer leur

augmentation lorsqu'elle ne correspondrait pas à l'état du marché. L'adoption de cet amendement a rendu *sans objet* six amendements de MM. Jean-Pierre Decool, Serge Poignant, Michel Raison, Luc Chatel, Philippe Feneuil et François Sauvadet relatifs aux règles de fixation du prix du bail.

– Article L. 418-3 du code rural : *Modalités de renouvellement du bail cessible*

La Commission a *rejeté*, en suivant son rapporteur, deux amendements identiques de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet portant à neuf ans, au lieu de cinq ans, la durée minimale de renouvellement d'un bail. Elle a en revanche *adopté*, sur avis favorable du rapporteur qui a invoqué les pratiques en vigueur, un amendement de M. André Chassaigne portant à dix-huit mois, au lieu d'un an, la durée de préavis de non renouvellement.

Elle a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis un amendement du rapporteur précisant le montant de l'indemnité pour non renouvellement du bail sans motif légitime, inspirée des dispositions équivalentes pour les baux commerciaux. L'adoption de cet amendement a rendu *sans objet* trois amendements similaires présentés par MM. Serge Poignant, Jean-Pierre Decool, Jean Dionis du Séjour.

– Article L. 418-4 du code rural : *Modalités de cession*

M. Michel Raison a *retiré*, sur avis défavorable du rapporteur, un amendement obligeant le locataire à informer le bailleur de l'identité du cessionnaire pressenti, en cas de projet de cession du bail.

M. Yves Simon a *retiré*, sur avis défavorable du rapporteur, un amendement autorisant le bailleur à choisir librement un autre cessionnaire parmi les candidats qui se proposent d'exploiter aux mêmes conditions que le locataire sortant.

– Article L. 418-5 du code rural : *Non application des sanctions*

La Commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur.

Après que le rapporteur a expliqué que le Gouvernement menait une concertation en vue de mettre au point un dispositif sur ce point et qu'il se soit déclaré prêt à réexaminer ultérieurement la question, **MM. Jean Auclair** et **Jean Dionis du Séjour** ont *retiré* deux amendements identiques supprimant, pour les baux cessibles, le droit de préemption avec révision de prix actuellement reconnu au preneur à bail et aux SAFER tandis que la Commission a *rejeté* un amendement identique de M. Luc Chatel.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Puis, deux amendements identiques de MM. Michel Raison et Jean-Pierre Decool proposant, au titre de l'impôt sur le revenu, une déduction forfaitaire de 25 % des revenus fonciers provenant des biens donnés à bail cessible ont été respectivement *retirés* et *rejetés* par la Commission, le rapporteur ayant observé que ce type de mesure fiscale avait plutôt sa place dans la loi de finances et qu'il convenait d'intégrer les propositions sur cette question dans la problématique plus large de la réforme de l'impôt sur le revenu.

La Commission a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Après l'article 2 :

M. Michel Raison a *retiré* un amendement visant à augmenter à 30 % le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers des bailleurs de biens ruraux loués dans le cadre d'un bail cessible ou d'un bail à long terme.

M. Philippe Feneuil a ensuite *retiré* un amendement visant à instituer, sous conditions, une réduction d'impôt de 50 % sur les droits de mutation à titre gratuit des parts dans un groupement foncier agricole.

M. Jean Dionis du Séjour a ensuite *retiré* un amendement visant à soumettre au même régime fiscal les parts de groupements fonciers agricoles, que ces parts soient représentatives d'apports constitués par des immeubles et des droits immobiliers à destination agricoles ou d'apports constitués en numéraire.

M. Jean Dionis du Séjour a ensuite *retiré* un amendement visant à considérer comme biens professionnels, au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune, les biens loués dans le cadre d'un bail cessible ou d'un bail à long terme lorsque la durée du bail est au minimum de 18 ans et que ses biens sont utilisés par le preneur dans le cadre de sa profession principale.

Après que le rapporteur eut émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Dionis du Séjour alignant sur le droit commun les règles applicables au calcul du loyer de bâtiments d'habitation loués dans le cadre d'un bail rural.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean Auclair, prévoyant que la résiliation du bail rural est acquise de plein droit en cas de décès, de départ à la retraite ou de suspension de l'activité du preneur.

M. Jean Gaubert a estimé que cet amendement constituait une remise en cause scandaleuse de la protection juridique du preneur et de ses ayants droit. Il a notamment indiqué que cette disposition conduirait le conjoint d'un exploitant décédé à quitter l'exploitation, ce qui n'est pas admissible.

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 2 : *Modalités de mise à disposition de biens loués à une société*

La Commission a examiné deux amendements identiques, présentés par MM. Philippe Feneuil et Jean Dionis du Séjour, élargissant la possibilité des preneurs de mettre à la disposition d'une société les biens qu'ils louent aux sociétés dont le capital est majoritairement détenu par des personnes physiques.

MM. Philippe Feneuil et Jean Dionis du Séjour ont indiqué que la loi relative au développement des territoires ruraux avait facilité la mise à disposition des biens loués par un preneur à une société, en supprimant la condition selon laquelle les associés de la société bénéficiaire devaient participer effectivement à l'exploitation. Ils ont estimé qu'il fallait désormais aller plus loin, en permettant au preneur de mettre ses biens à disposition d'une société dont les associés sont des personnes morales, ce qui peut favoriser les investissements dans l'agriculture.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *adopté* ces amendements.

Après l'article 2

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements identiques présentés par MM. Philippe Feneuil et Jean Dionis du Séjour supprimant la nécessité d'un accord du bailleur préalablement à la mise à disposition d'une société de biens loués dans le cadre d'un bail à métayage.

Article additionnel après l'article 2 : *Suppression de la conversion de plein droit du bail à métayage en bail à ferme*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement présenté par M. Jean Dionis du Séjour, visant à supprimer la possibilité, pour le métayer, de convertir un bail à métayage en bail ferme sans accord du bailleur.

Article 3 : *Habilitation à légiférer par ordonnance pour adopter les dispositions du code rural relatives au statut du fermage*

La Commission a examiné deux amendements de suppression de cet article, présentés par MM. Jean Dionis du Séjour et Jean Gaubert.

M. Jean Dionis du Séjour a vivement souligné qu'il lui paraissait inacceptable d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur des éléments constituant le cœur du statut du fermage.

Le **Président Patrick Ollier** a rappelé que le Gouvernement avait accepté de modifier substantiellement le projet de loi pour limiter le nombre et le champ des habilitations demandées. Il a en outre indiqué qu'il lui avait été assuré que les ordonnances envisagées sur le fondement de l'habilitation prévue par le présent article n'auraient qu'une portée technique.

M. Jean Gaubert a également estimé que la modification du statut du fermage avait des conséquences justifiant son examen par la représentation nationale.

Le **rapporteur** a indiqué que l'habilitation prévue par le présent article n'aurait pour seul objet que de « *toiletter* » le statut du fermage notamment afin de régler les problèmes qui se posent lorsque sont conduits parallèlement un contentieux sur le bail et un contentieux sur l'autorisation d'exploiter. Il a, en outre, souligné qu'il serait favorable à un amendement de précision du champ de l'habilitation.

M. Charles de Courson a indiqué que l'objectif affiché dans le 2° de cet article était très important, les problèmes liés au renouvellement ou à la résiliation des baux pouvant occasionner des contentieux très longs parfois utilisés par le preneur comme une arme contre le bailleur.

La Commission a ensuite *rejeté* ces amendements.

Puis, elle a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Gaubert, visant à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance permettant au Gouvernement de simplifier et de moderniser la rédaction du code rural.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements identiques présentés par MM. Philippe Feneuil et Jean Dionis du Séjour, précisant que l'habilitation donnée au Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances par le 1° viserait à simplifier la rédaction du code rural en supprimant les dispositions inusitées ou devenues sans objet et en clarifiant les dispositions ambiguës. L'adoption de ces amendements a rendu *sans objet* un amendement présenté par M. André Chassaigne visant à exclure de cette habilitation la faculté de supprimer les dispositions du code rural devenues sans objet.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Gaubert, visant à supprimer l'habilitation prévue au 2° à légiférer par voie d'ordonnance afin d'adapter, de simplifier et d'harmoniser les règles applicables en cas de résiliation ou de non-renouvellement des baux, et en cas de contestation de l'autorisation d'exploiter.

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. André Chassaigne, visant à exclure de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances la possibilité de réduire les droits du preneur lors du renouvellement de son bail et les protections dont il bénéficie face aux menaces d'expulsion.

Deux amendements identiques à l'amendement n° 10 de M. Jean-Charles Taugourdeau et un amendement de M. Michel Raison, visant à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour adapter la pratique de l'agroforesterie, ont été *retirés* par leurs auteurs après que le **rapporteur** leur eût rappelé qu'il ne revenait pas au Parlement de prendre l'initiative d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances et eût précisé que le Conseil constitutionnel avait, dans une décision récente, jugée non-conforme à la Constitution une habilitation d'initiative parlementaire car issue d'une proposition de loi.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 3 *ainsi modifié*.

Après l'article 3 :

La Commission a ensuite examiné quatre amendements identiques présentés par MM. Michel Raison, Philippe Feneuil, Jean-Pierre Decool et Jean Dionis du Séjour, supprimant le plafonnement des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices commerciaux d'un exploitant agricole imposés, au titre de l'impôt sur le revenu, comme des bénéfices agricoles à 30 000 euros et 30 % du montant des recettes agricoles.

Suivant l'avis de son **rapporteur**, qui a estimé qu'il était dangereux de bouleverser un équilibre auquel sont sensibles de nombreux acteurs du monde rural, la Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair établissant le même plafonnement à 50 % des recettes agricoles de l'exploitant.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean Auclair, visant à interdire à une SAFER d'acquérir un bien foncier sans avoir préalablement trouvé un contribuable.

M. Jean Auclair a estimé qu'il était anormal qu'un propriétaire puisse être privé de son droit de propriété, alors même que la SAFER ne sait pas encore quelle utilisation elle fera du bien foncier.

M. André Chassaigne a estimé que cet amendement conduirait à empêcher les SAFER d'être un outil d'aménagement foncier, rappelant qu'elles acquièrent des terrains et les mettent en réserve afin soit de les revendre à de jeunes agriculteurs, soit de contribuer à une politique paysagère.

M. Jean Gaubert a indiqué que cet amendement, ainsi que les suivants du même auteur, étaient motivés par la protection à tout prix du droit de propriété, alors que la terre est un bien inextensible que les SAFER ont pour mission de gérer. Il a estimé que les opérations d'acquisition des SAFER étaient souvent justifiées par un objectif de réorganisation foncière future, notamment dans le domaine de l'aménagement routier.

Puis, suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du même auteur, prévoyant que les opérations immobilières des SAFER ne peuvent faire l'objet de l'aide des collectivités locales sous forme de subventions et de prêts limités que pour l'acquisition de terres situées en zone urbanisables.

M. Jean Auclair a indiqué qu'il était anormal que l'acquisition de terres par les SAFER soit financée par des collectivités locales, ce qui s'apparente à une collectivisation des terres.

Le rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption de cet amendement en jugeant qu'il prolongeait les dispositions adoptées dans le cadre de la loi relative au développement des territoires ruraux relatives au rôle des SAFER.

M. Jean-Charles Taugourdeau a estimé que cette disposition privait les collectivités territoriales d'un moyen d'intervenir en zone rurale.

M. Michel Raison a estimé, tout en se déclarant conscient des dérapages de certaines SAFER, qu'elles permettaient parfois d'aider une collectivité à acquérir en zone rurale des terrains en vue d'un projet, par exemple autoroutier ou de TGV. Il a donc indiqué que la limitation de leur intervention aux seules zones périurbaines était inopportune.

M. Jean Gaubert a indiqué que l'action des SAFER au profit des collectivités locales n'était pas seulement souhaitable en zone urbaine. Il a estimé que la création d'une zone d'activité en zone rurale était souvent facilitée par une SAFER ayant acquis les terrains à l'avance. Reconnaisant que des dérapages avaient pu se produire, il a néanmoins reconnu qu'il existait certains dérapages malheureux dans ce domaine.

Le **Président Patrick Ollier** ayant estimé que le dispositif de l'amendement pouvait ne pas correspondre à l'argumentation développée par son auteur l'a appelé à le retirer.

M. Jean Auclair a donc *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair interdisant au SAFER d'exercer leur droit de préemption sur les

bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole et visant, selon son auteur, à limiter les abus des SAFER, notamment dans le domaine des ventes à la découpe.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair, visant à limiter le droit de préemption des SAFER aux biens faisant l'objet d'une demande d'un agriculteur disposant d'un financement garanti.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair, prévoyant que le droit de préemption des SAFER ne peut s'exercer sur un terrain dont le propriétaire aura refusé la vente amiable à la SAFER.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair, visant à instaurer une superficie minimale égale à la surface minimale d'installation des biens préemptés par les SAFER.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair, prévoyant que la Commission départementale d'orientation de l'agriculture ne peut aller contre l'avis exprimé expressément par le propriétaire des terres avant d'autoriser une opération au titre du contrôle des structures.

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements visant à autoriser deux époux à constituer un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), l'un, non gagé, de M. André Chassaing et l'autre, gagé, de M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert a souligné que l'interdiction faite aux époux de constituer un GAEC ne lui semblait pas conforme au principe constitutionnel d'égalité, et indiqué qu'il y avait là une revendication forte des exploitantes agricoles.

Le rapporteur a rappelé que le GAEC avait constitué la première forme d'association agricole, par le regroupement d'exploitations familiales, notamment des pères et des fils, et qu'il existait d'autres formes d'associations pour les conjoints. Il a, en outre, estimé que ces deux amendements étaient probablement irrecevables dans la mesure où il créait une charge.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* ces amendements.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Michel Raison, visant à modifier le statut des baux ruraux pour faciliter les échanges en jouissance. Le **rapporteur** a reconnu l'intérêt de cette question, mais a souhaité que cet amendement puisse être retravaillé avant la réunion de

Commission prévue à l'article 88 du Règlement. M. Michel Raison a alors *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean Auclair destiné à permettre aux exploitants agricoles à faibles revenus de donner congé aux preneurs des biens qu'ils louent dans le cadre de baux ruraux pour vendre ces biens

Le rapporteur a estimé que cet amendement était intéressant en ce qu'il illustrait les limites du statut du fermage et que la création du fonds agricole et des baux cessibles apporterait une réponse à ces problèmes puisqu'elle allait faciliter la transmission du foncier.

M. Jean Auclair insistant sur la question des baux en cours, **le rapporteur** a répondu qu'il serait possible de les convertir en baux cessibles. Il a indiqué qu'il était défavorable à cet amendement qui, en l'état, remettait en cause l'équilibre global du statut du fermage.

Le Président Patrick Ollier, ayant invité l'auteur de l'amendement à travailler cette question avec Mme Brigitte Barèges, rapporteur pour avis de la Commission des lois, M. Jean Auclair a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. François Sauvadet destiné à préciser la qualification juridique des contrats au tiers franc et au quart franc, conformément à l'avis défavorable du rapporteur.

La Commission a ensuite examiné trois amendements identiques de MM. Michel Raison, Philippe Feneuil et Jean-Pierre Decool habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour à harmoniser les définitions de l'activité agricole, pour mettre en place un statut unifié de l'exploitant agricole. Le **rapporteur** s'est dit défavorable à ces amendements et la Commission les a *rejetés*.

Article 4 : Extension de la transparence fiscale des EARL

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté*, conformément à l'avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Philippe Feneuil augmentant de trois à six mois le délai offert aux entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL) pour opter pour l'application du régime de l'impôt sur les sociétés.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 *ainsi modifié*.

Après l'article 4

Puis la Commission a examiné en discussion commune deux amendements de M. Philippe Feneuil, visant à permettre aux associés

exploitants d'EARL qui n'auraient pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux de bénéficier chacun des règles d'exonération des plus-values de l'article 151 septies du code général des impôts.

Le **rapporteur** a émis un avis défavorable à ces amendements, dont il a indiqué qu'ils étaient irrecevables, et qu'ils tendaient à priver d'intérêt le recours aux GAEC.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jean Gaubert visant à interdire les cessions de droits à paiement unique (DPU) aux preneurs auxquels des biens étaient loués sans qu'ils aient été retenus par les Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA). Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Philippe Feneuil visant à prendre en compte chacun des associés d'un GAEC pour l'appréciation des seuils et plafonds législatifs et réglementaires ainsi que trois amendements similaires présentés par MM. Michel Raison, Serge Poignant et Jean-Pierre Decool.

Article 5 : Réforme du contrôle des structures

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Yves Cochet faisant du respect de l'environnement l'un des objectifs prioritaires de la politique de contrôle des structures puis un amendement de M. Jean Gaubert visant à inclure la préservation de l'environnement comme l'un des objectifs de cette politique.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, elle a ensuite *rejeté* un deuxième amendement de M. Jean Gaubert, tendant à supprimer le II de cet article.

Puis la Commission a examiné deux amendements identiques de M. Philippe Feneuil et de M. François Sauvadet, fixant entre une et trois fois l'unité de référence la fourchette dans laquelle sont définis les seuils de surface à partir de laquelle une opération nécessite une autorisation préalable et permettant au schéma directeur départemental des structures de définir des opérations non soumises à autorisation.

M. Jean Dionis du Séjour a estimé qu'il était de bon sens d'adapter ces procédures à la réalité du terrain, tandis que **M. Philippe Feneuil** a précisé qu'il s'agissait de respecter la diversité des situations locales.

Le **rapporteur** ayant rappelé que l'unité de référence était déjà définie au niveau départemental et que les disparités locales étaient donc prises

en compte et s'étant déclaré défavorable à ces amendements, la Commission les a *rejetés*.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean Auclair visant à relever à quatre fois l'unité de référence la superficie maximale pouvant être retenue pour soumettre une opération à autorisation préalable.

Puis elle a *rejeté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. Philippe Feneuil maintenant un régime d'autorisation sur des cessions de parts sociales.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Serge Poignant supprimant les assouplissements au contrôle des structures introduits par les 3^o et 4^o du II du projet de loi.

Puis M. Jean Dionis du Séjour a *retiré* un amendement supprimant l'assouplissement introduit par le 4^o du même II après que le **rapporteur** ait appelé que les dispositions supprimées étaient en pratique, inapplicables.

Puis la Commission a examiné deux amendements identiques de M. Philippe Feneuil et de M. François Sauvadet visant à garantir, dans le cadre du contrôle des structures, un contrôle effectif de la capacité professionnelle de tous les exploitants agricoles. Le **rapporteur** a émis un avis défavorable estimant que ces amendements seraient très difficiles à mettre en œuvre et qu'ils ne lui paraissaient correspondre à l'objet du contrôle des structures. La Commission les a alors *rejetés*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a examiné un amendement de **M. Jean Auclair** supprimant les conditions de capacité ou d'expérience professionnelle et de durée de détention des biens nécessaires pour que des opérations relevant en principe du régime d'autorisation mais réalisées dans le cadre familial soient, à titre dérogatoire, soumises à une simple déclaration préalable.

Le rapporteur ayant demandé à l'auteur de l'amendement de travailler cette question avec Mme Brigitte Barèges, rapporteur pour avis de la Commission des lois, M. Jean Auclair a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel et de précision du rapporteur. Deux amendements identiques de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet, autorisant purement et simplement les opérations pour lesquelles le projet de loi prévoit, à titre dérogatoire, un régime de déclaration préalable, sont alors devenus *sans objet*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur. Un amendement de M. Jean Auclair, supprimant la condition de durée de détention des biens nécessaires pour que des opérations relevant en principe du régime d'autorisation mais réalisées dans le cadre familial soient, à titre dérogatoire, soumises à une simple déclaration préalable, est alors devenu *sans objet*.

Puis la Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. François Sauvadet permettant à l'autorité administrative de ne pas soumettre à autorisation préalable certaines opérations. Le **rapporteur**, ayant jugé qu'il convenait de préserver le rôle politique du législateur de définir des règles, a émis un avis défavorable à cet amendement, que la Commission a *rejeté*.

La Commission a examiné quatre amendements identiques de MM. Philippe Feneuil, Jean Gaubert, François Sauvadet et Yves Cochet, visant à supprimer le 1° du III de cet article pour rétablir l'avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture sur les décisions au titre du contrôle des structures. Se déclarant réservé sur le fond à titre personnel, le rapporteur a toutefois émis un avis favorable à ces amendements compte tenu du large soutien des différents groupes politiques. La Commission a alors *adopté* ces amendements.

Elle a ensuite examiné deux amendements identiques de MM. Jean Gaubert et Yves Cochet tendant à préciser la notion d'intérêt environnemental d'une opération. Le rapporteur s'est déclaré défavorable à cette précision et la Commission a *rejeté* ces amendements.

Puis la Commission a *rejeté* un amendement de M. François Sauvadet attribuant le contentieux relatif aux opérations de reprise par le bailleur nécessitant une autorisation d'exploiter au tribunal paritaire des baux ruraux, auquel le rapporteur s'est dit défavorable.

Elle a alors *adopté* l'article 5 *ainsi modifié*.

Après l'article 5

Elle a examiné deux amendements identiques de M. Michel Raison et M. Serge Poignant visant à supprimer la limite de 76 000 euros afin de porter l'exonération de droits de mutation à titre gratuit à 75 % quelle que soit la valeur des biens transmis, comme cela a été fait par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises pour la transmission à titre gratuit d'entreprises individuelles. Le **rapporteur** ayant souhaité que M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis de la Commission des

finances, puisse examiner ces aspects fiscaux, M. Michel Raison a *retiré* ces amendements.

La Commission, suivant l'avis défavorable du rapporteur, a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean Auclair, visant à fixer une surface minimale, égale à la surface minimale d'installation, en dessous de laquelle les SAFER ne disposeraient pas du droit de préemption.

Article additionnel après l'article 5 : *Obligation pour les SAFER d'informer les communes des déclarations d'intention d'aliéner un bien situé sur leur territoire*

Conformément à l'avis favorable du rapporteur, la Commission a *adopté* l'amendement n° 48 de M. Jean-Charles Taugourdeau chargeant les SAFER d'informer les maires des communes de toutes les déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur leur territoire respectif.

Après l'article 5

La Commission a ensuite *rejeté*, conformément à l'avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. Jean Auclair visant à limiter la durée pendant laquelle il est possible de demander une autorisation d'exploiter à partir du moment où la libération des terres a fait l'objet d'une publicité.

Article additionnel après l'article 5 : *Rapport sur la gestion de l'espace foncier*

Puis elle a examiné deux amendements identiques de M. Michel Raison et de M. Jean-Pierre Decool prévoyant, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, la présentation par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur la gestion de l'espace foncier, afin d'envisager des mesures de préservation des terres agricoles, notamment la mise en œuvre d'un mécanisme fiscal particulier permettant de contribuer au financement d'une politique foncière. **Le Président Patrick Ollier** a regretté que cet amendement soit en contradiction avec la volonté généralement exprimée par les parlementaires de limiter la multiplication des rapports, et **M. François Brottes** a alors proposé de remplacer ce rapport par une étude d'impact. Le **rapporteur** a convenu de cet inconvénient, mais a donné un avis favorable aux amendements compte tenu de l'importance du sujet. Les deux amendements ont alors été *adoptés* par la Commission.

Article 6 : Réduction d'impôt au titre des différés de paiement consentis à un jeune agriculteur s'installant

– Article 199 *unvicies* du code général des impôts : *Réduction d'impôt au titre des différés de paiement consentis à un jeune agriculteur s'installant*

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier rédactionnel, le second rectifiant une erreur matérielle.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Feneuil visant à préciser que la réduction d'impôt prévue à l'article 6 du projet de loi est applicable au contribuable cédant l'intégralité des parts d'un groupement. Le rapporteur ayant indiqué que cet amendement était déjà satisfait, son auteur l'a *retiré*.

Puis la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 6 *ainsi modifié*.

Après l'article 6

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Philippe Feneuil portant à 25 % le taux de la déduction forfaitaire des revenus provenant de biens ruraux placés sous le régime des baux à long terme.

Article additionnel après l'article 6 : Régime fiscal du stockage des oléagineux, protéagineux et légumes secs

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *adopté* trois amendements identiques de MM. Michel Raison, Jean-Pierre Decool et Jean Dionis du Séjour complétant l'article 38 quinquies du code général des impôts afin que l'entreposage d'oléagineux, protéagineux et légumes chez un organisme collecteur agréé puis leur reprise, le cas échéant, par un exploitant soumis à un régime réel d'imposition n'entraîne pas la constatation d'un profit ou d'une perte pour la détermination du résultat imposable, sous réserve que les marchandises restent inscrites dans les stocks de l'exploitant.

Après l'article 6

La Commission a examiné deux amendements identiques de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet instituant une réserve spéciale d'autofinancement, dotée par prélèvement sur les bénéfices comptables de l'exercice à concurrence d'un plafond de 38 120 euros par période de douze mois.

Le **rapporteur** ayant indiqué qu'il était défavorable à ces amendements, dans la mesure où la création de ce nouveau dispositif aboutirait à « cannibaliser » d'autres dispositifs déjà existants, ces amendements ont été *retirés*.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Michel Raison étendant aux fonds agricoles les dispositions d'exonération des droits de mutation à titre gratuit prévues par l'article 790 A du code général des impôts.

Compte tenu de la nature fiscale de cet amendement, le rapporteur a invité son auteur à le représenter lors de la réunion prévue à l'article 88 du règlement de l'Assemblée Nationale, afin de pouvoir disposer de l'avis de la Commission des finances.

M. Michel Raison a alors *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet supprimant aux articles 793 bis et 885 H du code général des impôts le seuil de 76 000 euros en deçà duquel les biens donnés à bail à long terme bénéficient d'une exonération égale au quart de leur valeur pour la détermination de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit et de l'impôt sur la solidarité sur la fortune.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable à ces amendements qui anticipent sur la discussion de loi de finances, la Commission les a *rejetés*.

Suivant l'avis du rapporteur, M. Michel Raison a *retiré* un amendement relevant à 100 000 euros le seuil prévu à l'article 793 bis du Code général des impôts à partir duquel les biens donnés à bail à long terme bénéficient d'une exonération des droits de mutation à titre gratuit à concurrence de la moitié et non plus des trois quarts de leur valeur.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune deux amendements de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet :

– l'un complétant les articles 885 P et 885 Q du code général des impôts afin que les biens ruraux loués par bail à long terme, immeubles ou parts de GFA soient considérés comme des biens professionnels au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune lorsqu'ils sont loués par le bailleur à un jeune agriculteur.

– l'autre complétant ces mêmes articles, afin que ces biens ruraux, immeubles ou parts de GFA soient considérés comme des biens professionnels au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune lorsqu'ils sont loués à un jeune agriculteur ayant bénéficié des prêts à moyen terme spéciaux ou de la dotation

d'installation prévus par les articles R343-9 à R343-16 du code rural depuis moins de 5 ans.

Le rapporteur ayant indiqué qu'ils anticipaient sur l'examen de la loi de finances, ces amendements ont été *retirés*.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. François Sauvadet prévoyant qu'un maître d'ouvrage pourra constituer un fonds de restructuration lors d'emprises sur l'espace agricole et que ce fonds aura pour objet de financer des mutations d'exploitations ainsi que la reconstitution du potentiel socio-économique du périmètre concerné.

M. Jean Dionis du Séjour a indiqué que cet amendement inciterait les maîtres d'ouvrage à être économes en emprises foncières.

Se déclarant défavorable à cet amendement, compte de son caractère peu opérationnel, le **rapporteur** a estimé que l'idée était néanmoins intéressante et qu'elle pourrait faire l'objet d'une étude dans le rapport au Parlement sur la gestion de l'espace foncier, prévu par l'amendement précédemment adopté par la Commission. M. Jean Dionis du Séjour a alors *retiré* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Yannick Favennec prévoyant que les conventions conclues entre les producteurs et les acheteurs de lait en vue de la commercialisation du lait auprès du public doivent faire l'objet de stipulations écrites entre les parties concernées et qu'elles comportent notamment l'indication des quantités fournies, les conditions de la collecte et le prix des livraisons acquitté au producteur.

CHAPITRE II : Améliorer la protection sociale et les conditions de travail des personnes

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant l'intitulé du chapitre II afin de mettre davantage en avant l'objectif de développement de l'emploi.

Avant l'article 7

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne visant à supprimer le plafonnement de l'assiette des cotisations vieillesse prévu à l'article L. 731-42 du code rural.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur instaurant une cotisation de solidarité des industries agroalimentaires au financement des retraites agricoles.

Suivant également l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un autre amendement du même auteur prévoyant que la durée minimale d'activité fixée pour l'attribution du montant maximal de la pension de retraite

forfaitaire des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ne soit plus limitée aux seules périodes d'activité agricole non salariée.

Conformément à l'avis de son rapporteur, elle a enfin *rejeté* un quatrième amendement du même auteur prévoyant que le total de la pension de retraite forfaitaire et de la pension de retraite proportionnelle d'un exploitant agricole ou du conjoint d'un exploitant agricole ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein ne peut être inférieur à 85 % du salaire minimum de croissance net.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Germinal Peiro prévoyant la remise au Parlement d'un rapport relatif aux moyens propres à sécuriser et faciliter les conditions de contrôle de l'inspection du travail en agriculture. **M. Germinal Peiro** a fait valoir que les inspecteurs du travail rencontraient de nombreuses difficultés dans l'exercice de leur mission de contrôle. Le **Président Patrick Ollier** a souligné qu'il était peu opportun de demander un rapport au gouvernement, qui était partie prenante dans cette affaire, et qu'il convenait plutôt de demander la création d'une mission d'information de la Commission des affaires sociales sur ce sujet. Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 7 : Adaptation des règles applicables à la protection sociale des collaborateurs appartenant à la famille de l'exploitant

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Simon, permettant aux aides familiaux de cotiser à un régime de retraite au-delà de cinq années. Le rapporteur a fait observer que cet amendement ne correspondait pas aux orientations du Gouvernement concernant l'avenir du statut d'aide familial. Suivant l'invitation du rapporteur, M. Yves Simon a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean Auclair prévoyant une exonération du stage prévu par l'article R343-3 du code rural pour l'aide familial qui aura exercé cette qualité pendant au moins trois ans. **M. Jean Auclair** a indiqué que cet amendement répondait aux problèmes rencontrés par les aides familiaux lors de leur installation et qu'il visait à supprimer un stage de six mois inutile. **M. Jean Gaubert** a désapprouvé cet amendement, dans la mesure où ce stage permettait au jeune d'avoir une expérience hors de l'entreprise familiale. **M. Michel Raison** a reconnu que le dispositif actuel manquait de souplesse et qu'il aurait été souhaitable de mieux prendre en compte la validation des acquis. Il a néanmoins estimé que ce stage ne devait pas être remis en cause car l'évolution vers une vision entrepreneuriale de l'agriculture rendait plus que jamais nécessaire une ouverture vers l'extérieur. Le **Président Patrick Ollier** a rappelé que le débat sur l'intérêt

d'un tel stage avait déjà eu lieu lors de l'examen de la loi sur le développement des territoires ruraux et qu'il avait abouti à son maintien. Le **rapporteur** a ajouté que le Gouvernement avait la possibilité de faire évoluer ce dispositif par voie réglementaire et que l'amendement était d'ailleurs manifestement réglementaire. Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques, l'un de M. Michel Raison, l'autre de M. Jean Auclair tendant à rendre obligatoire pour le conjoint du chef d'une entreprise agricole le choix entre le statut de conjoint collaborateur, celui de conjoint salarié ou celui de conjoint associé. Ces deux amendements ont été *retirés* après que le rapporteur a estimé que ce choix pourrait s'avérer trop limitatif et que la réflexion devait se poursuivre.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel et un amendement de précision de son rapporteur.

Elle a également *adopté* un amendement de M. Yves Simon tendant à étendre l'application de l'article 1387-1 du code civil aux conjoints collaborateurs.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 7 *ainsi modifié*.

Après l'article 7

La Commission a ensuite *rejeté*, conformément à l'avis de son **rapporteur** qui a jugé que la question délicate du salaire différé ne lui paraissait pas pouvoir être examinée sérieusement dans le cadre du présent projet de loi, un amendement de M. Jean Gaubert, tendant à permettre, pour la détermination des parts successorales, la liquidation des sommes dues au titre du salaire différé.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur ayant pour objet de permettre la transmission de la créance de salaire différé conformément au droit commun des successions.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert tendant à supprimer l'interdiction faite à l'époux aux torts exclusifs duquel le divorce est prononcé de bénéficier du salaire différé dû pour son travail, ainsi qu'un amendement du même auteur ayant pour objet de supprimer, dans l'article L. 321-16 du code rural, la condition de participation à l'exploitation à laquelle est subordonné, pour le conjoint survivant, le maintien des droits à la créance de salaire différé.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur tendant à substituer, dans l'article L. 321-16 précité, la référence à la poursuite d'études quelles qu'elles soient, à la référence aux seules études agricoles.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert tendant à affirmer la fin de la vie professionnelle de l'exploitant débiteur de la créance de salaire différé comme moment de la liquidation de la créance née du travail de l'aide familiale.

La Commission a *rejeté* un amendement du même auteur tendant à supprimer le second alinéa de l'article L. 321-18 du code rural, ainsi qu'un amendement tendant à supprimer, dans ce même article, la référence à la poursuite d'études dans un établissement d'enseignement agricole.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur dont l'objet était de garantir l'application de la législation relative à la sécurité au travail au contrat à salaire différé.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean Gaubert tendant à étendre aux contrats entre deux agriculteurs la qualification de contrat d'intégration.

M. Jean Gaubert a estimé que la relation de subordination et la dépendance économique, qui caractérisent les contrats d'intégration, marquaient un nombre croissant de contrats entre agriculteurs. Le **rapporteur** a estimé que l'amendement soulevait une question importante mais s'est déclaré défavorable à son adoption en l'état, compte tenu des risques d'effets pervers et notamment du risque que l'ensemble des relations entre les coopérateurs et leurs coopératives soient conséquemment considéré comme relevant de contrats d'intégration.

M. Jean Gaubert a alors *retiré* son amendement

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. André Chassaing établissant, pour réduire le montant des cotisations sociales payées par les agriculteurs aux revenus les plus modestes, un abattement forfaitaire.

Article additionnel après l'article 7 : Déduction des bénéfices agricoles des exploitants agricoles de la valeur locative des terres leur appartenant qu'ils exploitent

La Commission a *adopté* deux amendements identiques de M. Philippe Feneuil et de M. François Sauvadet tendant à permettre aux chefs d'exploitation à titre individuel de déduire de leurs revenus soumis à l'impôt sur le revenu la valeur locative des terres leur appartenant qu'ils mettent en valeur définie selon le barème des locations des terres agricoles, tel qu'il résulte du statut du fermage.

Après l'article 7

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Raison tendant à permettre aux chefs d'exploitation agricole à titre individuel de déduire de l'assiette de leurs cotisations sociales et de leur impôt sur le revenu la part de ces revenus réinvestie dans l'entreprise, ainsi que la rémunération de leurs capitaux propres.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Yannick Favennec tendant à préciser les conditions de recevabilité des demandes de rachat de cotisations par les exploitants au titre des années d'activité accomplies en tant qu'aide familial agricole à partir de l'âge de quatorze ans.

Article 8 : *Amélioration de la protection sociale des non-salariés agricoles exploitant de très petites surfaces et aménagement des régimes d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles dans le secteur agricole*

La Commission a *rejeté* deux amendements de suppression de cet article déposés par M. François Brottes et M. François Sauvadet.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert, tendant à supprimer le 1° de cet article, conformément à l'avis de son rapporteur, qui a précisé qu'il ne lui paraissait pas opportun de supprimer une habilitation qui vise à améliorer la protection sociale de non salariés agricoles.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. André Chassaigne et de M. Jean-Pierre Decool, tendant à préciser la portée de l'habilitation à légiférer.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne tendant à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre fin au statut de cotisant solidaire pour les non-salariés agricoles exploitant des terres d'une superficie inférieure à la moitié de la surface minimum d'exploitation ainsi qu'un amendement de M. Jean Gaubert tendant à supprimer le 2° de cet article.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Decool précisant la portée de l'habilitation prévue par le 2°.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement de M. André Chassaigne précisant que l'habilitation prévue au 2° doit avoir pour objet d'améliorer les régimes d'assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés et des non-salariés agricoles.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 8 *ainsi modifié*.

Après l'article 8

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Raison relevant à 50 000 euros et 50 % des recettes agricoles le montant des bénéficiaires industriels et commerciaux et des bénéficiaires non commerciaux des agriculteurs imposables comme bénéficiaires agricoles.

Article additionnel à l'article 8 : *Suppression de la cotisation sociale de solidarité à la charge des associés non exploitants*

La Commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, deux amendements identiques de MM. Philippe Feneuil et François Sauvadet, supprimant la cotisation de solidarité des associés non exploitants. En conséquence, trois amendements similaires présentés par MM. Michel Raison, Jean-Pierre Decool et Jean Gaubert sont devenus *sans objet*.

Après l'article 8

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Decool supprimant l'assiette minimale de cotisation d'assurance maladie des exploitants agricoles puis un amendement de M. Philippe Feneuil rétablissant un plafonnement des cotisations sociales d'assurance maladie des non salariés agricoles.

Article 9 (article 200 *nonies* du code général des impôts) : *Crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement des personnes indispensables au fonctionnement d'une exploitation*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

Puis, elle a *adopté* un amendement du rapporteur étendant le bénéfice du dispositif à toutes les dépenses engagées pour le remplacement de l'exploitant, y compris lorsque le remplaçant n'est pas directement salarié par le contribuable. En conséquence, quatre amendements similaires présentés par MM. Michel Raison, Serge Poignant, Jean-Pierre Decool et Jean Dionis du Séjour sont devenus *sans objet*.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur et l'article 9 *ainsi modifié*.

Article 10 (art. L. 713-11-1 [nouveau] du code rural) : *Extension du dispositif des heures choisies aux salariés agricoles*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert a souligné qu'une souplesse suffisante des horaires de travail des salariés agricoles avait déjà été mise en place sous la

législature précédente grâce à l'annualisation du temps de travail, et que le prolongement excessif des horaires de travail risquait de se traduire par une augmentation des accidents, dont la fréquence augmente avec la fatigue, peu d'entre eux ayant lieu le matin. Le **Président Patrick Ollier** a expliqué que cet article ne faisait qu'étendre au secteur agricole la réforme du temps choisie déjà en vigueur dans les autres secteurs de l'économie, et que cette réforme, qui lui tenait particulièrement à cœur puisqu'il y avait activement contribué, permettait aux salariés de gagner plus en travaillant plus.

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement puis elle a *adopté* l'article 10 *sans modification*.

Après l'article 10

Un amendement de M. François Sauvadet étendant le bénéfice de l'exonération de droits de mutation prévu à l'article 787 C du code général des impôts aux sociétés à responsabilité limitée et aux exploitations agricoles à responsabilité limitée ne comportant qu'un seul associé a été *retiré*, après que le **rapporteur** a exprimé le souhait d'attendre les propositions fiscales de la Commission des finances.

Article additionnel après l'article 10 : Contrat emploi-formation agricole

Le **Président Patrick Ollier** a félicité M. Jacques Le Guen pour la qualité du travail qu'il a fourni dans le cadre de la mission que lui a confiée le Premier ministre en janvier 2005 en vue d'une étude comparée au niveau européen de l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur agricole. **M. Jacques Le Guen** a indiqué que ce travail l'avait amené à présenter cinq amendements portant article additionnel.

Le **Président Patrick Ollier** s'est félicité de cette batterie de mesures venant renforcer les dispositions déjà adoptées en faveur des groupements d'employeurs et de la pluriactivité dans le cadre de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. **MM Jean Gaubert et André Chassaigne** ont indiqué que leurs groupes s'abstiendraient sur le vote de ces amendements pour prendre le temps de les examiner de manière approfondie.

La Commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, le premier amendement de M. Jacques Le Guen instituant un contrat emploi-formation comportant une alternance de périodes de travail et de formation.

Article additionnel après l'article 10 : *Réduction des cotisations sociales patronales en faveur des emplois permanents dans les groupements d'employeurs agricoles*

La Commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Jacques Le Guen exonérant, pendant deux années à compter de leur embauche, de charges sociales patronales pendant une période définie par décret les salaires versés par les groupements d'employeurs agricoles sous certaines conditions.

Article additionnel après l'article 10 : *Extension aux groupements d'employeurs multisectoriels des exonérations de charges sociales patronales*

La Commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Jacques Le Guen étendant aux groupements d'employeurs multisectoriels le bénéfice des allègements de charges sociales ouverts aux groupements d'employeurs agricoles en réservant ce bénéfice aux seuls adhérents y ayant droit à titre individuel.

Article additionnel après l'article 10 : *Organisation de la poursuite du contrat de travail des travailleurs occasionnels*

La Commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Jacques Le Guen supprimant la limite de durée d'emploi des travailleurs occasionnels et renvoyant à un décret la durée maximale annuelle d'allègement des charges sociales.

Article additionnel après l'article 10 : *Exonération de cotisations sociales salariales pour les jeunes travailleurs occasionnels*

La Commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Jacques Le Guen, exonérant de charges sociales salariales les travailleurs occasionnels âgés de moins de 26 ans dans la limite du SMIC et pendant un mois par an.

Après l'article 10

Un amendement de M. François Sauvadet relatif à l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels dans les coopératives viticoles et les sociétés de prestations de services viticoles a été *retiré* après que le rapporteur a observé qu'il était satisfait par les amendements de M. Le Guen précédemment adoptés.

Un amendement de M. François Sauvadet invitant le Gouvernement à déposer un rapport faisant état des possibilités d'adaptation des conditions de logement des vendangeurs a été *retiré*.

TITRE II

CONSOLIDER LE REVENU AGRICOLE ET FAVORISER L'EMPLOI

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant l'intitulé du titre II.

CHAPITRE I^{ER} : Améliorer les débouchés des produits agricoles et forestiers**Avant l'article 11**

La Commission a examiné un amendement de M. Jean Gaubert invitant le Gouvernement à remettre un rapport relatif à la possibilité d'obtenir de la Commission européenne que la France puisse soutenir la collecte de lait.

M. Jean-Paul Chanteguet a souligné la difficulté pour certaine exploitation trop isolée de profiter des dispositifs de collecte puis le **rapporteur** a observé qu'il s'agissait d'une question très périphérique à l'objet du projet de loi. L'amendement a ensuite été *retiré*.

Article 11 : *Prise en compte des activités agricoles et forestières dans la lutte contre l'effet de serre et promotion de la valorisation de la biomasse*

La Commission a *rejeté* deux amendements identiques de MM. François Sauvadet et Jean Gaubert supprimant l'article.

Elle a en revanche *adopté* un amendement du Gouvernement n° 252 proposant une nouvelle *rédaction globale* de l'article.

Le **Président Patrick Ollier** a expliqué que cet amendement était le résultat d'une demande pressante de la Commission au Gouvernement pour que le simple renvoi global à une ordonnance ne reste pas en l'état.

L'adoption de l'amendement gouvernemental a rendu *sans objet* cinq amendements présentés respectivement par le rapporteur et MM. Jean Gaubert (pour deux d'entre eux) et Yves Cochet (pour deux autres).

Article additionnel après l'article 11 : *Objectifs de développement des biocarburants*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Patrick Ollier, le rapporteur et M. Serge Poignant fixant, dans la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, l'objectif de porter à 5,75 % au 31 décembre 2008, à 7 % au 31 décembre 2010 et à 10 % au 31 décembre 2015 la part des biocarburants et des autres carburants renouvelables dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le marché national à des fins de transport.

En présentant cet amendement, le **Président Patrick Ollier** a annoncé que la question des carburants de substitution était devenue une préoccupation importante, et qu'il s'importait de déterminer les raisons de leur développement limité en France, alors que les expériences de véhicules fonctionnant à l'éthanol au Brésil et à l'hydrogène en Allemagne étaient bien avancées. Il a annoncé qu'il s'attachait à organiser prochainement un débat rassemblant les constructeurs de véhicules et les entreprises d'énergie afin de faire le point sur la situation française dans ce domaine.

M. Jacques Bobe a fait observer que l'amendement proposé relevait logiquement d'un projet de loi portant plus spécifiquement sur les questions de l'énergie. **M. Jean Dionis du Séjour** a accueilli comme une bonne nouvelle cet engagement de la Commission dans une réflexion sur les carburants alternatifs, en cohérence avec l'impulsion donnée par le Premier ministre en ce sens dans son discours de Rennes

M. Claude Gatignol a indiqué que l'éthanol supportait un handicap de prix en France, son coût étant de plus d'un euro au litre contre vingt centimes au Brésil, que la France disposait déjà de stocks de carburants renouvelables qu'elle exportait, et que l'avenir n'était pas aux produits énergétiques tirés du sucre mais à ceux tirés de la cellulose.

Puis, la Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 11

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements présentés respectivement par MM. Stéphane Demilly et François Sauvadet et modifiant tous deux le code des douanes :

– le premier pour supprimer aux unités de production de dérivés d'éthanol le bénéfice de l'agrément fiscal conditionnant la réduction de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers et le

– le second pour ne prendre en compte, s'agissant des essences, que l'éthanol dans la part des biocarburants permet la réduction du taux de la TGAP due par les distributeurs de carburants.

La Commission a également *rejeté*, suivant son rapporteur, un amendement de M. Stéphane Demilly étendant le crédit d'impôt prévu pour l'achat de véhicules fonctionnant avec des carburants participant à la réduction de l'effet de serre, aux véhicules utilisant le système « flex fuel », qui permet de basculer de l'essence à l'éthanol et inversement.

Article additionnel après l'article 11 : *Obligation d'information des consommateurs sur la présence de produits d'origine agricole dans les carburants*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant, à la charge des personnes vendant des carburants ou des combustibles, une obligation d'information sur la présence de produits d'origine végétale dans leurs produits par voie d'affichage sur le lieu de vente ou de mention sur les factures.

Article additionnel après l'article 11 : *Promotion de l'utilisation des lubrifiants d'origine végétale*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant à un décret en Conseil d'Etat de déterminer les matériels et les usages pour lesquels seule l'utilisation de lubrifiants d'origine végétale serait autorisée.

Après l'article 11

La Commission a *rejeté*, suivant son rapporteur, un amendement de M. Jean-Pierre Decool instituant un fonds national pour le développement des énergies renouvelables.

Article additionnel après l'article 11 : *Obligation d'information sur les spécifications techniques des essences proposées à la consommation*

Suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement de M. Stéphane Demilly imposant aux distributeurs de carburants d'indiquer les spécifications techniques des essences qu'ils mettent à la consommation.

Article additionnel après l'article 11 : *Rapport au Parlement sur l'éventualité d'une modification des spécifications techniques de la mise à la consommation des essences en vue d'y faciliter l'incorporation directe d'éthanol*

Suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement de M. Stéphane Demilly prévoyant le dépôt par le Gouvernement d'un rapport sur les possibilités de modification des spécifications techniques des essences en vue de faciliter l'incorporation directe de l'éthanol.

Après l'article 11

La Commission a *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. Jean Gaubert tendant à imposer à l'Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) une évaluation

conjointe permanente du bilan écologique de la production et de la valorisation de la biomasse et des biocarburants.

Elle a également *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. Jean-Pierre Decool créant une agence interministérielle chargée des valorisations non alimentaires de la biomasse, ainsi que cinq amendements identiques de MM. Michel Raison, Philippe Feneuil, Jean-Pierre Decool, Serge Poignant, Gérard Dubrac prévoyant pour dix ans une fiscalité incitative pour les biocarburants.

Puis, conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements identiques de MM. Michel Raison et Jean-Pierre Decool posant le principe d'un prix de rachat incitatif et identique pour toutes les filières de production pour les énergies renouvelables produites par les agriculteurs.

Suivant son rapporteur, la Commission a également *rejeté* l'amendement n° 29 de M. Jean-Charles Taugourdeau, ainsi que trois amendements identiques de MM. Philippe Feneuil, Jean-Pierre Decool, et M. Michel Raison

Article 12 (art. 265 ter du code des douanes) : *Possibilité d'autoriser à titre expérimental l'autoconsommation des huiles végétales pures comme carburant et abaissement du taux de TVA sur les utilisations énergétiques non domestiques du bois*

Le **rapporteur** ayant indiqué qu'il souhaitait disposer de quelques jours supplémentaires pour proposer, sur cet article, des amendements en vue d'élaborer une proposition de synthèse des initiatives des commissaires, le **Président Patrick Ollier** a suggéré aux auteurs des amendements portant sur cet article de les retirer.

Conséquemment, ont été retirés :

- trois amendements de M. Jean Dionis du Séjour,
- deux amendements de M. Jean-Pierre Decool,
- deux amendements de M. André Chassaigne,
- deux amendements de M. Luc Chatel et
- quatre amendements de M. Gérard Dubrac.

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

* *
*

Mercredi 28 septembre 2005
Présidence de M. Patrick Ollier, président
puis de M. Yves Coussain, vice-président

La Commission a poursuivi l'examen des articles du projet de loi d'**orientation agricole (n° 2341)**.

Après l'article 12

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François Sauvadet dont l'objet est d'exonérer les produits de la pêche maritime importés en France et réexpédiés vers un autre État membre de l'Union européenne du paiement de la taxe instaurée au profit de l'OFIMER par l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2003.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. David Habib proposant la remise par le gouvernement d'un rapport au Parlement sur l'utilisation des terres en jachère pour le développement des cultures vouées à la production d'énergie. **M. Jean Gaubert** a en effet expliqué que le développement des biocarburants risquait de conduire à une augmentation des rendements sur les terres cultivées, et qu'il lui paraissait opportun d'examiner dans quelles conditions les terres en jachère pourraient être consacrées au développement de ces énergies nouvelles. **Le Président Patrick Ollier** a fait part de son intérêt pour cette question, mais a estimé que la Commission, en particulier son rapporteur pour avis du budget de l'agriculture, était tout à fait à même de procéder à cette étude. L'amendement a donc été retiré.

Article 13 : Assouplissement des conditions de prise de participation par l'Office national des forêts

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Yves Simon supprimant l'autorisation de l'État préalable à l'intervention de l'Office national des forêts dans le secteur concurrentiel, et lui substituant un avis du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers.

La Commission a ensuite *adopté* cet article *sans modification*.

Après l'article 13

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert subordonnant l'exonération prévue par l'article 787 B du code général des impôts au maintien en exploitation des terres agricoles pendant la durée d'un bail à long terme.

CHAPITRE II : **Organiser l'offre****Article 14 :** *Organisations de producteurs et missions des interprofessions*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean Auclair proposant une nouvelle rédaction de cet article.

M. Jean Auclair, après avoir souligné l'émoi que cet article avait suscité, a expliqué que 40 % des éleveurs étaient déjà membres de coopératives ou de groupements de producteurs auxquels ils avaient cédé leur production en vue de sa commercialisation. Il a ensuite indiqué que les 60 % restant souhaitaient continuer à vendre librement leur production, y compris au sein d'associations de producteurs, et que son amendement avait pour objet de conserver cette liberté au bénéfice des éleveurs, tout en permettant une reconnaissance de cette forme d'association, afin qu'elle bénéficie également d'aides publiques. Il a précisé que cette reconnaissance était subordonnée à la mise à disposition, par ces formes de groupement, de moyens humains, ou matériels, ou techniques au bénéfice de leurs adhérents.

M. Antoine Herth, rapporteur, a indiqué avoir lui aussi constaté, au cours des auditions qu'il avait menées, les réserves de certains secteurs sur l'article 14. Il s'est dit pour sa part attaché au maintien de l'économie générale de cet article, en particulier s'agissant du transfert de propriété, et a indiqué qu'il avait néanmoins obtenu du gouvernement l'engagement de préciser par décret quels secteurs seraient concernés. Il a ajouté qu'une meilleure organisation de certains secteurs, comme celui des fruits et légumes, lui paraissait indispensable afin d'éviter la multiplication des crises, mentionnant également l'élevage, où les aides sont encore couplées à 100 %. Il a en outre précisé que, prenant acte de ce que les aides qui devaient transiter par les organisations n'atteignaient pas toujours les producteurs eux-mêmes, il avait déposé un amendement supprimant l'avant-dernier alinéa du I de cet article.

M. Jean Gaubert a alors indiqué que le problème soulevé n'était pas récent, et avait fait l'objet d'un dispositif équilibré dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Il a estimé que si la question de l'organisation du marché des fruits et légumes devait en effet être posée, ce ne devait pas être au prix d'une désorganisation des autres secteurs.

M. Patrick Ollier a précisé que ce secteur n'était pas le seul concerné, et que celui de l'élevage des équidés, des ovins et des bovins méritaient également l'attention des membres de la Commission.

M. François Sauvadet a jugé que la Commission devait réaffirmer sa volonté de mieux organiser l'offre et la production agricole, mais que les organisations de producteurs ne sauraient constituer l'unique modalité

de régulation du marché, dans la mesure où elles ne suffisaient pas toujours, comme pour l'élevage porcin, à faire disparaître les dysfonctionnements. Il a dit partager la volonté d'équilibre du rapporteur, mais a indiqué que le soutien aux organisations de producteurs, dont il a réaffirmé l'utilité, ne devait pas avoir pour effet de décourager les efforts d'organisation de l'offre à travers d'autres types de structures. Il a ensuite assuré le rapporteur de son soutien si celui-ci s'engageait à déposer un amendement préservant pareil équilibre.

M. Jean Auclair a alors réaffirmé la nécessité d'aboutir à une rédaction plus claire et de nature à dissiper les malentendus qui auraient pu naître de la présente rédaction.

M. Yves Simon a tenu à préciser que l'adhésion à un groupement ou à une coopérative était en tout état de cause facultative et volontaire ; il a également estimé que le terme « cession » de la production ne lui paraissait pas pertinent, et qu'il préférerait que le producteur se contente de « confier » une vente à l'organisation dont il est membre. Rappelant l'action entreprise auprès des autorités communautaires par le commerce privé, il a jugé nécessaire de renforcer l'engagement des acheteurs au sein des organisations de producteurs qui regroupent des producteurs et les acteurs du commerce privé.

Le rapporteur a alors précisé que s'agissant du secteur des fruits et légumes, l'organisation commune de marché de ce secteur mise en place en 1996, avait prévu des transferts de financement d'environ 4 % du chiffre d'affaires des producteurs vers des formes organisées de mise en commercialisation, et qu'il s'agissait là d'un équivalent aux aides directes dans le domaine des céréales ou aux primes à la vache allaitante. Il a précisé que le secteur des fruits et légumes souffrait d'un défaut d'organisation, et a également souligné qu'il était pour l'heure impossible de savoir ce qui était produit et ce qui était commercialisé avec précision. Il a jugé que la notion de transfert de propriété présentait de ce point de vue un intérêt évident dans la mesure où elle permettait d'avoir un panorama plus précis de ce marché, et de ce fait de prévenir les crises. Il a en outre estimé que la rédaction de l'article 14 devait être rapprochée de l'équilibre de la loi d'orientation agricole de 1999. Il a également souligné la particularité du secteur de l'élevage, où la production est prévisible et demeure, à travers le couplage total des aides à la vache allaitante, contrôlée par l'État. Il a proposé de travailler à la rédaction d'un amendement précisant les dispositions particulières applicables à ce secteur, tout en conservant l'équilibre de l'article 14 qui entend donner un signal fort en faveur de l'organisation des marchés agricoles.

M. François Sauvadet a alors fait part de sa volonté de travailler conjointement avec le rapporteur, ainsi qu'avec M. Jean Auclair, à l'amélioration de ce dispositif, tout en insistant sur le fait que l'organisation de producteurs n'est pas la solution exclusive aux dysfonctionnements du marché.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Luc Chatel, visant à supprimer les dispositions relatives aux critères de constitution des organisations de producteurs.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. André Chassaigne visant à exclure des organisations de producteurs toutes les sociétés de capitaux.

M. André Chassaigne a indiqué que les sociétés de capitaux, dont l'objectif est de réaliser des bénéfices et non d'organiser une filière de production de qualité, ne devaient pas pouvoir être qualifiées d'organisations de producteurs au même titre que d'autres organisations plus représentatives du monde agricole.

Le rapporteur a indiqué que ce projet de loi rompait avec la logique des précédentes lois portant sur le monde agricole, en cherchant à promouvoir la forme sociétaire d'exploitation agricole. A cet égard, il a estimé que cet amendement allait à contre-courant.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Decool, visant à inclure l'objectif de valorisation forestière dans les critères de qualification d'une organisation de producteurs.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

M. Yves Simon a ensuite retiré un amendement précisant que les statuts des organisations de producteurs prévoient que tout ou partie de la production des membres leur est confiée en vue de sa commercialisation.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair, visant à supprimer la disposition selon laquelle l'organisation de producteurs commercialise les produits cédés par les membres dans le cadre d'un mandat, avec un prix de cession déterminé par le mandant.

M. François Sauvadet a retiré un amendement visant à prendre en compte le rôle des associations entre producteurs agricoles.

M. Jean Auclair a ensuite retiré un amendement prévoyant que les producteurs organisés peuvent bénéficier de l'aide de l'État pour l'organisation de la production et des marchés, et que les aides décidées leur sont versées directement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Jean Auclair, visant à supprimer la disposition contraignant les statuts des associations d'organisations de producteurs à prévoir que leur activité commerciale entraîne la cession à leur profit de tout ou partie de la production dont disposent leurs membres, et la disposition selon laquelle les associations d'organisations de producteurs peuvent bénéficier de priorités dans l'attribution de l'aide que l'État apporte pour l'organisation de la production et des marchés.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement d'harmonisation rédactionnelle du rapporteur.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Yannick Favennec, supprimant la disposition contraignant les statuts des associations d'organisations de producteurs à prévoir que leur activité commerciale entraîne la cession à leur profit de tout ou partie de la production dont disposent leurs membres.

M. Yves Simon a ensuite retiré un amendement, prévoyant que les statuts des associations d'organisations de producteurs doivent prévoir que l'activité commerciale est établie exclusivement entre le collège des associés producteurs et celui des associés acheteurs.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le rapporteur, visant à supprimer la disposition selon laquelle les associations d'organisations de producteurs peuvent bénéficier de priorités dans l'attribution de l'aide que l'État apporte pour l'attribution de la production et des marchés.

M. Antoine Herth, rapporteur, a indiqué que la portée de cette disposition avait suscité beaucoup d'interrogations. Il a assuré que le dispositif communautaire en vigueur éviterait que cet amendement ait un impact négatif dans le secteur des fruits et légumes. Il a néanmoins jugé que cette disposition risquait de susciter des créations d'associations sans véritable projet économique.

M. François Brottes a demandé quel serait l'apport de l'article 14 si cette disposition devait être supprimée.

Le rapporteur a répondu que cet article permettrait notamment aux deux tiers des agriculteurs n'appartenant pas à une organisation de producteurs d'y être intégrés et de pouvoir s'exprimer.

M. Jean Dionis du Séjour s'est demandé quelles seraient les autres dispositions du projet de loi incitant les exploitants à adhérer à une organisation de producteurs.

Le rapporteur a évoqué la possibilité de prévoir, par amendement, qu'un décret précise les mesures d'application de l'article 14 adaptées aux différents secteurs, en particulier l'élevage.

M. Jacques Le Guen a estimé que les organisations de producteurs auront un rôle très important dans la mise en place des dispositifs de gestion des crises et de gestion des fonds nationaux et venant de la profession, afin de garantir un revenu minimal sur l'année pour l'exploitant.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement.

M. Yves Simon a retiré un amendement prévoyant que les organisations interprofessionnelles peuvent tendre à anticiper et gérer les crises conjoncturelles et structurelles, après que le rapporteur lui eut indiqué que sa formulation devait être améliorée.

La Commission a ensuite *adopté* trois amendements identiques présentés par MM. Michel Raison, Philippe Feneuil et Jean Dionis du Séjour, disposant que les organisations interprofessionnelles peuvent également poursuivre des objectifs tendant à définir des contrats-types par filière, régissant les relations commerciales entre les membres de l'interprofession, et prévoyant les clauses obligatoires de ces contrats.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur, prévoyant que les organisations interprofessionnelles favorisent la contractualisation entre les producteurs agricoles et leur aval, notamment par la contribution à l'élaboration de contrats-type.

Puis, elle a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi que l'amendement n° 30 du Gouvernement, tendant à améliorer la connaissance par les interprofessions des départements d'outre-mer, des données relatives aux importations en provenance de métropole et d'autres pays européens.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 14 *ainsi modifié*.

Après l'article 14

M. Michel Raison a retiré un amendement visant à engager la responsabilité d'un commerçant ou d'un industriel lorsqu'il a rompu une relation établie avec un producteur agricole sans préavis et en l'absence de contrat-type ou de convention de campagne.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne visant à préserver le pluralisme syndical dans le domaine agricole,

après que le rapporteur lui eut indiqué que cet objectif était réglé par la profession et faisait l'objet d'une jurisprudence abondante.

Article 15 : Simplification par ordonnance du régime d'extension des règles des comités économiques agricoles

MM. François Sauvadet et Jean Gaubert ont retiré deux amendements de suppression de cet article, après que le Président Patrick Ollier leur a indiqué qu'un amendement du Gouvernement visait à intégrer dans le texte du projet de loi le dispositif de l'ordonnance.

La Commission a *adopté* l'amendement n° 253 du Gouvernement, prévoyant diverses dispositions simplifiant le régime de l'extension des règles édictées par les comités économiques agricoles.

La Commission *adopté* l'article 15 *ainsi modifié*.

Après l'article 15

La Commission a examiné un amendement de M. Jacques Le Guen visant à créer un observatoire des distorsions de concurrence au sein de l'Union européenne, qui pourraient conduire, quelles que soient leurs origines, à la déstabilisation des marchés des produits agricoles.

M. Jacques Le Guen a donné l'exemple du bien-être animal, inégalement pris en compte dans les différents pays de l'Union, et estimé qu'un tel observatoire permettrait de dédramatiser ces questions, et de réunir une meilleure information.

Le rapporteur a admis la nécessité de mesurer les distorsions de concurrence, tout en préférant confier cette mission à des organismes existants, pour plus d'efficacité.

M. Jacques Le Guen a souligné la vocation européenne de cet observatoire, notant que la question du bien être animal se posait plutôt avec les pays du sud de l'Europe, tandis qu'une bonne coopération avec l'Allemagne et les pays du nord était nécessaire en ce qui concerne les règles phytosanitaires.

M. Jean Gaubert a insisté sur l'importance du problème, et souligné qu'en matière de distorsions de concurrence, l'incertitude était infinie. Il a rappelé qu'en France, le contrôle se faisait au stade de la production, alors qu'il portait sur le stade de la consommation dans d'autres pays, les produits français étant alors contrôlés deux fois.

M. François Sauvadet a estimé que cet amendement était très intéressant, dans un contexte européen difficile marqué par les discussions sur le budget et sur la politique agricole commune. Tout en admettant qu'il ne fallait pas multiplier les créations d'instances nouvelles, il a insisté sur la nécessité de se saisir des vraies problématiques, et affirmé que l'enjeu ici était

celui des revenus agricoles. Il a donc souhaité une réponse avant la discussion en séance.

Le Président Patrick Ollier a émis des doutes sur la recevabilité financière de cet amendement.

M. Yves Simon ayant soulevé la question des distorsions de concurrence favorables aux producteurs français, **M. Jacques Le Guen** a déclaré vouloir une clarification générale de la situation, au bénéfice de tous.

Le Président Patrick Ollier a rappelé l'existence au sein du ministère de l'agriculture d'une direction des échanges internationaux, et considéré que l'étude des distorsions de concurrence en Europe se trouvait au cœur de ses missions. Il a demandé le retrait de cet amendement et conseillé à son auteur d'insister auprès du Gouvernement sur l'importance de cette étude.

M. Michel Roumegoux a pour sa part mis en avant les risques induits par la multiplication de règles applicables aux produits français, mais dont les autorités ne contrôlaient pas le respect par des producteurs étrangers exportant leurs produits en France. **M. Jacques Le Guen** a retiré son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Yves Simon, visant à permettre aux départements et aux régions de constituer des comités de promotion des produits agricoles et agro-alimentaires issus de leur territoire. **Le rapporteur** s'est dit défavorable à cet amendement, rappelant que cette possibilité existait déjà, ce qui fut confirmé par **le Président Patrick Ollier** et par **M. Jean Gaubert**, ce dernier donnant l'exemple de campagnes de promotion des cocos de Paimpol.

M. Yves Simon a toutefois estimé que son amendement apporterait une plus grande souplesse. **M. François Sauvadet** a estimé à son tour que cet amendement était inutile, rappelant que toutes les régions étaient par exemple présentes au Salon de l'agriculture. **M. Yves Simon** a finalement retiré son amendement.

Article 16 : Statut de la coopération agricole

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Luc Chatel prévoyant que les associations et coopératives peuvent être associées coopérateurs d'une CUMA.

Puis, la Commission a examiné un amendement de M. Luc Chatel, défendu par **M. Jean Dionis du Séjour**, permettant la participation des collectivités territoriales à une CUMA dans les zones de revitalisation rurale. **M. Michel Raison** s'est dit défavorable à cet amendement : rappelant le statut fiscal particulier des CUMA, il a affirmé qu'il ne souhaitait pas créer de

distorsions de concurrence supplémentaires. **Le Président Patrick Ollier** a soutenu la position de M. Michel Raison et **M. François Sauvadet**, s'exprimant au nom du groupe UDF, a précisé que M. Jean Dionis du Séjour s'était exprimé à titre personnel. **M. Jean Gaubert** s'est déclaré opposé à cet amendement et rappelé que les collectivités territoriales étaient elles aussi soumises au droit de la concurrence. **M. Jean Dionis du Séjour** a indiqué que ces règles de concurrence ne s'appliquaient qu'au-delà d'un certain seuil. Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur et du président de la Commission visant à permettre le développement de la participation et de l'intéressement dans les coopératives, en favorisant l'accès au statut d'associé non coopérateur, après que **le Président Patrick Ollier** eut rappelé son attachement à promouvoir la participation et l'intéressement aussi souvent que possible.

Puis la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Michel Raison visant à supprimer le III de cet article qui, en élargissant les travaux d'aménagement rural que peut réaliser une CUMA pour le compte d'une commune de moins de 2 000 habitants, irait selon lui à l'encontre du développement des entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers.

De même, elle a également *rejeté* un amendement de repli du même auteur, visant à limiter aux zones de montagne l'élargissement de la dérogation prévu par le III de cet article.

La Commission a ensuite examiné des amendements identiques de MM. Jean-Claude Lenoir, Jean-Pierre Decool, Luc Chatel, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Guen et Serge Poignant (amendement n° 36), ouvrant aux coopératives agricoles, et en particulier aux CUMA, la possibilité de créer des missions de groupements d'employeurs, complétant ainsi, conformément à l'une des propositions du rapport de M. Jacques Le Guen sur l'emploi dans le secteur agricole, une des mesures de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. Conformément à l'avis favorable du rapporteur, la Commission a *adopté* ces amendements.

Elle a ensuite *adopté* l'article 16 *ainsi modifié*.

Après l'article 16

La Commission a examiné un amendement de M. Jean Auclair visant à limiter les charges qui pèsent sur les agriculteurs en confiant aux

chambres d'agriculture les missions assurées par les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA).

Le rapporteur a émis un avis défavorable à cet amendement, notant que la suppression d'un organisme ne faisait disparaître ni les documents administratifs ni l'obligation de les instruire. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un autre amendement de M. Jean Auclair visant à limiter les distorsions de concurrence, en prévoyant que la possibilité pour une coopérative ou un groupement de s'approvisionner à hauteur de 20 % de leur chiffre d'affaires hors adhérent doit s'effectuer dans les mêmes conditions fiscales et commerciales que les commerçants.

Le rapporteur a donné un avis défavorable à cet amendement, considérant qu'il était inutile car déjà satisfait. **M. Jean Auclair** a souhaité que les inspecteurs des impôts contrôlent les coopératives plutôt que les indépendants. **M. Michel Raison** a douté que la taxe professionnelle s'applique à tous de la même manière. **Le rapporteur** a indiqué que des articles ultérieurs du projet de loi permettaient de renforcer la transparence sur le fonctionnement des coopératives. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a *rejeté* pour les mêmes raisons un troisième amendement du même auteur, visant à interdire le versement de subventions aux coopératives par les offices d'intervention par produits ou groupes de produits.

Article 17 : Habilitation du Gouvernement à adapter par voie d'ordonnance le statut de la coopération agricole aux évolutions du code de commerce

La Commission a examiné deux amendements identiques de MM. François Sauvadet et Jean Gaubert visant à supprimer cet article. Le rapporteur ayant indiqué que ces mesures revêtaient un caractère très technique et méritaient vraiment d'être prises par voie d'ordonnance, la Commission les a *rejetés*. Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis *rejeté* deux amendements de M. Jean Gaubert visant à supprimer respectivement le 1° et le 2° de cet article.

La Commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 17 : Amortissement des aides européennes

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Simon visant à inclure l'amortissement des aides européennes à l'article 42 du code général des impôts et à l'article L. 523-7 du code rural.

M. Yves Simon a fait valoir les difficultés soulevées par le caractère non amortissable des subventions d'origine européenne. **Le rapporteur** a indiqué qu'il était favorable à cet amendement mais qu'il faudrait le gager. M. Yves Simon a répondu que cette possibilité d'amortissement serait neutre dans la mesure où elle induirait des ressources pour l'État à travers une majoration de l'impôt sur les sociétés des entreprises subventionnées. Le rapporteur a indiqué qu'il serait opportun d'obtenir l'avis de la Commission des Finances sur ce point. La Commission a *adopté* cet amendement.

CHAPITRE III : Maîtriser les aléas

Article 18 : Gestion des aléas propres à l'agriculture et à la forêt

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de rédaction globale de l'article L. 361-1 du code rural présenté par M. Luc Chatel instituant un fonds national de garantie contre les aléas climatiques et les crises agricoles.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur puis l'article *ainsi modifié*.

Après l'article 18

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne instaurant une contribution de l'ensemble des acteurs économiques de la filière agro-alimentaire à la protection contre les calamités agricoles. Puis, suivant son rapporteur, elle a *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que le fonds national de garantie des calamités agricoles peut prendre en charge, pendant une période minimale de sept ans, une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes aux risques agricoles énumérés par décret.

Puis, la Commission a examiné en discussion commune quatre amendements de M. Jacques Le Guen :

– le premier prévoyant que les exploitants peuvent disposer de tout ou partie du capital déposé au titre de la déduction pour aléas (DPA) lors de leur départ en retraite dans des conditions d'exonération fiscale déterminées par décret ;

– le second permettant aux exploitants soumis au régime du forfait de recourir à la DPA dans la limite d'un plafond de 5000 euros ;

– le troisième prévoyant qu'une partie de la dotation jeune agriculteur est consacrée à l'amorce d'une épargne de précaution ;

– le dernier prévoyant que la reprise de la déduction pour aléas pourra être autorisée lors du rachat d'une exploitation par un jeune agriculteur.

Le rapporteur a indiqué que les amendements de M. Jacques Le Guen posaient des problèmes de rédaction et pour certains de légalité fiscale. Suivant la suggestion du rapporteur, M. Jacques Le Guen a retiré ses amendements.

Suivant l'avis du rapporteur de M. Jacques Le Guen a également retiré un amendement tendant à créer un comité national de gestion des risques.

Article 19 : *Assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles et à la forêt*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements identiques de suppression de cet article présentés par MM. François Sauvadet et Jean Gaubert. Puis elle a *adopté*, conformément à l'avis de son rapporteur, l'amendement n° 31 du gouvernement inscrivant dans le projet de loi les dispositions qui devaient faire l'objet d'une ordonnance, rendant ainsi sans objet un amendement de M. Luc Chatel élargissant le champ de l'habilitation et mettant en place une agence de gestion des risques et un amendement de M. Michel Raison complétant le champ de cette habilitation au développement de l'assurance contre les dommages causés aux services liés.

La Commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Après l'article 19

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Lemoine prévoyant que la maîtrise des aléas inclut la protection des élevages en plein air et que les mesures de régulation à prendre sont arrêtées au niveau de chaque département en fonction des risques encourus par les élevages concernés.

Article 20 : *Déduction pour investissement et déduction pour aléas*

La Commission a examiné en discussion commune cinq amendements de M. Philippe Feneuil visant à simplifier les dispositions prévues aux articles 72 D bis et 72 D ter du code général des impôts relatives à la déduction pour aléas.

Le rapporteur a préconisé le retrait de ces amendements, qui touchent à la fiscalité et nécessitent une coordination avec la Commission des Finances.

M. Jean Gaubert a souligné que l'existence du mécanisme de la moyenne triennale était de nature à répondre au problème de la déduction pour aléas et qu'elle constituait une vraie réponse aux difficultés soulevées par les variations de revenus.

M. Jean Dionis du Séjour a exprimé son désaccord sur ce point, en prenant l'exemple du secteur des fruits et légumes, soumis à de très fortes variations de prix et pour lequel la moyenne triennale ne pouvait être une solution suffisante. Il s'est interrogé sur l'intérêt d'un plafonnement et a estimé souhaitable de donner au producteur la responsabilité de provisionner ou non. Il a souligné que la déduction maximale de 26 000 euros ne correspondait pas à un montant significatif pour les grandes exploitations et qu'il était plus opportun de raisonner en termes de pourcentage du chiffre d'affaires.

M. Philippe Feneuil a reconnu que la moyenne triennale était intéressante mais a regretté que les exploitants soient soumis à des régimes de déclaration différents chaque année.

Le rapporteur a indiqué qu'il approuvait le souci de renforcer la déduction pour aléas mais qu'une coordination avec la Commission des Finances s'avérait indispensable. Suivant la suggestion du rapporteur, M. Philippe Feneuil a retiré ses amendements.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Yves Simon renvoyant à un décret la fixation du montant maximal des déductions prévues aux articles 72 D et 72 D bis du code général des impôts. M. Yves Simon a fait valoir que l'inscription de ces montants dans une loi d'orientation prévue pour s'appliquer des décennies poserait des problèmes d'adaptation. Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet amendement dans la mesure où ces montants pouvaient être réévalués chaque année en loi de finances. M. Yves Simon a alors retiré cet amendement.

Suivant l'avis favorable de son rapporteur, la Commission a ensuite *adopté* deux amendements identiques, l'un de M. Serge Poignant, l'autre de M. Jean Dionis du Séjour, supprimant la limitation de la déduction supplémentaire de la DPA aux seuls exploitants dont le résultat de l'exercice est supérieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents, rendant sans objet l'amendement présenté par M. Michel Raison abaissant le pourcentage précité de 20 à 10 %.

Suivant l'avis favorable de son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement de M. Michel Raison prévoyant que les dispositions

relatives à la déduction pour aléas s'appliquent également aux entrepreneurs de travaux agricoles, ruraux et forestiers.

La Commission a ensuite *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Après l'article 20

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques de MM. Michel Raison et Jean Dionis du Séjour prévoyant que les exploitants agricoles peuvent pratiquer une provision en vue du paiement des cotisations sociales visées aux articles L. 722-1 et suivant du code rural lorsqu'ils sont en mesure de l'évaluer avec une approximation suffisante. Le rapporteur a indiqué que dans l'attente de l'avis de la commission des finances, il ne pouvait qu'émettre un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, d'autant plus que celui-ci allait vraisemblablement coûter très cher.

M. Jean Dionis du Séjour a souligné les effets désastreux pour les agriculteurs de la conjonction lors d'une année marquée par un sinistre d'une perte de recettes et des niveaux élevés de cotisations sociales de l'année n-1. La Commission a ensuite *rejeté* ces amendements.

La Commission a ensuite examiné un amendement portant article additionnel de Mme Josette Pons supprimant le troisième alinéa du I de l'article 72D du code général des impôts. Mme Josette Pons a indiqué qu'il s'agissait de supprimer une disparité fiscale entre les agriculteurs qui disposent de stocks et ceux qui n'en ont pas. Le rapporteur a émis un avis défavorable à cet amendement dans la mesure où il conduisait à une aide d'Etat déguisée. La Commission a *rejeté* cet amendement.

TITRE III

RÉPONDRE AUX ATTENTES DES CITOYENS ET DES CONSOMMATEURS

CHAPITRE I^{ER} : Améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des produits

Article additionnel avant l'article 21 : Conseil de la Modération

La Commission a examiné un amendement de M. Serge Poignant prévoyant la création par décret d'un Conseil de la Modération dans les deux mois suivant la publication de cette loi. M. Serge Poignant a rappelé qu'il s'agissait d'une proposition faite par plusieurs parlementaires dans un livre blanc pour la viticulture.

Suivant l'avis favorable de son rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement.

Avant l'article 21

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Decool prévoyant que les fédérations de défense contre les organismes nuisibles exécutent, soit à la demande de la DRAF ou de la DRIAF, soit à la demande d'adhérents, de particuliers ou de collectivités des études ou des traitements phytosanitaires.

Article 21 : Évaluation des risques des produits phytosanitaires et fertilisants

La commission a *rejeté* l'amendement n°37 de Mme Françoise Branget et un amendement identique de M. Yves Cochet, un amendement de suppression de M. Jean Gaubert, deux amendements de MM. Jean-Pierre Decool et David Habib, rédigés différemment, mais ayant le même objet, en autorisant l'exportation en dehors de l'Union européenne des produits phytosanitaires ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché sur le territoire français, un amendement de M. Jean-Pierre Decool prévoyant l'information préalable du détenteur d'un produit phytosanitaire en passe de se voir opposer des mesures administratives d'interdiction ou de restriction, un amendement de M. Jean Gaubert rendant automatique, de manière inutile selon le rapporteur, le retrait du produit phytosanitaire s'il ne remplit pas les conditions de mise sur le marché.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur, satisfaisant de ce fait un amendement presque identique de M. Jean-Pierre Decool, qui établit la nécessité de fixer une durée pour les différentes phases d'instruction des dossiers de mise sur le marché des produits phytosanitaires.

Elle a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Decool prévoyant une simple demande administrative, plutôt qu'une nouvelle demande d'autorisation de mise sur le marché, en cas de changement de la composition d'un produit. La Commission a en revanche *adopté* un amendement de M. Jean Gaubert imposant l'usage de la langue française sur les étiquettes des produits phytosanitaires.

M. Jacques Le Guen a retiré un amendement relatif à l'obligation pour le détenteur de l'autorisation de mise sur le marché d'informer les autorités en cas d'effet potentiellement dangereux, dont le rapporteur a jugé qu'il apportait une précision inutile.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert sanctionnant une défaillance de ce devoir d'information du détenteur par une annulation de l'autorisation de mise sur le marché, après que le rapporteur a expliqué que le détenteur serait de toute façon, en ce cas, passible de sanctions pénales.

Elle a *rejeté* un autre amendement de M. Jean Gaubert prévoyant l'automatisme de l'interdiction d'utilisation en cas de retrait d'une autorisation de mise sur le marché. **M. Jean Gaubert** a expliqué qu'il s'agissait notamment d'éviter les situations où les producteurs, anticipant ce retrait, constitueraient des stocks du produit en sachant que l'interdiction d'utilisation ne s'ensuivrait pas nécessairement. **M. François Brottes** a souligné qu'il s'agissait là d'une préoccupation de préservation de la santé publique. **Le rapporteur** a émis un avis défavorable, en arguant de la nécessité de laisser la libre appréciation de la situation à l'autorité politique, celle-ci disposant, en tout état de cause, du moyen juridique d'interdire l'utilisation, sur la base de la rédaction proposée de l'article L. 253-3 du code rural. Il a rappelé que l'élargissement des compétences de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments à l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, au I de l'article 21, donnait à l'autorité politique le moyen de prendre une décision éclairée, et que le principe de précaution, tel qu'inscrit dans la Constitution à travers la Charte de l'environnement, se concevait comme devant être mis en œuvre sur la base d'une appréciation globale de la situation à risque, contradictoire avec l'application d'une règle d'automatisme. Il a indiqué qu'en pratique rien n'interdirait au ministre de prendre les deux arrêtés imposant le retrait de l'autorisation et l'interdiction d'utilisation, et que sa marge d'appréciation pourra lui permettre d'ajuster le délai d'entrée en vigueur de ces deux actes administratifs. **M. Jean-Charles Taugourdeau** a fait observer qu'une automatisme de l'interdiction d'utilisation était d'autant moins justifiée que le produit a effectivement bénéficié antérieurement d'une autorisation de mise sur le marché.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

Elle a *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur se déclarant à nouveau opposé à toute automatisme liant le pouvoir réglementaire, un amendement de M. Jean-Pierre Decool validant toutes les autorisations provisoires de vente délivrées sur le fondement de l'ancienne rédaction de l'article L. 253-7 du code rural que le projet de loi modifie.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur confiant à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale la tâche d'effectuer tous les trois ans un bilan de l'impact des produits phytosanitaires sur les milieux naturels et sur la santé publique.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 21 *ainsi modifié*.

Article 22 : Sécurité sanitaire des aliments, santé et protection animales, et santé des végétaux

La commission a *rejeté* deux amendements de MM. François Sauvadet et Jean Gaubert tendant à la suppression de l'article, justifiés par un refus du dessaisissement du Parlement sur une question aussi importante que l'adaptation du droit de la sécurité sanitaire ; elle a *rejeté* trois amendements de suppression partielle de M. Jean Gaubert allant dans le même sens. **M. Jean Dionis du Séjour** a souligné la nécessité d'une remise à plat, en France, des normes phytosanitaires, de manière à respecter le droit européen tout en corrigeant le travers de l'administration française d'imposer des contraintes excessives aux producteurs ; et il a insisté sur la garantie que constituait selon lui l'intervention du Parlement pour définir des règles raisonnables.

La commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, deux amendements du Gouvernement n^{os} 99 et 100 restreignant le champ de l'habilitation accordée au Gouvernement pour prendre des dispositions par ordonnance, en écartant notamment l'adaptation du régime de la prescription et de la délivrance des médicaments vétérinaires, et l'adaptation des dispositions relatives à la distribution et à l'application des produits phytosanitaires. L'amendement redéfinissant les contours des modalités de contrôle, en faisant référence à la nouvelle dénomination d'« inspecteur de la santé publique sanitaire », **M. Jean Gaubert** a suggéré que des contacts soient pris avec le Gouvernement pour obtenir des éclaircissements sur le statut de cette catégorie d'agents, notamment en comparaison des contraintes professionnelles qui sont imposées aux vétérinaires.

L'adoption de ces amendements a rendu sans objet un amendement de M. André Chassaing et trois amendements de M. Jean Gaubert, dont deux se sont trouvés satisfaits.

Puis la Commission a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Après l'article 22

La Commission a *rejeté* l'amendement n^o 2 de M. François Vannson supprimant le dernier alinéa de l'article L. 644-2 du code rural.

Article additionnel après l'article 22 : Conditions d'utilisation de la dénomination « Montagne » pour les appellations d'origine contrôlée

La commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, trois amendements identiques de MM. Martial Saddier, Jean-Marie Binetruy, François Brottes autorisant la dénomination « Montagne » sur les produits d'appellation d'origine contrôlée dont la production est intégralement assurée dans l'aire géographique d'une zone de montagne, cette dénomination ne pouvant autrement être autorisée que sur proposition de l'organisme

professionnel assurant la défense ou la gestion de l'appellation. M. Jean-Marie Binetruy a retiré un autre amendement portant article additionnel sur le même sujet.

Article additionnel après l'article 22 : *Conditions de fonctionnement des sections ou commissions consacrées aux produits portant la dénomination "Montagne"*

La commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, deux amendements identiques de MM. Martial Saddier et François Brottes prévoyant que ces sections ou commissions se réunissent au moins une fois par an pour établir un bilan, rendu public, de l'attribution de la dénomination « Montagne ». **M. François Brottes** a expliqué que ce bilan aurait notamment pour objet de vérifier que la dénomination « Montagne » est bien réservée à des produits qui la justifient du point de vue de leur aire géographique de production.

Après l'article 22

La commission a *rejeté* deux amendements identiques de MM. Jean-Pierre Decool et Serge Poignant créant un conseil supérieur de l'orientation sanitaire ; le rapporteur a en effet estimé qu'un tel organisme était inutile étant donné les nouvelles compétences dévolues à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments en matière phytosanitaire.

Article 23 : *Signes de qualité*

La commission a examiné deux amendements identiques de MM. François Sauvadet et Jean Gaubert tendant à supprimer cet article.

M. François Sauvadet s'est en effet élevé contre l'idée de laisser le Gouvernement réformer par voie d'ordonnance le dispositif de valorisation des produits agricoles ou alimentaires, en soulignant combien cette question était sensible, puisqu'elle mettait en jeu la protection des droits des consommateurs. Il a rappelé qu'elle avait déjà suscité un débat vigoureux au cours de la précédente législature.

M. François Brottes a indiqué que, sur ce sujet qui touchait à la santé publique, cet article d'habilitation n'aurait été acceptable que si le Gouvernement avait transmis aux parlementaires le texte qu'il prévoyait de prendre par ordonnance. Afin de laisser au Gouvernement la possibilité de le faire avant la réunion de l'article 88, il a proposé, en cas de rejet de l'amendement de suppression, un amendement de repli retirant l'habilitation et transformant l'article en une liste d'objectifs à poursuivre.

M. Jacques Bobe et M. François Vannson ont également exprimé leur souhait que le Gouvernement soit mis en position de communiquer son projet d'ordonnance d'ici la réunion de l'article 88.

Le rapporteur s'est déclaré d'accord au fond avec l'idée qu'une matière de l'importance de la réforme du dispositif de valorisation des produits agricoles ou alimentaires, ou de la mise en conformité avec le droit communautaire des procédures de reconnaissance, de contrôle et de gestion des signes d'identification de la qualité et de l'origine, ne devait pas en principe échapper au plein contrôle du Parlement. Il a observé que l'habilitation concernait néanmoins d'autres points, comme l'aménagement des modalités de fonctionnement de l'Institut national des appellations d'origine, et l'adaptation des dispositifs de contrôle, qui relevaient de la compétence du Gouvernement.

Mme Marylise Lebranchu a estimé que tous les sujets évoqués dans l'article méritaient un débat public, y compris les modalités de fonctionnement de l'Institut national des appellations d'origine, dans la mesure où cela pouvait concerner le personnel de cet établissement. Elle a souligné la nécessité d'une maîtrise parlementaire sur la législation garantissant la qualité de la consommation, d'autant qu'il s'agissait en la matière de définir des principes clairs, qui soient ensuite plus faciles à défendre devant les autres pays membres dans les instances communautaires, de manière que la France conserve son rôle moteur dans ce domaine en Europe.

M. Jean Dionis du Séjour a rappelé combien le ministre chargé de l'agriculture avait insisté, la veille, sur l'importance de la qualité comme atout essentiel des produits français dans le cadre de la concurrence internationale. Il a estimé qu'il fallait, en votant l'amendement de suppression de l'article, envoyer un signe fort au Gouvernement pour montrer la volonté du Parlement de garder la maîtrise de l'organisation du dispositif de gestion de la qualité, en préservant notamment toutes les avancées déjà faites dans cette direction.

M. Philippe Feneuil a signalé qu'il avait été président de l'Institut national des appellations d'origine, et a estimé que le Parlement ne pouvait pas se priver d'un débat public sur le dispositif de gestion de la qualité des produits agricoles ou alimentaires, que l'argument habituel de rapidité invoqué en faveur de la procédure d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance ne pouvait être invoqué en ce cas, puisque la réforme du dispositif de valorisation des produits agricoles ou alimentaires avait plus besoin de sérieux que de vitesse.

M. Jean Gaubert a déclaré qu'il ne fallait pas avoir peur de voter la suppression d'un article, qui s'imposait en l'occurrence comme la bonne

formule face au risque de voir échapper une question essentielle au contrôle du Parlement.

Le rapporteur s'est à nouveau déclaré d'accord avec l'objectif de défense des prérogatives du Parlement. Il a souhaité néanmoins faire valoir des arguments à l'appui du maintien de l'article 23. Il a indiqué que sa suppression empêcherait qu'une position claire de la France puisse se dégager au moment de l'ouverture, d'ici quelques semaines, de la prochaine négociation au sein de l'OMC. Il a justifié le recours aux compétences techniques du Gouvernement pour assurer une réforme nécessitant la coordination de 42 textes différents. Il a marqué sa préférence pour une solution consistant à introduire des orientations dans la rédaction de l'article, dont la mise en œuvre serait renvoyée à d'autres lois et à des ordonnances prises sur la base d'une habilitation de portée plus réduite. Il a jugé que l'adoption d'un amendement de suppression pure et simple risquait de priver complètement l'Assemblée nationale d'un débat sur le contenu de l'article, dans la mesure où le Gouvernement n'était pas nécessairement en mesure de proposer une rédaction des dispositions en jeu : il a rappelé que le ministère de l'agriculture n'était pas seul concerné, et que les procédures d'arbitrage interministériel étaient par nature très longues, ce qui risquait d'aboutir à ce que le texte des dispositions devant se substituer à l'habilitation ne soit prêt qu'au moment de la première lecture au Sénat.

Le Président s'est rallié à cette analyse qu'il a qualifiée de raisonnable, **M. Jacques Bobe** apportant aussi son soutien au rapporteur.

Mme Marylise Lebranchu, invoquant le mode de fonctionnement habituel des administrations en ces circonstances, a jugé qu'un projet d'ordonnance devait déjà exister au sein des structures techniques compétentes, et que ce texte, même entaché d'imperfections, pourrait tout à fait servir de support à la discussion parlementaire.

M. François Sauvadet, insistant sur la nécessité de voter la suppression de l'article, a contesté l'idée selon laquelle l'habilitation porterait pour partie sur des questions purement techniques relevant plutôt de la compétence du Gouvernement ; il a ainsi observé que la disposition relative à l'Institut national des appellations d'origine ne visait pas seulement ses modalités de fonctionnement, mais aussi le champ de ses compétences, champ qui en aucun cas ne devait être déterminé à huis clos.

M. Philippe Martin a déclaré que la France disposait de la chance exceptionnelle de pouvoir appuyer sa stratégie de qualité face à la concurrence internationale sur l'Institut national des appellations d'origine, et que l'adaptation des structures d'un organisme aussi stratégique méritait un débat public.

La commission a finalement *adopté* les deux amendements identiques de *suppression* de cet article, malgré l'avis défavorable du rapporteur. Cette suppression a rendu sans objet :

- des amendements de M. Jean Gaubert de suppression de chacun des alinéas de l'article,
- trois amendements rédactionnels du rapporteur,
- un amendement de M. André Chassaigne, précisant le contenu de l'habilitation,
- un amendement de M. Yves Cochet tendant à renforcer le volet qualité des productions agricoles bénéficiant d'un signe de qualité lié à leur terroir d'origine,
- un amendement de précision de M. Jean-Pierre Decool,
- et trois amendements identiques de MM. Philippe Feneuil, Jean-Pierre Decool et Jean Dionis du Séjour élargissant le champ de l'habilitation aux campagnes de communication sur les signes de qualité.

Article additionnel après l'article 23 : Protection des sols par l'INAO

La Commission a examiné un amendement de M. Philippe Feneuil permettant à l'Institut national des appellations d'origine (INAO), sur proposition des professionnels, de fixer des conditions de production, rendant obligatoires certaines pratiques ou en interdisant d'autres, afin de maintenir un bon état de conservation des ressources naturelles du terroir. Malgré l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a en revanche *rejeté* un amendement de M. Jean Lassalle sur le cumul de la mention d'« AOC » et de la dénomination « montagne ».

Article additionnel après l'article 23 : Protection du foie gras

Elle a ensuite *adopté* deux amendements identiques de MM. Michel Roumegoux et Germinal Peiro, inscrivant dans le code rural la définition du foie gras et rappelant qu'il fait partie du patrimoine culturel et gastronomique protégé en France.

CHAPITRE II : Promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement

Avant l'article 24

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert et un amendement similaire de M. Yves Cochet visant à instituer une commission nationale de l'agriculture durable, conformément à l'avis du rapporteur, qui a

estimé que l'amendement était satisfait par l'existence d'une commission de l'agriculture raisonnée.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Yves Cochet prévoyant que les pratiques agricoles doivent être respectueuses de la biodiversité et des ressources naturelles.

Article 24 : *Crédit d'impôt au bénéfice de l'agriculture biologique*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur, et un amendement de M. Martial Saddier proposant un crédit d'impôt pour l'agriculture biologique pour certains bénéficiaires d'un contrat territorial d'exploitation (CTE) ou d'un contrat d'agriculture durable (CAD) lorsqu'au moins 50 % de la surface des exploitations concernées sont conduites en mode de production biologique et que ces mêmes 50 % ne font pas l'objet d'aides à la conversion (CTE ou CAD).

Elle a en revanche *rejeté* trois amendements de M. Yves Cochet instituant un soutien fiscal à l'agriculture biologique.

Elle a également *adopté* un amendement de M. Martial Saddier visant à ce que le dispositif de crédit d'impôt pour l'agriculture biologique prévu par le projet de loi prenne en compte la spécificité des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) en multipliant le plafond du crédit d'impôt par le nombre d'associés dans la limite de trois fois son montant, et en prévoyant que pour les GAEC soumis à l'impôt sur les sociétés (IS), le crédit d'impôt ne s'applique pas sur l'IS mais soit réparti entre les membres du GAEC à proportion de leur part. En réponse à **M. Jean Dionis du Séjour** qui l'interrogeait sur la différence entre agriculture biologique et agriculture raisonnée, **le rapporteur** a expliqué que des cahiers des charges différents détaillaient les intrants chimiques autorisés. Il a noté que le préambule du projet de loi faisait référence à l'agriculture raisonnée, et rappelé les déclarations récentes du Premier ministre à Rennes. Enfin, il a indiqué que ces amendements sur l'agriculture biologique étaient signés par M. Martial Saddier, qui était l'auteur d'un rapport au Premier ministre sur le sujet.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Decool visant à encourager les initiatives des professionnels agricoles tendant à préserver l'environnement.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur, et un troisième amendement de M. Martial Saddier, complétant l'amendement précédent pour la prise en compte de la spécificité des GAEC dans le dispositif de crédit d'impôt pour l'agriculture biologique.

La Commission a alors *adopté* l'article 24 *ainsi modifié*.

Article 25 : Bail environnemental

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Michel Raison visant à supprimer l'article 25. A la demande du rapporteur, cet amendement a été retiré.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Yves Cochet, de soutien à l'agriculture biologique.

Puis elle a *adopté*, conformément à l'avis favorable du rapporteur, un amendement n° 19 de M. Jean-Charles Taugourdeau prévoyant l'accord exprès des parties pour l'insertion de clauses environnementales lors du renouvellement des baux.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 25 *ainsi modifié*.

Après l'article 25

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Déaut rendant automatique l'information du maire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) en cas d'agrément pour une installation sur le territoire de la commune.

M. Jean Gaubert a indiqué que cet amendement reprenait une des propositions de la mission d'information parlementaire sur les OGM, et que l'information du maire était une exigence minimale.

Le rapporteur indiquant que le ministre avait annoncé la veille le dépôt d'un projet de loi sur les OGM, et donnant en conséquence un avis défavorable à cet amendement, **M. Jean Gaubert** a rappelé qu'un tel projet avait été promis dès 2002, et que de nouvelles mises en culture auraient lieu avant le vote du texte en question. La Commission, suivant le rapporteur, a *rejeté* cet amendement.

Pour les mêmes raisons, elle a *rejeté* deux autres amendements du même auteur visant à apporter plus de transparence dans la procédure d'autorisation préalable de dissémination volontaire d'OGM, notamment en rendant automatique l'information du maire par l'autorité administrative, en cas d'autorisation de dissémination volontaire d'OGM.

Article additionnel après l'article 25 : Débroussaillage des voies permettant de lutter contre les incendies

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Josette Pons visant à assimiler les voies ouvertes à la circulation, reconnues comme stratégiques pour lutter contre les incendies, à des voies de

défense des forêts contre l'incendie (DFCI), afin de permettre, si nécessaire, un débroussaillage de 50 mètres au maximum de part et d'autre de ces voies. **Le rapporteur** a approuvé cette idée mais a souligné que l'amendement était irrecevable en l'absence de gage.

Cependant, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 25 : Élargissement des possibilités d'initiative de délimitation de zones agricoles protégées (ZAP)

La Commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. Yves Coussain visant à donner aux établissements publics compétents en matière de schémas de cohérence territoriale (SCOT) et de plans locaux d'urbanisme (PLU) la possibilité de proposer la délimitation de ZAP, actuellement réservée aux communes et au préfet. **M. Michel Raison** a retiré un amendement similaire, mais moins complet, pour cosigner cet amendement.

Après l'article 25

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard, proposant à des fins de cohérence, une modification de l'énoncé des intérêts protégés dans la définition législative des conditions de retrait de l'autorisation de mise sur le marché de produits phytosanitaires. **Le rapporteur** a indiqué que cet amendement était mal placé, car il était incompatible avec l'article 21 précédemment adopté. L'amendement a donc été *rejeté* par la Commission.

Article additionnel après l'article 25 : Échanges de culture sur des surfaces en location

Conformément à l'avis favorable du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement de M. François Sauvadet modifiant le statut du fermage afin de faciliter les échanges de culture sur des surfaces que les agriculteurs détiennent en location. La suppression du troisième alinéa de l'article L. 411-39 du code rural permettrait ainsi à l'échange de porter sur la totalité du bien loué, même lorsque le bail porte sur une surface supérieure au 1/5^{ème} de la surface minimum d'installation (SMI).

Article additionnel après l'article 25 : Prise en compte des besoins de l'agriculture dans les documents d'urbanisme

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Yves Coussain modifiant le code de l'urbanisme afin de permettre aux collectivités territoriales de mieux prendre en compte les besoins de l'agriculture lors de la mise en place de leurs documents d'urbanisme. **Le rapporteur** avait émis un avis favorable, alors que **Mme Marylise Lebranchu** remarquait que les chambres concernées étaient déjà consultées. L'adoption de cet amendement a

rendu *sans objet* l'amendement n° 18 de M. Jean-Charles Taugourdeau, ayant le même objet.

Article additionnel après l'article 25 : *Prise en compte des différents espaces dans les SCOT*

La Commission a *adopté*, suivant l'avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Yves Coussain visant à préciser que les SCOT doivent prendre en compte non seulement les espaces naturels et urbains, mais aussi les espaces agricoles, afin de lever toute ambiguïté.

Après l'article 25

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Yves Le Déaut visant à améliorer le dispositif français d'accès à l'information sur les cultures de plantes transgéniques, en prévoyant que chaque nouvelle inscription au registre national recensant la localisation de toute dissémination volontaire d'OGM doit faire l'objet d'une notification aux autorités locales territorialement compétentes. Arguant du prochain dépôt d'un projet de loi relatif aux OGM, **le rapporteur** a émis un avis défavorable à cet amendement, que la Commission a *rejeté*.

Elle a ensuite examiné un amendement de Mme Josette Pons, présentant une solution de repli par rapport à l'amendement précédent qu'elle avait retiré, concernant la défense des forêts contre les incendies par le débroussaillage. **Le rapporteur** lui a donc conseillé de le retirer également celui-ci, dans l'attente de l'examen plus approfondi du premier. **Mme Josette Pons** a alors retiré cet amendement.

TITRE IV

SIMPLIFIER ET MODERNISER L'ENCADREMENT DE L'AGRICULTURE

CHAPITRE I^{ER} : **Moderniser le dispositif de développement agricole**

Article 26 : *Principe de coopération entre les organismes de formation professionnelle, de développement agricole, et de recherche, Statut des instituts techniques agricoles et agroindustriels*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur, elle a ensuite *adopté* deux amendements identiques de MM. Michel Raison et Jean Dionis du Séjour étendant aux biens non alimentaires les possibilités de projets communs aux organismes d'enseignement, de formation professionnelle agricole, de

développement agricole et agro-industriel et de recherches agronomiques et vétérinaires, ouvertes par l'article 26 pour les biens alimentaires.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis l'article 26 *ainsi modifié*.

Article 27 : Modernisation du fonctionnement des chambres d'agriculture

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements de suppression de cet article de MM. François Sauvadet et Jean Gaubert ainsi qu'un amendement de M. Jean Gaubert visant à supprimer le 1° de l'article.

Puis, elle a *rejeté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. André Chassaigne visant à élargir le champ de l'habilitation du gouvernement à modifier le code rural par ordonnance à la démocratisation des règles de fonctionnement des chambres d'agriculture.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean Gaubert visant à supprimer le 2° de cet article, et, après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur, elle a également *rejeté* deux autres amendements de M. Jean Gaubert visant respectivement à supprimer le 3° et le 4° de cet article.

Enfin, conformément à l'avis du rapporteur, elle a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne modifiant le champ de l'habilitation visée au 4° de cet article afin de préciser que les chambres d'agriculture sont consultées par le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région notamment sur la question du renforcement du service public de proximité en matière agricole et de l'amélioration de l'exécution des politiques publiques.

Elle a ensuite *adopté* l'article 27 *ainsi modifié*.

Après l'article 27

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Raison prévoyant une représentation des entreprises de travaux agricoles au sein des commissions départementales d'orientation de l'agriculture.

La Commission a ensuite examiné un amendement du même auteur imposant une consultation des chambres d'agriculture préalable à l'adoption des cartes communales. Le rapporteur ayant indiqué qu'il s'agissait d'un alourdissement de la procédure, M. Michel Raison a retiré son amendement.

Article 28 : Rénovation du dispositif collectif d'amélioration génétique de l'élevage

Après que le rapporteur a signalé l'existence d'un amendement gouvernemental réintroduisant une partie de l'ordonnance dans la loi, la Commission a *rejeté* les deux amendements de suppression de l'article présentés par MM. François Sauvadet et Jean Gaubert.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 158 de réécriture globale de l'article déposé par le gouvernement consistant principalement en l'insertion de dispositions législatives relatives à la création d'une interprofession génétique et d'un service universel de distribution et de mise en place de la semence.

Le rapporteur a fait remarquer que cet amendement répondait à ses demandes et qu'il permettrait aux parlementaires d'amender le texte sur ces deux points s'ils le désiraient. Il a indiqué que l'article conservait en revanche une habilitation du gouvernement à procéder par ordonnance sur des points connexes, telle la mise en conformité avec le droit communautaire du régime des agréments sanitaires.

Après avoir souligné qu'il avait suivi de près la rédaction du projet d'ordonnance prévu à cet article, **M. Yves Simon** s'est réjoui que celui-ci soit en partie réintroduit dans le texte et qu'un débat puisse avoir lieu sur la réforme de la loi fondatrice de 1966 sur l'élevage. Il a pris acte de la proposition du gouvernement de mettre en place une interprofession génétique, espérant qu'elle rencontrerait plus de succès que d'autres expériences du même type, et de créer un service universel en lieu et place du monopole de zone dont disposent les coopératives d'insémination, monopole qui est aujourd'hui remis en cause. Il a estimé que ce service universel devrait permettre aux coopératives de maintenir leur activité dans un cadre plus concurrentiel. Il a néanmoins regretté que l'amendement du gouvernement ne traite pas de la définition de l'utilisation de la voie mâle alors que la France est confrontée à un paradoxe s'agissant de ses schémas génétiques, ceux-ci, bien que très coûteux pour les sélectionneurs comme pour les finances publiques, n'étant soumis à aucune règle d'utilisation.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *adopté* l'amendement n° 158 du gouvernement, rendant sans objet deux amendements de M. Jean Gaubert visant à supprimer le 1° et le 2° de cet article, ainsi qu'un amendement de M. Jean-Pierre Decool et un amendement de M. Jean Dionis du Séjour de rédaction globale du 1°.

Puis la Commission a *adopté* cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE II : **Améliorer l'organisation des services de l'État et de ses établissements publics**

Article 29 : *Modification du périmètre des offices et création de l'Agence unique de paiement*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel et un amendement de précision du rapporteur. Elle a ensuite examiné en discussion commune un amendement de M. André Chassaigne précisant que le personnel des offices est composé de fonctionnaires et un amendement rédactionnel du rapporteur. Se déclarant défavorable à l'adoption de l'amendement de M. André Chassaigne, **le rapporteur** a indiqué que la réorganisation des offices ne devait pas avoir de répercussions sur le personnel.

Mme Marylise Lebranchu a rappelé que le personnel des offices était actuellement composé de 700 fonctionnaires et de 1300 contractuels et que se posait la question de la réaffectation de ces contractuels au sein des services du ministère de l'agriculture alors que celui-ci devrait être confronté dans les prochaines années à une importante vague de départs en retraite de fonctionnaires. S'appuyant sur les intentions exprimées par le ministre de l'agriculture et de la pêche, notamment lors de sa venue en Bretagne, de privilégier le statut de fonctionnaire au sein des offices, elle a estimé logique d'adopter l'amendement proposé par M. André Chassaigne.

Le rapporteur a déclaré qu'il convenait avec Mme Marylise Lebranchu de l'importance de ces enjeux et qu'il avait lui-même rencontré les syndicats des personnels des offices. Toutefois, bien que n'étant pas opposé à l'esprit de l'amendement de M. André Chassaigne, il a estimé que l'adopter reviendrait à court-circuiter les discussions entamées entre le ministère et les représentants des personnels sur ces questions statutaires en anticipant leurs résultats.

La Commission a donc *rejeté* cet amendement puis *adopté* l'amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* un autre amendement rédactionnel du rapporteur.

Puis la Commission a examiné en discussion commune un amendement de précision du rapporteur et un amendement de M. André Chassaigne visant à modifier la composition des conseils de direction des offices pour en exclure les représentants de la transformation et de la commercialisation.

L'objet de l'article 29 étant précisément de renforcer la mission de développement des filières des offices, le rapporteur s'est déclaré défavorable à

cet amendement que la Commission a *rejeté*. Elle a en revanche *adopté* l'amendement de précision du rapporteur.

Puis la Commission a *adopté* un amendement de coordination et deux amendements de précision du rapporteur ainsi qu'un amendement de celui-ci substituant un décret simple à un décret en Conseil d'État afin d'introduire plus de souplesse dans la procédure prévue au dernier alinéa du IV de cet article.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels et un amendement de précision du rapporteur sur le statut de l'Agence unique de paiement.

Enfin, la Commission a examiné un amendement de suppression du dernier alinéa de l'article 29 présenté par M. Jean Gaubert.

Le rapporteur a indiqué que cet alinéa, qui prévoit que le directeur général de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures peut à titre provisoire diriger également l'Agence unique de paiement (AUP) pendant une période transitoire, visait à faciliter la période de transition et n'entraîne pas en contradiction avec les dispositions générales du texte relatives aux modalités de nomination des directeurs des offices et du directeur général de l'AUP.

Mme Marylise Lebranchu s'est cependant inquiétée du manque de clarté, voire de la contradiction, des dispositions du texte dont elle a en outre estimé qu'il devrait être modifié si le deuxième pilier de la politique agricole commune venait à disparaître après 2013.

M. Jean Gaubert a fait valoir plus généralement que la nomination du directeur relevait du domaine réglementaire.

La Commission a néanmoins *rejeté* cet amendement puis *adopté* l'article *ainsi modifié*.

Article 30 : Amélioration du fonctionnement de l'administration de l'agriculture

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement n° 98 du gouvernement *supprimant* cet article, satisfaisant par là même les amendements de suppression présentés par MM. François Sauvadet et Jean Gaubert.

TITRE V

ADOPTER DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES A L'OUTRE-MER

Article 31 : *Modernisation du statut du fermage et du métayage dans les départements d'outre-mer*

La Commission a *adopté* un amendement de précision et un amendement de coordination du rapporteur ainsi qu'un amendement de M. Joël Beaugendre supprimant la possibilité pour le bailleur dans les départements d'outre-mer de faire résilier le bail en cas de non-exploitation directe par le fermier de tout ou partie des biens loués.

Après avoir *adopté* deux autres amendements rédactionnels du rapporteur, la Commission a ensuite examiné un amendement de M. Joël Beaugendre complétant son amendement précédent afin de permettre au fermier domien de mettre à disposition d'une société agricole au sein de laquelle il est associé ses terres louées et de faire apport de son droit au bail à une société civile d'exploitation agricole dans les mêmes conditions qu'en métropole. Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement.

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

Article 32 : *Renforcement de la procédure de mise en valeur des terres incultes dans les départements d'outre-mer*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur puis l'article *ainsi modifié*.

Article 33 : *Encouragement de l'activité agricole en Guyane*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 34 : *Application de la loi à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon*

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jean Gaubert puis *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE VI

DISPOSITIONS COMMUNES

Article 35 : *Délai de dépôt des ordonnances et des projets de loi de ratification*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jean Gaubert puis un amendement de réécriture globale

de cet article présenté par M. François Sauvadet. Elle a en revanche *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur puis *adopté* l'article *ainsi modifié*.

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 27 septembre 2005***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le rapport d'information de **MM. Jean Michel et Jérôme Rivière sur les nouveaux défis de la construction de l'Europe de la défense.**

M. Jean Michel, rapporteur, a estimé que le contexte dans lequel se trouve la construction européenne aujourd'hui se prête à des initiatives pour relancer la dynamique. La défense figure au rang des sujets susceptibles de fixer un nouveau cap à l'Europe.

L'idée d'une Europe de la défense est devenue véritablement crédible lorsque le Royaume-Uni et la France se sont mis d'accord pour considérer, d'une part, que l'Union européenne avait vocation à intervenir de manière autonome pour des opérations de maintien de la paix et, d'autre part, pour crédibiliser cette ambition sur le plan des capacités. Cette convergence de vues s'est exprimée lors du sommet de Saint-Malo, le 4 décembre 1998. L'Union européenne s'est engagée depuis dans le sillage de cette impulsion franco-britannique avec, dans un premier temps, la fixation de l'objectif global d'Helsinki, en 1999, et la création d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes, puis, dans un second temps, l'institutionnalisation d'organes de décision et d'expertise militaire (comité politique et de sécurité, comité militaire et état-major de l'Union, entre autres). Plus récemment, les États membres se sont ralliés à l'idée, promue par la France, de créer des groupements tactiques interarmées de 1 500 hommes ainsi qu'une force de gendarmerie européenne.

Les résultats opérationnels de cette évolution sont là. L'Union européenne a pu prendre la responsabilité de trois opérations ces dernières années : deux avec le soutien logistique de l'Alliance atlantique (*Concordia*, en Macédoine, et *Althéa*, en Bosnie Herzégovine) ; la troisième (*Artémis*, en Ituri) ayant été conduite de manière totalement autonome.

Parallèlement à ces progrès tangibles, le secteur de l'armement a lui aussi amorcé sa mue européenne. Dès la fin des années 1990, sous la pression de budgets à la baisse, les restructurations sont apparues inéluctables.

L'aéronautique, les missiles, l'électronique et le spatial ont été les premiers domaines d'activités concernés, avec la création de BAe Systems, d'EADS, de MBDA, de Thales ou encore d'Astrium. L'avènement de groupes « *transnationaux* » a conduit les États européens dans lesquels ces entreprises étaient implantées à réfléchir sur une harmonisation des procédures afin de faciliter leur fonctionnement et la circulation des composants nécessaires à la fabrication des matériels. C'est ainsi qu'a été signée, le 6 juillet 1998, une lettre d'intention (LoI) entre la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, l'Italie et l'Espagne. Ce document a débouché, deux ans plus tard, sur un accord juridiquement contraignant : l'accord de Farnborough, ratifié par toutes les parties. Plus récemment, une agence européenne de la défense (AED) a été mise sur pied. Elle regroupe 24 des 25 membres de l'Union européenne, seul le Danemark n'en faisant pas partie, et devrait faciliter l'éclosion de projets technologiques véritablement fédérateurs ainsi qu'une harmonisation des équipements.

Tout récemment, le traité établissant une constitution pour l'Europe a tenté d'apporter de nouveaux aménagements institutionnels dans le domaine de la défense, avec les coopérations structurées permanentes, notamment. Présenté comme un saut qualitatif supplémentaire, en dépit d'une forme de hiérarchisation entre l'OTAN et l'Union européenne, figurant à l'article I-41, il n'a pas été ratifié par le référendum du 29 mai 2005. Le gel du texte, qui résulte de ce vote et de celui du peuple hollandais, quelques jours plus tard, ne remet nullement en cause le fondement juridique de l'AED, créée sur la base d'une action commune le 12 juillet 2004, ni même la solidarité des États membres dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou d'éventuelles catastrophes, ce qu'atteste la déclaration sur la solidarité contre le terrorisme adoptée lors du Conseil européen de Bruxelles, le 25 mars 2004, pour faire suite aux attentats de Madrid.

M. Jean Michel a ensuite fait valoir qu'en dépit des progrès observés au cours de ces dernières années, l'Europe de la défense rencontre aujourd'hui de sérieux obstacles.

Tout d'abord, les institutions mises en place à Bruxelles ne correspondent pas vraiment à une chaîne de commandement opérationnel, en dépit de la création prochaine d'une cellule de planification au sein de l'état-major. La véritable source du problème est bien entendu financière. La question des dépenses des pays européens en faveur de leur défense est récurrente depuis la chute du mur de Berlin. Après 1989, beaucoup d'États de l'Europe occidentale ont considéré, à tort, pouvoir bénéficier des « *dividendes de la paix* ». C'est ainsi que de 1993 à 1998, les budgets de défense du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie ont respectivement diminué de 13,8 %, 14,1 %, 16,4 % et 35,1 %.

Depuis 2002, seules la Grande-Bretagne, la France et la Grèce consacrent plus de 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) à leur défense, avec respectivement 2,2 %, 2 % et 3 % en 2004. Avec des financements atteignant 1,8 % du PIB, la Suède n'en est pas très éloignée. Les autres pays se situent à des niveaux bien moindres : 1,1 % pour l'Allemagne, 1,2 % pour l'Italie, 0,9 % pour l'Espagne. Les écarts sont encore plus parlants s'agissant des dépenses d'équipement : alors que la France et la Grande-Bretagne consacrent respectivement 0,7 et 0,6 % de leur PIB à des acquisitions de matériels, l'effort de l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne oscille entre 0,2 et 0,3 % du PIB. Seule la Suède fait mieux, avec 0,9 %, en se rapprochant ainsi des États-Unis qui consacrent 1 % de leur PIB à leurs matériels militaires.

En outre, alors que les vingt-cinq États membres de l'Union européenne dépensent globalement 160 milliards d'euros pour leur défense, soit un peu moins de la moitié du budget du Pentagone qui avoisine 333 milliards d'euros en 2005, ils disposent de capacités militaires équivalant à seulement 20 % de celles de leur allié d'outre Atlantique. La guerre du Kosovo en a administré la preuve en 1999. Plus récemment, la guerre d'Irak a également mis en évidence la distorsion des moyens américains par rapport à leurs soutiens européens, le Royaume-Uni, l'Italie, la Pologne, les Pays-Bas et le Danemark ne pouvant déployer durablement, en 2003 et 2004, qu'un total de 16 000 hommes, alors que les États-Unis maintenaient sur place de 115 000 à 140 000 soldats.

Pour ce qui concerne l'Europe de l'armement, la LoI, qui procédait d'une bonne idée, n'a pas atteint ses objectifs. Progressivement, l'impulsion politique a cédé le pas au travail administratif limitant d'autant la portée des avancées envisageables. Si elle a favorisé quelques avancées timides dans le domaine des exportations d'armements avec l'adoption d'un mécanisme commun de licence globale, elle n'a pas pour autant débouché sur une procédure unique et harmonisée, chaque État continuant à appliquer des règles et des contrôles qui lui sont propres. A titre d'illustration, un ingénieur britannique ne peut accéder au territoire national français avec un ordinateur portable sans l'autorisation de son gouvernement, même s'il s'agit d'un déplacement dans une succursale de sa propre entreprise. De même, il n'est pas possible à une société comme MBDA de transporter une maquette de missile depuis la France vers l'Italie ou l'Allemagne, afin de l'exposer dans un salon de l'armement, sans avoir reçu au préalable une autorisation de la Commission interministérielle pour l'étude d'exportation de matériels de guerre (CIEEMG).

Il faut voir, derrière ces obstacles, la marque d'une absence de vision commune entre les États membres. Tous les pays européens n'ont pas les mêmes ambitions pour l'Europe, ni les mêmes intérêts dans l'Union européenne. Peu d'entre eux partagent la volonté française de faire de l'Europe

un acteur mondial capable d'agir de la même manière que les États-Unis, la Russie ou, demain, la Chine, l'Inde voire le Brésil. De cette divergence de fond, découlent bien des difficultés pour faire avancer les différents aspects de l'Europe de la défense.

Après avoir estimé que la mission d'information avait permis à deux parlementaires français d'expliquer à nos partenaires que les résultats du référendum du 29 mai ne signifient pas un rejet de l'Europe de la défense, **M. Jérôme Rivière, rapporteur**, a mis en exergue les trois grands types de défis auxquels l'Europe de la défense est aujourd'hui confrontée : le défi capacitaire ; la relation avec l'OTAN ; l'Europe de l'armement.

Les lacunes capacitaires de l'Union européenne sont réelles et importantes. Dans le cadre du plan européen d'action pour les capacités ECAP, dix-neuf groupes de travail ont formulé 115 propositions d'amélioration. A la suite d'une suggestion française, en mai 2003, le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004 a adopté l'objectif global 2010, complétant celui d'Helsinki. L'Union s'est ainsi assignée le but de parvenir progressivement à une interopérabilité complète des matériels, des forces et des structures de commandement. Sur le fond, cet objectif permettra à l'Europe d'être plus efficace grâce à la mise en place d'unités légères et facilement projetables. Cependant, sur le plan des capacités matérielles, l'expérience du plan ECAP montre que les avancées obtenues depuis 1999 ont été modestes faute de budgets à la hauteur des besoins. Certains pays, comme l'Italie, imputent même le financement de matériels aussi emblématiques que les frégates européennes multimissions au budget de ministères civils.

S'agissant du lien entre l'Europe de la défense et l'Alliance atlantique, l'Union européenne demeure aujourd'hui encore dépendante de l'OTAN pour mener des opérations d'envergure. C'est en effet grâce à l'accord dit de « *Berlin plus* » qu'elle a pu conduire les opérations *Concordia* et *Althéa*. Tout se passe donc comme si l'OTAN était seule compétente pour conduire des opérations de haute intensité (*hard defense*) tandis que l'Union européenne devrait se contenter d'assurer le suivi des crises (*soft defense*). Certaines prises de position récentes de hauts responsables du Département d'État américain tendent d'ailleurs à accréditer cette thèse à travers la revendication pour l'Alliance atlantique d'un droit de premier refus quant aux souhaits de l'Union européenne d'agir militairement dans une crise. L'exemple du Darfour a lui-même illustré ce contexte, l'Union ayant dû se résoudre à laisser l'OTAN intervenir à ses côtés malgré une présence sur place bien antérieure. Cette concurrence larvée entre l'Alliance atlantique et l'Europe de la défense n'est évidemment pas satisfaisante.

Sur le plan institutionnel, l'Union européenne s'est évertuée à mettre en place des structures de planification et de commandement

autonomes, ce qui a pu être interprété par les plus atlantistes de ses membres comme un doublonnage des structures de l'Alliance atlantique. Le point de fixation le plus dur a porté sur la création d'un quartier général d'opérations (OHQ) européen, qui soit distinct du grand quartier général des forces alliées en Europe (SHAPE), à l'OTAN. Il a finalement été trouvé une solution à travers la mise en place d'une cellule de liaison de l'Union au sein du SHAPE. Enfin, l'Alliance et l'Union s'attachent, chacune à son niveau, à définir des normes techniques standard pour l'équipement de leurs forces. La compatibilité des critères retenus par le commandement allié pour la transformation (ACT) de Norfolk, responsable de la modernisation de l'OTAN, et le plan d'action européen sur les capacités est donc essentielle. Il faut prendre garde, cependant, à ce que les exigences fixées à Norfolk ne conduisent pas, à terme, à une éviction *de facto* des solutions techniques mises au point par les industriels européens. Le risque est en effet réel de voir, par ce biais, une certaine forme de mise à mort de l'indépendance européenne dans le domaine de l'armement.

Par voie de conséquence, il semble de l'intérêt réciproque de l'Union et de l'OTAN de procéder à un *aggiornamento* quant au partage de leurs tâches et à la convergence technique de leurs moyens.

Le défi de l'avènement d'un marché européen de la défense est lui aussi essentiel. Il suppose, au préalable, une poursuite de l'intégration industrielle, sujet sur lequel la Commission a déjà débattu à plusieurs reprises. L'unification des marchés de défense nationaux en Europe en est le pendant. La Commission européenne a engagé une procédure de consultation à la suite de la publication, le 23 septembre 2004, d'un livre vert sur les marchés publics de défense en Europe. Elle propose soit l'adoption d'une communication interprétative, soit la rédaction d'une directive, toutes deux destinées à restreindre le champ d'application de l'article 296 du traité instituant la Communauté européenne, qui exonère les marchés de défense des règles de la concurrence. Il n'est pas pour autant exclu des dispositions garantissant la sécurité des approvisionnements, notamment à travers la reconnaissance de critères portant sur la propriété des entreprises fournisseurs. Ce dernier aspect est d'ailleurs essentiel.

Sur la base de ces constats, M. Jérôme Rivière a formulé plusieurs propositions.

Il semble nécessaire, en premier lieu, de réévaluer et de réorienter l'effort européen de défense à travers des objectifs de convergence en faveur de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Adoptés par les États désireux de jouer un rôle d'entraînement dans la défense européenne, ceux-ci pourraient porter sur le niveau des dépenses globales par rapport au PIB, un taux de 2 % semblant un seuil pertinent, ainsi que sur le ratio des dépenses en capital par rapport à la richesse nationale, un taux de 0,5 % apparaissant

suffisant. L'accroissement qui en résulterait pour l'enveloppe budgétaire dévolue à la défense en Europe oscillerait ainsi entre 35 et 40 milliards d'euros. Ces objectifs pourraient aussi être assortis d'un assouplissement des normes du pacte de stabilité en ce qui concerne les déficits budgétaires autorisés : les acquisitions d'armements intégralement européens seraient exclues des catégories de dépenses devant respecter la limite des 3 % du PIB, ce qui constituerait une forme d'incitation à l'investissement dans le secteur de l'armement européen tout en renforçant l'autonomie capacitaire de l'Union. Les achats d'armements étrangers ne seraient nullement interdits mais ils entreraient en ligne de compte pour l'évaluation des déficits publics.

L'autre versant de cet axe politique consiste à faire de la recherche une priorité européenne. Pour ce faire, il conviendrait de doter l'AED d'un budget de recherche technologique (R&T) de 200 millions d'euros, qui serait abondé par des contributions nationales obligatoires, calculées en fonction du PIB.

En second lieu, la mise sur pied d'un marché unique de l'armement est devenue indispensable, mais pas à n'importe quelles conditions. D'abord, l'AED doit devenir rapidement le seul organisme européen de gestion des programmes d'armement menés en coopération, ce qui signifie qu'elle devrait absorber l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) selon un échéancier rapide. Ensuite, il convient d'abolir une fois pour toutes les frontières internes pour les équipements militaires européens en négociant un « *Schengen de l'armement* ». C'est là une condition essentielle pour des sociétés de l'armement transnationales. Il s'avère aussi indispensable de mieux équilibrer les règles applicables de part et d'autre de l'Atlantique. Il faut donc mieux protéger les industries européennes de la défense vis-à-vis des prises de participation non européennes, en faisant établir par l'AED une liste, actualisée annuellement, des industries européennes maîtrisant les technologies sensibles indispensables à l'indépendance de l'Europe. D'autre part, il serait souhaitable de susciter une réciprocité européenne à ce qu'ont fait les États-Unis en matière d'acquisition d'armements avec le *Buy American Act*.

Enfin, en troisième et dernier lieu, la lisibilité de la PESD doit être accrue à travers une planification stratégique commune, sorte de livre blanc européen sur la défense, qui fait actuellement cruellement défaut.

Le Président Guy Teissier a souligné qu'il avait tenu à ce que le rapport soit l'expression d'un sentiment consensuel de la Commission, ce qui l'avait conduit à proposer la désignation de deux rapporteurs de sensibilités politiques différentes. Le débat sur le traité établissant une constitution pour l'Europe est désormais tranché et il convient d'aller de l'avant. S'il faut saluer la modération générale des propos des rapporteurs, leur appréciation figurant

dans leur rapport écrit sur l'absence de ratification dudit traité ne correspond pas nécessairement au sentiment de l'ensemble des commissaires.

Pour argumenter sa prise de position, **M. Jean Michel** a déclaré que, lors du dernier déplacement effectué par les rapporteurs à Londres, en réponse à une question sur le cadre dans lequel devait s'inscrire la construction de l'Europe de la défense, un représentant du *Foreign office* avait indiqué que le traité constitutionnel prévoyait explicitement que l'Europe de la défense se réaliserait sous l'égide de l'OTAN.

Le Président Guy Teissier a déclaré partager avec les rapporteurs le souci d'une complémentarité entre l'Europe de la défense et l'OTAN, de même que l'importance accordée à l'agence européenne de la défense et les inquiétudes relatives à la redondance entre l'OCCAR et celle-ci, ces deux institutions ne pouvant fonctionner parallèlement de façon pérenne. Il a ajouté que l'objectif de consacrer 2 % du PIB aux dépenses de défense est raisonnable et correspond sensiblement à l'effort réalisé par la France, important au regard du contexte économique mais suffisant au vu de nos besoins militaires.

Il a ensuite souhaité savoir quel avait été l'accueil réservé aux propositions des rapporteurs dans des pays comme l'Espagne, le Danemark et la Suède, qui en pratique adoptent souvent des positions très atlantistes. Comment faire prendre conscience aux États faisant des efforts limités en matière de défense de la nécessité de consentir collectivement un supplément d'environ 40 milliards d'euros ?

Les travaux de la Commission de la défense et les universités d'été de la défense ont témoigné du fait que les parlementaires des pays concernés sont souvent plus volontaires que leurs gouvernements sur le sujet. Il serait sans doute utile de prendre davantage contact avec les députés européens, afin qu'ils relaient ces préoccupations au sein des institutions communautaires.

M. Jérôme Rivière a précisé que la suggestion de consacrer 2 % du PIB aux dépenses militaires constituait avant tout un objectif de convergence permettant aux États européens de s'engager dans un processus progressif de rétablissement de leur effort budgétaire. Il est nécessaire que les parlementaires nationaux travaillent en liaison plus étroite avec leurs collègues parlementaires européens, mais également qu'ils puissent faire valoir auprès des représentants de la Commission européenne qui traitent des dossiers relatifs à la défense, la volonté et les contraintes proprement politiques.

M. Jean Michel a indiqué que si les idées reçues tendaient à faire penser que la Commission européenne laissait l'ensemble des questions de défense traitées au niveau intergouvernemental et qu'il fallait se défier du « *machin* » européen, de fait les rencontres avec les responsables de la Commission ont témoigné du contraire. Il existe une véritable prise de

conscience des nécessités de la protection des intérêts industriels européens et de la constitution d'une défense autonome européenne. Ces convictions sont parfois plus manifestes que chez certains responsables nationaux rencontrés au cours des déplacements. Ainsi, les parlementaires allemands de toutes tendances politiques ont semblé bien s'accommoder de la situation actuelle du relatif retrait de l'Allemagne en matière de défense. Cette position est partagée par d'autres États, comme le Portugal et l'Italie, qui ne sont d'ailleurs guère préoccupés par le rachat de leurs entreprises de défense par des capitaux américains.

La raison en tient au fait que les États-Unis maintiennent encore une forte présence militaire sur le continent européen. Pourtant, si l'arrivée de troupes étrangères il y a soixante ans a constitué une libération, le maintien actuel de celles-ci sur le territoire de certains États européens devrait amener à se demander s'il ne s'agit pas désormais d'une occupation.

M. René Galy-Dejean a estimé que la constitution d'une défense européenne depuis plusieurs décennies conduisait à un constat pessimiste. Les difficultés de l'entreprise ont été bien identifiées et relèvent largement de la volonté américaine d'empêcher l'aboutissement d'un tel projet. Les progrès qui ont pu être néanmoins réalisés ont trouvé leur origine dans l'action de la Commission européenne et des chefs d'États et de gouvernements, c'est-à-dire de la « *technostructure européenne* ». Ce mode de fonctionnement a atteint ses limites en raison du refus de la plupart des États membres de l'Union de procéder aux dépenses nécessaires en matière de défense. De ce point de vue, le traité établissant une constitution pour l'Europe aurait permis, avec l'appui du vote des peuples, de contraindre les gouvernements à mieux prendre en considération la défense européenne et d'en payer le prix. Ce bond en avant a été raté. Le vrai défi réside désormais dans le fait de convaincre les deux rapporteurs d'information d'avoir, à l'avenir, une attitude positive face à des avancées de l'Europe de la défense similaires à celles prévues par le projet de constitution européenne.

M. Jérôme Rivière a relevé que les progrès de l'Europe de la défense ne sont pas tous à mettre sur le compte de la technostructure européenne, citant à ce sujet le cas de la LoI, initiative politique portée par six ministres de la défense désireux de réduire les barrières européennes à la coopération et à l'exportation en matière d'armement. D'ailleurs, les industriels rencontrés par les rapporteurs ont souligné que, si la LoI n'a pas eu le succès escompté, c'est que sa mise en œuvre n'a pas été suffisamment suivie et soutenue par les acteurs politiques.

M. René Galy-Dejean a précisé qu'il accordait une acception large au terme « *technostructure européenne* », puisqu'il englobait à ses yeux les ministres et les gouvernements des États membres.

M. Jean Michel a indiqué qu'il serait effectivement souhaitable d'établir des contacts avec les membres des Commissions de la défense des parlements des différents États européens, ceux-ci se montrant très intéressés par de telles rencontres, qui permettent d'aborder des idées nouvelles et d'en discuter librement, par exemple en ce qui concerne le principe de préférence communautaire ou la protection des industries militaires selon des modalités similaires à celles en vigueur aux États-Unis. Ce type d'échanges est également propice à l'examen de propositions plus audacieuses, comme celle de conditionner le versement des fonds structurels européens aux États membres à leur choix d'acheter des équipements militaires européens.

Le président Guy Teissier a souligné qu'il avait lui-même avancé cette proposition à l'occasion des dernières universités d'été de la défense et qu'il avait également proposé de désigner des parlementaires référents travaillant sur les exportations d'armement dans les différentes régions du monde.

Après avoir salué la qualité du rapport, **M. Charles Cova** a demandé si les rapporteurs avaient rencontré des responsables de l'OTAN.

M. Jérôme Rivière a répondu que M. Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, avait été auditionné. C'est lors de cet entretien, notamment, qu'a été évoquée la demande, avancée par les États-Unis et relayée par l'Alliance atlantique, de donner à cette dernière un droit de veto sur les interventions militaires envisagées par l'Union européenne.

M. Jean-Michel Boucheron a constaté l'échec à l'exportation essuyé par les industries européennes lorsqu'elles interviennent dans des marchés captifs ou semi-captifs des États-Unis, en se référant notamment au choix de Singapour en faveur du F15. Dans le même temps, les entreprises européennes qui ont tenté de pénétrer le marché de défense américain, par exemple en recourant à des prises de participation croisées avec des entreprises américaines, ne parviennent pas à obtenir des contrats du Pentagone. On ne peut que constater la totale étanchéité et la protection absolue de l'économie de défense américaine, que ce soit sur le territoire des États-Unis ou dans les pays sous leur influence. Dès lors, on peut se demander si les industries de défense européennes atteignent le seuil nécessaire, compte tenu du volume du marché militaire européen, permettant d'entretenir des activités de recherche suffisantes pour rester à la pointe des développements technologiques. En conséquence, ne se dirige-t-on pas inéluctablement vers des restructurations industrielles en Europe ?

M. Jean Michel a relevé que, en ce qui concerne la vente d'avions de combat à Singapour, il ne s'agissait pas de l'échec d'une offre européenne, mais de celui d'une offre d'un seul pays européen face à l'influence des États-

Unis. De fait, le choix réalisé par Singapour apparaît bien d'ordre politique et ne se fonde pas sur des critères techniques et industriels. S'agissant des prises de participation d'entreprises américaines dans des sociétés européennes, le discours de M. Nick Witney, directeur général de l'agence européenne de la défense, a évolué dans le temps. M. Witney s'est ainsi montré très volontariste dans un communiqué récent traitant des transferts de technologies lors de rachats d'entreprises européennes par des groupes américains, alors même que la législation américaine prohibe les transferts de technologies d'un groupe américain acquis par un acteur étranger. Dans la plupart des pays européens, il n'existe aucune protection contre des transferts de technologies et celles-ci peuvent ainsi être pillées sans obstacle. On peut donc déplorer une asymétrie certaine dans ce domaine. La plupart des responsables rencontrés par les rapporteurs se sont d'ailleurs montrés peu sensibles à l'adoption d'une législation protectrice, arguant du principe de la libre concurrence. Pour toutes ces raisons, il est impératif de créer un véritable marché européen de l'armement alors que tel n'est pas encore le cas, puis de le protéger en s'inspirant de la législation des États-Unis.

L'espoir reste néanmoins permis car l'Europe conserve des atouts. En effet, selon une étude américaine, lorsqu'un dollar est dépensé en matière de recherche et de développement en Europe, les États-Unis doivent consacrer quatre dollars pour atteindre un résultat technologique identique.

M. Christian Blanc a relevé tout l'intérêt du rapport, en soulignant qu'au regard du contexte économique actuel, la question du manque de moyens financiers, particulièrement en France, va se poser avec de plus en plus d'acuité au cours des prochaines années, ce qui risque d'affaiblir la force de proposition de notre pays sur la scène européenne. En France, la dette publique s'accroît de façon continue, pour dépasser désormais 65 % du PIB, tandis que la croissance moyenne observée depuis une douzaine d'années se limite à 1,7 %. Cette situation résulte de la configuration actuelle de l'économie française, qui doit changer de modèle, en intégrant pleinement les activités de recherche et d'enseignement supérieur. Tous les pays qui ont fait ce choix économique bénéficient d'une croissance de 3 %. Or, un effort de guerre doit être préparé et reposer sur un mode d'organisation adapté, comme l'avait évoqué M. Jean Monet. Il est indispensable de disposer d'une économie en croissance, qui redonne des marges de manœuvre et un véritable potentiel, notamment dans le domaine militaire. Pour ce faire, il faut adopter une vision de long terme, en définissant avec précision les moyens que l'on veut utiliser.

Si l'on ne dote pas des instruments de croissance dont la France et l'Europe ont besoin, quand bien même les entreprises européennes de l'armement se seront rapprochées, elles finiront par être absorbées par leurs concurrentes américaines.

En réponse, **M. Jérôme Rivière** a considéré que, dans dix ans, il sera déjà trop tard pour l'Europe. A cet égard, peut être cité l'exemple de BAe Systems. Cette société, actuellement cotée à Londres, s'est posé la question de sa cotation à New York. L'absence de réaction devant cette éventualité est caractéristique de la situation d'une entreprise qui ne sait plus si elle doit se considérer comme européenne ou américaine. De manière paradoxale, en apparence seulement, ses représentants semblent les plus réceptifs à l'idée d'un marché européen de l'armement : peut-être parce qu'ils y voient la seule solution pour rester implantés en Europe ? Il est donc possible de réagir à temps, en construisant à brève échéance le Schengen de la défense que les rapporteurs appellent de leurs vœux.

M. René Galy-Dejean a estimé que le marché européen de la défense ne saurait se décréter. Sans la force de la contrainte, aucun résultat sérieux n'est à espérer.

M. Jean Michel a rappelé, à cet égard, le contenu des propositions du rapport. Il a ajouté que l'agence européenne de la défense permet de fédérer, sur la base du volontariat, les financements européens sur des projets spécifiques, avec de véritables économies d'échelle en perspective.

Le président Guy Teissier a souligné qu'une des propositions du rapport consiste justement à inciter fortement les pays membres de l'Union à acheter européen.

La Commission a *décidé*, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

Information relative à la Commission

La Commission de la défense nationale et des forces armées a nommé M. Jean-Claude Mignon rapporteur d'information sur Giat Industries : suivi des mesures sociales d'accompagnement, en remplacement de M. Georges Siffredi.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

Mardi 27 septembre 2005

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
et Co-présidence de M. Jean-Michel Dubernard,
Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*

**Audition, conjointe avec la commission des affaires culturelles,
familiales et sociales, de M. Patrick de Carolis, président-directeur général
de France Télévisions**

Voir le compte rendu de cette audition page 2544

* *
*

Mercredi 28 septembre 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné l'envoi, avec quelques heures d'avance, du dossier de presse relatif au **projet de loi de finances pour 2006**.

M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a rappelé que le budget 2005 avait été bâti sur l'hypothèse d'une progression de 2,5 % du PIB ; entre-temps, le prix du baril de pétrole a presque doublé, si bien que l'objectif de croissance a dû être ramené entre 1,5 et 2 %, ce qui s'est avéré réaliste. Depuis quelques mois, cependant, divers éléments donnent à penser qu'une amélioration de la conjoncture, non seulement en France mais dans la plupart des pays d'Europe, s'est enclenchée : la consommation a crû de 1,2% en juillet et de 1,5 % en août, ce qui ne s'était pas vu depuis cinq ans ; l'inflation reste contenue à 1,8 % ; l'investissement connaîtra en 2005 son meilleur niveau depuis 2000, et les 7 milliards d'euros de dotations en capital à l'AFITF, à l'ANR, à l'AII – qui atteindront 10 milliards en 2006 -devraient avoir un effet de levier non négligeable, que l'on peut estimer à un peu plus d'un demi-point de PIB.

Les hypothèses sur lesquelles est fondé le projet de loi de finances pour 2006 sont réalistes, et intègrent l'impact attendu de la politique économique du Gouvernement, notamment du plan de cohésion sociale, qui stimulera la consommation. La croissance anticipée étant comprise entre 2 et 2,5 %, il paraît raisonnable de retenir le point médian.

L'exécution budgétaire 2005 se soldera par un déficit public ramené à 3 % du PIB au lieu de 3,6 % en 2004, grâce au train de mesures de régulation budgétaire prises par le Gouvernement pour un montant total de 4 milliards d'euros, grâce aussi à la bonne tenue des recettes de l'impôt sur les sociétés, qui n'auront baissé cette année que de 2 milliards d'euros au lieu des 4 milliards redoutés, grâce enfin aux premiers effets de la réforme de l'assurance maladie.

L'ambition pour 2006 est claire : ramener le déficit en dessous de 3 %, soit à 2,9%. Ce sera difficile : il n'y aura plus la soulte d'EDF, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales augmenteront de 3 milliards, et la CADES cessera son versement de 3 milliards au budget général, soit, au total, quelque 14 milliards à compenser. Les recettes fiscales et sociales devraient toutefois bénéficier de la croissance, car le second semestre 2005 et l'année 2006 s'annoncent meilleurs, tant en

France qu'en Europe. Quant aux dépenses de l'État, elles sont stabilisées en volume pour la quatrième année consécutive. La réforme de l'assurance maladie aura permis de ralentir d'un point de PIB la croissance annuelle des dépenses de santé. Les dépenses des collectivités locales, en revanche, continuent de progresser au rythme de 3% l'an, ce qui constitue un motif de préoccupations.

Les deux scénarii de finances publiques à l'horizon 2009, que le Gouvernement transmettra à la Commission européenne à la fin de l'année visent l'un et l'autre, en matière d'évolution des dépenses de l'État, le « zéro volume », l'objectif étant d'atteindre, à terme, le « zéro valeur », c'est-à-dire le simple maintien en euros courants et non plus constants. Selon que la croissance sera, sur la période 2006-2009, de 3 % par an – premier scénario - ou de 2,25 % seulement – deuxième scénario, le déficit budgétaire sera soit résorbé totalement, soit ramené à 1,5 % du PIB. La préférence du Gouvernement va naturellement au premier scénario.

Le projet de loi de finances pour 2006 comporte deux réformes fiscales majeures. La première a trait à l'imposition des personnes : à compter de l'imposition des revenus de 2006, aucun contribuable ne pourra plus être taxé, au titre des impôts directs, de plus de 60 % de son revenu, disposition qui bénéficiera, dans près de 90 % des cas, à des contribuables en grande difficulté, dont de nombreuses victimes d'accidents de la vie, qui se trouvent actuellement devoir payer plus qu'ils ne gagnent ; autres décisions très attendues, le barème de l'impôt sur le revenu est lui-même revu et simplifié, la prime pour l'emploi est augmentée, modulée et mensualisée. La seconde concerne l'imposition locale des entreprises : afin de parer au risque de délocalisation tout en responsabilisant les collectivités locales, garantie est donnée aux entreprises que leur taxe professionnelle ne pourra dépasser 3,5 % de leur valeur ajoutée, et les investissements nouveaux seront en partie dégrévés, de sorte que l'investissement ne soit plus taxé avant même d'avoir commencé à produire de la valeur.

S'agissant des dépenses de l'État, les priorités retenues l'ont été en fonction de trois préoccupations : mobiliser toutes les marges de manœuvre, soit les 4 milliards d'euros du plan de cohésion sociale, au bénéfice de l'emploi ; préparer la France aux défis de l'avenir en renforçant son potentiel de recherche et en consolidant son avantage comparatif en matière d'infrastructures ; consolider les fonctions régaliennes de l'État. Ces priorités ont été financées dans un esprit de responsabilité, en redéployant les crédits. Le budget continue ainsi de ne pas progresser plus vite que l'inflation, et l'évolution vers le « zéro volume » est amorcée ; or, un point de dépenses en moins, c'est 3 milliards d'euros de marge de manœuvre en plus, soit presque le montant de la réforme en cours de l'impôt sur le revenu.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, a souligné que le budget 2006 ne ressemble à aucun des précédents, du fait même qu'il est le premier auquel s'applique la LOLF. Le « bleu » budgétaire est mort, bienvenue au projet annuel de performance (PAP) ! Au lieu d'être présenté ministère par ministère, dans une logique de moyens, le budget l'est désormais dans une logique de transparence et de performance, par politiques publiques, se déclinant en missions et programmes, avec pour chaque programme des objectifs et des indicateurs de performance.

La transparence, c'est d'abord de disposer de documents faciles à lire et à comprendre, comportant les effectifs réels, ministère par ministère, et programme par programme ; le tableau de financement de l'État, inséré dans l'article d'équilibre ; le plafond de variation nette des emprunts négociables pour l'année à venir, soit 41 milliards, le pourcentage, enfin, des crédits destinés à être mis en réserve au cours de l'exercice, fixé à 2 % pour 2006 - soit 4 milliards d'euros, c'est-à-dire la moitié des mises en réserve pratiquées en 2005 - , mais 5 % pour les crédits hors rémunérations, soit une tranche ferme de 95 %, dès le 1^{er} janvier.

La performance se trouve inscrite pour la première fois au cœur de la procédure budgétaire. Sur chacune des grandes missions de l'État, apparaîtront les objectifs que se seront fixés les ministres pour l'année à venir et les indicateurs de performance permettant de juger s'ils ont été atteints : s'agissant par exemple de l'objectif « accroître la sécurité sur les routes », un ratio rapportera aux euros investis le nombre de vies épargnées par les aménagements de sécurité ; s'agissant de l'objectif « conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles en fin de primaire », un indicateur mesurera le pourcentage d'élèves maîtrisant le socle commun de connaissances à l'entrée en 6^e ; s'agissant de l'objectif « permettre le retour à l'emploi des chômeurs », il s'agira du taux d'insertion dans un emploi durable des bénéficiaires de contrats aidés dans le cadre de la loi de cohésion sociale.

Le rapprochement du Budget et de la Réforme de l'État permettra, avec l'entrée en vigueur de la LOLF, d'aller plus loin encore dans cette logique de performance. Dès le 1^{er} janvier 2006, la direction générale de la modernisation de l'État sera en place, au lieu des quatre administrations actuellement en charge de la réforme de l'État. Une première vague d'audits sera lancée dès le mois d'octobre, tous les deux mois un service ou une mission sera « audité ».

Sur le fond, le budget pour 2006 met en œuvre les engagements pris par le Premier ministre pour fonder la croissance sociale. La première des priorités est de gagner la bataille de l'emploi, à laquelle sont consacrées 100 % des marges de manœuvre. La deuxième est de préparer la France aux défis de l'avenir, en encourageant la recherche, l'innovation et les grands

investissements d'infrastructures. La troisième priorité est de restaurer l'État dans ses fonctions régaliennes, en honorant notamment les engagements pris avec les lois de programmation pour la sécurité, la justice et la défense.

La loi de finances pour 2006 met également en œuvre deux réformes majeures, trop longtemps différées malgré le très grand nombre de rapports et de colloques qui leur ont été consacrés : celle de l'imposition des personnes et celle de l'imposition locale des entreprises. Les dispositions en ont déjà été largement explicitées, qu'il s'agisse de la refonte du barème de l'impôt sur le revenu, de l'augmentation massive de la prime pour l'emploi, ou encore du double plafonnement de l'impôt direct et du gain total procuré par les diverses niches fiscales. La situation des finances locales, en revanche, est source de préoccupations, de par la dérive des dépenses constatée depuis quelques années, et qui entraîne une dérive de la pression fiscale ; or, une entreprise dont la taxe professionnelle atteint 10 % de sa valeur ajoutée, comme c'est parfois le cas, risque d'être tentée de se délocaliser. Il convient, pour parer à ce risque, de responsabiliser davantage les collectivités locales. Le déficit du budget de l'État s'est stabilisé, en 2005, à 46,8 milliards d'euros, alors même qu'il a fallu absorber l'augmentation de dépenses incompressibles telles que les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales, ainsi que la cessation du versement de la CADES. Il y a donc quelques raisons de « mettre sur le tapis », sans tabou aucun, l'ensemble des dépenses publiques - État, administrations locales organismes de sécurité sociale, et c'est pourquoi le Gouvernement a proposé la tenue d'une Conférence des finances publiques.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a relevé, pour s'en féliciter, que, pour la quatrième année consécutive, les dépenses n'augmentent pas au-delà de l'inflation : une telle continuité ne s'était jamais vue depuis cinquante ans ! Malgré cela, et malgré la pause opérée en 2005 quant aux baisses d'impôts, le déficit prévu en 2006 sera supérieur au déficit d'exécution de 2004, qui était de 43,9 milliards d'euros, et le sera sans doute aussi à celui de 2005, évalué à 45,2 milliards d'euros.

Cependant la persistance d'un déficit primaire, et le fait que ce déficit serve, à hauteur d'une quinzaine de milliards d'euros, à financer des dépenses de fonctionnement ne sont pas satisfaisants. On peut, certes, se féliciter que la progression de la dette soit ralentie, mais pour seulement stabiliser l'endettement de l'État, et arrêter l'effet de boule de neige créé par l'accumulation ininterrompue des déficits depuis 1981, il faudrait ramener le déficit de l'État à 35 milliards environ. Le Gouvernement confirme-t-il ce chiffre ?

La réforme de l'impôt sur le revenu, qui doit intervenir à l'horizon 2007-2008, est très positive. Elle ne s'est fait que trop attendre. Au-delà de la

louable simplification qu'elle constitue, elle sert la justice fiscale, car elle bénéficiera surtout aux classes moyennes, bien davantage, au demeurant, que la précédente baisse de l'impôt sur le revenu, d'un montant de 6 milliards, opérée par Laurent Fabius en 2000-2001. Quant à la forte revalorisation de la prime pour l'emploi, elle constitue une très nette incitation au travail.

La réforme de la taxe professionnelle, désormais plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée, était indispensable : comment parler d'attractivité du territoire tout en maintenant, par endroits, des taux dissuasifs ? Ceux qui s'inquiètent de la compensation méconnaissent l'effort gigantesque consenti à cette fin par l'État, et qui s'élève à plus de 5 milliards, dont 2,8 milliards au titre du dégrèvement des investissements nouveaux.

S'agissant des recettes fiscales, il faut savoir qu'une croissance comprise entre 2 et 2,5 %, comme celle prévue en 2006, représente une dizaine de milliards d'euros de recettes supplémentaires spontanées. Étant donné que l'inflation génère, inversement, quelque 5 milliards de dépenses supplémentaires, la marge de manœuvre dégagée par la croissance attendue sera, elle aussi, de 5 milliards d'euros environ, qui devront être affectés en partie à la réduction de l'endettement et en partie à celle du déficit. Si l'on veut dégager des marges supplémentaires, il faudra donc aller plus loin vers le « zéro volume », c'est-à-dire reconduire en euros courants, voire réduire certains postes de dépenses. Les pays scandinaves, qui sont et restent les temples européens de l'État-providence, ont su, confrontés à une grave crise de leurs finances publiques il y a une dizaine d'années, se réformer, gérer mieux avec moins de moyens.

Le transfert à l'ACOSS de certaines recettes en compensation de l'allègement des charges, telles la taxe sur les salaires, qui pèse sur l'emploi, ou la TVA sur les produits pharmaceutiques, conduit à un « branchement » direct sur la sécurité sociale qui n'est pas sans danger. Il ne faut pas oublier que ces 19 milliards s'expliquent, pour plus de moitié, par le coût des 35 heures, qu'il serait plus sain de comptabiliser directement dans les charges de l'État. Si l'on préfère cependant transférer ce coût à l'ACOSS, il faudrait alors réfléchir à une barémisation qui permettrait une certaine vérité des coûts.

M. Didier Migaud a souligné le très grand décalage entre les préoccupations des Français et un projet de budget situé dans la continuité des précédents, c'est-à-dire caractérisé par l'injustice, l'inefficacité et l'irresponsabilité. Il est frappant de constater que tous les indicateurs économiques et sociaux sont aujourd'hui plus défavorables qu'ils ne l'étaient en juin 2002 ! Et lorsque l'on compare les données transmises par le Gouvernement, année après année, à Bruxelles, force est de constater des ajustements incessants, qui traduisent l'incapacité des gouvernants actuels à résoudre les problèmes des Français et à stopper la dégradation des comptes

publics. Il est déplorable qu'au moment même où la LOLF entre en vigueur, la transparence et la sincérité reculent dans les documents élaborés par Bercy !

Le groupe socialiste proteste en particulier contre la désinformation dont font l'objet les mesures fiscales et l'identité de leurs bénéficiaires, ainsi que contre l'injuste procès fait aux collectivités locales, au point que l'on peut se demander si leur autonomie financière, pourtant inscrite dans la Constitution, est encore d'actualité. Les compétences nouvelles qui leur ont été transférées représentent un coût très important, qui risque de paralyser leur action, pourtant décisive en matière d'investissement.

Parmi les mesures de régulation budgétaire annoncées en 2005, celles prises au cours de l'été n'ont toujours pas été communiquées aux parlementaires. Ceux-ci aimeraient également connaître l'évolution exacte des prélèvements obligatoires... S'agissant d'autre part de la maîtrise des dépenses, l'évolution réelle ne diverge-t-elle pas fortement de l'évolution apparente, dès lors que l'on intègre à l'analyse, comme l'a fait observer la Cour des comptes, les dépenses fiscales ? Un agrégat de plus qu'il serait opportun de communiquer à la représentation nationale !

Le Gouvernement se prévaut par ailleurs du plafonnement de l'effet des niches fiscales, mais le « bouclier » fiscal, qui plafonne le total des impôts directs exigés d'un contribuable à 60 % de son revenu, ne constitue-t-il pas une nouvelle « niche », plus profitable encore ? Comment le coût de ce plafonnement, estimé à quelque 400 millions d'euros, se répartira-t-il entre ses bénéficiaires ? D'autre part, l'instauration envisagée d'un seuil pour le versement de la prime pour l'emploi ne risque-t-elle pas d'exclure du dispositif certaines personnes, et si oui, combien ? L'estimation des recettes pour 2006 intègre-t-elle l'hypothèse d'un accord européen sur l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA sur la restauration ? Où en est ce dossier ?

L'excédent primaire est une situation que la France a déjà connue, entre 1999 et 2001 notamment. Depuis, les déficits n'ont fait que se creuser...

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité faire trois observations. Premièrement, la LOLF offre aux parlementaires une chance d'apporter à l'élaboration du budget une contribution plus grande que par le passé, notamment en matière d'amélioration de la productivité du service public. Ne peut-on envisager de mettre une vingtaine ou une trentaine d'inspecteurs généraux à la disposition des parlementaires, afin de les aider à s'enquérir sur pièces et sur place de l'exécution par celui-ci de ses missions ? La seconde observation a trait à la justice sociale et au smic. L'augmentation forte et continue de ce dernier depuis 2002 ayant pu donner le sentiment à la partie des salariés qui se situait légèrement au-dessus d'être, en quelque sorte, « rattrapés » par le smic, le système de prime pour l'emploi risque encore

d'aggraver ce problème pour les salariés qui gagnent entre 1,4 et 1,6 fois le smic. Ne conviendrait-il pas de mettre davantage l'accent sur les deux premières tranches du barème ?

Enfin, parler du « procès » que l'on ferait aux collectivités locales, c'est oublier le poids considérable des dégrèvements pris en charge par l'État. C'est oublier aussi que leurs dépenses ont crû de 4 % par an au cours des quinze dernières années, et que, parmi ces dépenses, il y a les frais généraux, qui ont parfois connu de très fortes augmentations.

M. Henri Emmanuelli s'est élevé contre ce dernier propos, qu'il a jugé démagogique. L'État doit au département des Landes 6 millions d'euros au titre du RMI. Quand les paiera-t-il ? Il ne faut pas masquer la vérité.

M. Hervé Mariton a jugé le projet de budget cohérent et dynamique, mais appelant néanmoins quelques questions. En premier lieu, l'amélioration du climat économique dont a fait état le ministre ne semble pas vraiment ressenti spontanément par les Français. On peut également s'interroger sur le fait que le « zéro volume », évoqué lors du débat d'orientation budgétaire comme étant l'objectif à viser pour l'horizon 2006, semble aujourd'hui réservé aux dépenses hors rémunérations et pensions. Peut-on espérer qu'il sera réaffirmé de façon plus explicite pour l'horizon 2007 ? Quant aux mesures de régulation budgétaire, le ministre délégué a souligné qu'elles avaient porté sur des montants moindres en 2005 qu'en 2004. Quels éléments justifient une telle évolution ? S'agissant, d'autre part, de la réforme de l'impôt sur le revenu, ne peut-on craindre qu'elle retombe dans le vieux travers consistant à accroître encore le nombre des foyers non imposables ? Sait-on combien le deviendront du fait de la refonte du barème ?

Il serait bon que les ministres précisent davantage les conditions dans lesquelles les amendements d'origine parlementaire seront accueillis, ainsi que celles dans lesquelles seront examinés les résultats de l'exécution budgétaire. Plutôt que de procéder à des audits très généralistes, portant sur des secteurs sur lesquels l'on dispose déjà de beaucoup d'éléments, mieux vaudrait des audits plus précis, plus ciblés sur les indicateurs de performance : ce serait plus conforme à l'esprit de la LOLF.

M. Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a confirmé que le niveau de déficit permettant la stabilisation de la dette était bien de 35 milliards d'euros, soit environ 2,1 % du PIB. C'est un objectif qui devrait être atteint à l'horizon 2008. M. Michel Pébereau, à qui le Gouvernement a confié une mission sur l'endettement public, devrait remettre à la fin d'octobre ou au début de novembre ses conclusions, qui déboucheront sur des décisions.

S'agissant de la dette, il faut garder présent à l'esprit que c'est la première fois que l'on stabilise la dette en pourcentage du PIB. Le retournement de la conjoncture est mesurable, par exemple, selon le nombre des créations d'entreprises, qui tournait autour de 180 000 par an depuis 2002, et qui sera de 220 000 cette année ; la productivité se sera accrue de 1,9 % en 2004 au lieu de 0,4 % en 2002, l'investissement des entreprises aura progressé de 3,4 % en 2005, les exportations de 4 % en rythme actualisé. La consommation elle-même, qui traduit assez bien la perception qu'ont les Français du climat économique d'ensemble, a connu une embellie significative en juillet comme en août. Le ministère a d'ailleurs mis au point un certain nombre d'indicateurs qui permettront au public de mieux appréhender la réalité de la situation.

Pour ce qui est du taux de la TVA sur la restauration, l'objectif du Gouvernement reste de le ramener à 5,5 %. Un ou deux États de l'Union européenne continuent de s'y opposer, mais la discussion doit se poursuivre au prochain conseil Ecofin. En attendant, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit le maintien de l'aide de 114 euros par salarié.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, a insisté sur le fait que la réforme fiscale ne serait pas financée à crédit, les conditions étant réunies pour amorcer une évolution de la dépense qui passe progressivement du « zéro volume » au « zéro valeur ». Les outils sont là : ce sont la LOLF et la réforme de l'État. Celle-ci mobilisera les inspecteurs généraux pour les audits des administrations ; ils ne seront donc guère disponibles pour assister directement les parlementaires, mais le Parlement disposera des résultats desdits audits.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait observer que les contrôles diligentés par l'exécutif lui-même n'aboutissent le plus souvent qu'à des rapports destinés à rester dans des tiroirs. Il est souhaitable que le Parlement exerce sa fonction de contre-pouvoir en menant ses propres audits. Sinon, on en restera aux échecs maintes fois constatés : l'administration fait tout pour garder le pouvoir.

M. Henri Emmanuelli a souligné que de très nombreux rapports existent déjà, sur une très grande quantité de sujets.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, a souligné que ces audits ne resteront pas dans les tiroirs : ils seront publics et chacun pourra en tirer des enseignements, tout est affaire de volonté politique.

Les allègements de charges sociales ne sont pas des dépenses, même si la cohérence commande de les identifier, non sous la forme d'un fonds distinct comme l'était le FOREC, mais au moyen d'un transfert de recettes. Le

choix qui a été fait consiste à transférer une ressource dont le dynamisme est comparable à celui de la masse salariale, sans créer pour autant de confusion avec les recettes de l'État. Une barémisation serait une solution opportune, mais qui suppose une expertise préalable.

La taxe professionnelle fait l'objet de divergences de conception tout à fait légitimes puisqu'elles portent sur le sens de la politique sociale et fiscale à conduire. Un vrai risque de délocalisation pèse actuellement sur les quelque 200 000 entreprises dont la cotisation représente plus de 3,5 % de leur valeur ajoutée. Le Gouvernement est pour autant très soucieux du respect de l'autonomie financière des collectivités locales, et l'État a fait la démonstration de sa volonté constructive en prenant en charge la totalité de l'ardoise qui avait été accumulée entre 1995 et 2004, ainsi que le dégrèvement des investissements nouveaux.

Il est également légitime d'aborder le débat sur les finances locales sous l'angle de la dépense, qui a crû de 3 % en volume ces dernières années, à telle enseigne que les comptes des collectivités locales ne sont plus équilibrés. Un besoin de financement est apparu. Les effectifs des fonctionnaires régionaux ont augmenté de 10 %. C'est un sujet qui mérite d'être évoqué à la future conférence des finances locales.

Les annulations de crédits, qui portent sur 4 milliards d'euros, seront transmises dans leur intégralité au Parlement lorsqu'elles seront finalisées, ainsi que le veut la LOLF. Si le montant des crédits annulés a pu être moindre que l'an dernier, c'est précisément parce que la LOLF a favorisé les comportements vertueux.

Le seuil de non-versement de la prime pour l'emploi est de 30 euros par an, soit moins de 3 euros par mois. Au demeurant, la philosophie du Gouvernement consiste à concentrer la PPE là où elle est le plus efficace, de façon à réduire la « trappe à inactivité » : elle est ainsi doublée pour un smic à temps partiel, et augmentée de moitié pour un smic à temps plein.

Le « bouclier fiscal » n'est pas conçu pour les plus riches, loin de là : 85 % de ses quelque 93 000 bénéficiaires sont dans le premier décile de revenu – c'est dire qu'il s'agit de Français modestes. Tous les éléments statistiques relatifs à la répartition, entre ces 93 000 foyers, des 400 millions auxquels est estimé le coût de la mesure, seront communiqués aux parlementaires. Quant au seuil d'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu, il est porté de 4.335 euros à 5.516 euros, ce qui signifie qu'un certain nombre de contribuables cesseront d'être imposables à l'impôt sur le revenu.

M. Jean-Pierre Brard s'est dit en accord avec le président de la Commission sur le nécessaire exercice par le Parlement de sa fonction de contre-pouvoir : les escouades d'inspecteurs généraux ne seront que les

lansquenets du Gouvernement, il n'y a de véritable expertise qu'indépendante ! Maintenant que la France a un Premier ministre lettré, ses éminences devraient s'astreindre, afin d'être comprises de leurs concitoyens, à parler français, au lieu d'user de vocables tels que « zéro valeur », « barémisation » ou encore « retournement de conjoncture ». Les Français, à l'instar de saint Thomas, croient ce qu'ils voient ! Les ministres se sont bien gardés, dans leur présentation, d'évoquer la réalité, c'est-à-dire la remise en cause de la progressivité de l'impôt, due à Joseph Caillaux en 1913, ou bien les coffres-forts qu'ont dû acheter en grand nombre les compagnies pétrolières pour y entasser leurs profits, ou encore le fait que les contribuables locaux, y compris modestes, seront amenés à rembourser à certains redevables de l'ISF, en vertu du dispositif appelé « bouclier fiscal », une partie de leur taxe d'habitation et de leur taxe sur le foncier bâti ! Tout cela participe d'un véritable siphonage organisé entre les caisses publiques et les coffres-forts des privilégiés, et il serait intéressant de savoir quel montant, en valeur absolue, se partageront les 15 % des contribuables bénéficiaires qui ne font pas partie des « Français modestes » mis en avant par les auteurs de cet ingénieux dispositif...

M. Charles de Courson a estimé que les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement pour échafauder son projet de budget n'appelaient pas forcément de critique, la prévision étant par définition un art difficile. Le plus grave et le plus préoccupant, selon lui, est le fait que les mesures prises ne soient pas à la hauteur de la crise des finances publiques.

Le déficit n'est en effet que maintenu, alors que la dette continuera de faire boule de neige, tant que le niveau de déficit ne sera pas réduit à 2 % du PIB. Alors que les dépenses de fonctionnement ne sont même pas couvertes, on ne réduit que de 5 000 le nombre des fonctionnaires ! L'ensemble des dépenses ne croît, en apparence, que de 1,8 %, mais, en vérité, de 2,8 %, si l'on ajoute les allègements de charges et la progression des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales – sans même parler des dépenses d'investissement transférées à l'AFITF... Quant aux prélèvements obligatoires, que le Gouvernement s'était engagé à réduire, ils seront passés de 43,4 % du PIB en 2004 à 43,9 % en 2005, et à 44 % l'an prochain – ce que même la gauche commence à trouver excessif !

Il n'est pas exact d'affirmer que les déficits publics seront limités à 3 % du PIB en 2005, ne serait-ce que parce que ce chiffre intègre un déficit des comptes sociaux estimé à 0,2 point de PIB, c'est-à-dire 4 milliards environ, alors que la commission des comptes de la sécurité sociale annonce une impasse, toutes branches confondues, de quelque 14 milliards, soit 0,7 point. En vérité, le déficit public sera environ de 3,6 % du PIB, si ce n'est de 3,7 %, et il est infiniment peu probable qu'il soit de 2,9 % en 2006, la réforme de l'assurance maladie n'ayant pu enrayer, sauf dans le secteur du médicament, le

dérépassement des dépenses. En outre, les annulations de crédits portent, pour moitié, sur les maigres investissements publics encore épargnés.

Début 2006, la Commission européenne ne pourra donc que constater le déficit excessif des comptes publics de la France et engager à son encontre la procédure prévue par les textes, et il en sera de même en 2007.

S'agissant de la réforme de l'impôt sur le revenu, l'UDF est pour la simplification, mais pour une vraie simplification, comme celle à laquelle avait procédé la réforme « Juppé ». Ce qui nous est proposé fait problème, en outre, quant à la justice sociale. Quelles niches fiscales entreront dans le plafonnement ? Le dispositif « Pons » pour l'outre-mer, les dispositifs « Méhaignerie » ou « Robien » pour le logement seront-ils concernés ? Comment gérer la rétroactivité de mesures pluriannuelles ? Quant à l'incorporation des impôts locaux dans le « bouclier fiscal », il s'agit d'une véritable usine à gaz, d'un favori très sérieux pour le concours annuel du dispositif le plus complexe et impossible à gérer, ex-aequo, peut-être, avec le gel des taux de taxe professionnelle sur la partie de l'assiette dépassant 3,5 % de la valeur ajoutée, système qui favorisera les collectivités les plus dépendantes et pratiquant les taux les plus élevés. Au lieu de mettre en place des mécanismes de responsabilisation, on continue de dégrader l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Le vote du groupe UDF dépendra de l'attitude du Gouvernement sur ces différents points.

M. Michel Bouvard s'est dit globalement satisfait du respect du calendrier de la LOLF, à quelques retards près, de la part de certains ministères, dans les réponses aux questionnaires budgétaires. Tous les responsables des quelque 2300 budgets opérationnels de programme ont-ils bien été désignés, et les documents feront-ils apparaître le périmètre de ces BOP ?

Par ailleurs, deux nouveaux comptes d'affectation spéciale sont apparus, l'un pour le développement agricole et rural, l'autre pour le contrôle et la sanction automatisés des infractions au code de la route sans avoir été discutées préalablement, et il faudra veiller, s'agissant du second compte, à bien suivre la destination des fonds.

S'agissant du plafond d'autorisation d'emplois, il semble qu'un certain nombre d'emplois publics, non débusqués jusqu'à présent, aient fait leur réapparition. S'agit-il d'une première opération-vérité due à la LOLF, ou les chiffres initiaux étaient-ils tout simplement imprécis ?

L'esprit de la LOLF consiste à regrouper tous les crédits relatifs à une même politique publique au sein d'une même entité, afin de mieux évaluer le coût et l'efficacité de cette politique. C'est ce principe qui a conduit à

supprimer le FOREC, mais l'on peut craindre que le mécanisme qui le remplace ne permette pas, non plus, d'évaluer l'efficacité des allègements de charge dans le cadre de la politique de l'emploi.

Enfin, l'AFITF sera dotée, grâce à la privatisation des sociétés d'autoroutes, de 4 milliards d'euros, ce qui est assurément mieux que 1 milliard, mais il semble que 1,5 milliard soit destiné aux contrats de plan. Le ministère du Budget envisage-t-il de demander l'actualisation du rapport Gressier-Saint-Pulgent ?

M. Augustin Bonrepaux s'est étonné que, d'un document à l'autre, la progression des recettes de l'impôt sur les sociétés varie de 5,6 % à 8 %, et l'évolution du produit de la TIPP de -1,2 % à +0,5 % : ce n'est ni très sérieux, ni très transparent.

D'autre part, le transfert du RMI aux départements a créé, en 2004, un déficit de 430 millions d'euros, qui atteindra un milliard en 2005. Quand sera-t-il compensé ? En loi de finances rectificative ? Au budget 2006 ? Les présidents de conseils généraux attendent avec impatience une réponse. Chacun sait que le produit de la TIPP progresse moins vite que les dépenses de RMI. On veut que les collectivités locales soient « vertueuses », mais comment le pourront-elles ?

Le Président Pierre Méhaignerie a objecté que les dépenses liées aux compétences transférées peuvent progresser à certains moments – immédiatement après le transfert – et baisser à d'autres, et que rien ne prouve que le nombre des allocataires du RMI soit appelé à s'accroître indéfiniment.

M. Augustin Bonrepaux a répliqué que les radiations massives actuellement pratiquées viennent grossir les rangs des demandeurs du RMI. Les collectivités locales, qui jouissaient jusqu'à présent de la liberté fiscale, voient aujourd'hui leur taxe professionnelle plafonnée, après que le Gouvernement a amusé la galerie avec le rapport Fouquet, sans réelle intention de l'appliquer : il préfère faire payer les collectivités locales, et ce sans avoir réalisé aucune simulation préalable. Le résultat prévisible est qu'elles seront contraintes d'augmenter les impôts pesant sur les ménages.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait valoir que les frais généraux des collectivités locales avaient parfois enregistré, aussi, de fortes augmentations.

M. Augustin Bonrepaux s'est indigné de cette accusation, contre laquelle il s'est inscrit en faux en ce qui concerne le département de l'Ariège, et a observé que les seuls contribuables non concernés par les hausses possibles des impôts locaux directs seront justement certains bénéficiaires du fameux « bouclier fiscal », en particulier les 15 % dont le Gouvernement ne parle

jamais, mais qui concentreront l'essentiel de l'avantage de ce dispositif. En d'autres termes, ce sont les contribuables modestes qui paieront la taxe d'habitation et le foncier bâti à la place des assujettis à l'ISF !

M. Denis Merville s'est dit soucieux de réduire certains frais généraux des collectivités locales, et a rappelé que la tenue d'une conférence des finances publiques était une revendication ancienne de l'Association des maires de France – mais si elle n'a lieu qu'en novembre, ce sera un peu tard pour préparer les budgets 2006. Il a regretté que des gels et annulations de crédits portent sur les investissements, et appelé de ses vœux une modification des procédures. Il a insisté, enfin, pour que les incitations aux économies d'énergie et à l'utilisation des énergies renouvelables s'accompagnent de campagnes de communication – sur le chauffage ou la façon de conduire, par exemple.

M. Daniel Garrigue, après avoir approuvé la démarche de modernisation et l'effort de maîtrise des finances publiques contenus dans le projet de budget, a demandé quelles parts respectives du produit de la privatisation des autoroutes seront consacrées au désendettement et à l'investissement, si le taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation dans le bâtiment sera maintenu au-delà du 31 décembre 2005, et quel est le degré de concertation entre les États européens dans la préparation de leurs budgets pour 2006.

M. Pascal Terrasse a interrogé le Gouvernement sur l'évolution prévisible de la masse salariale de l'État, pensions comprises, en 2006, sur l'éventualité du versement d'une soulte comparable à celle d'EDF, sur les hypothèses entourant l'évolution du financement de la dette et sur l'idée, citée par un article de presse, selon laquelle la partie du produit de la privatisation des autoroutes conservée par l'État pourrait servir à effacer la dette, s'élevant à 8,7 milliards aujourd'hui, contractée pour la réalisation des premiers TGV.

M. Jean-Louis Dumont a demandé s'il est prévu dans les recettes, en 2006, un prélèvement sur un réseau dédié au financement du logement social et souhaité savoir ce qu'il advient des fonds détenus par le FGAS.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que le ministre délégué répondra aux questions qui viennent d'être posées lors d'une prochaine réunion le mardi 11 octobre.

* *

*

Mercredi 28 septembre 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

M. Augustin Bonrepaux s'est inquiété de l'absence de suite donnée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à sa demande renouvelée de disposer de simulations précises et détaillées de l'impact sur l'ensemble des collectivités territoriales de la réforme du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Il est plus que probable que ses effets seront extrêmement différents selon les collectivités territoriales concernées, et il apparaît par conséquent légitime que chacun puisse en apprécier les enjeux.

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a ensuite procédé sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, à l'examen du **projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 (n° 2428)**.

Le **Rapporteur général** a rappelé la portée du projet de loi de règlement, dont l'objet est de constater définitivement les encaissements de recettes, les dépenses effectives et le résultat budgétaire de l'exercice ainsi que les pertes et profits sur les emprunts, les engagements, les créances ou les opérations de trésorerie de l'État.

Le projet de loi de règlement est l'ultime acte du pouvoir financier du Parlement : il permet d'ouvrir des crédits complémentaires et procède à des annulations, il détermine le montant des soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux qui seront reportés à la gestion suivante et il « transporte » aux découverts du Trésor le résultat budgétaire, les pertes et profits et les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux qui ne sont pas reportés sur la gestion suivante.

Ces enjeux comptables ont pu sembler nuire à l'intérêt parlementaire pour ce texte important. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 devrait à cet égard permettre un net progrès. Le projet de loi de règlement pour 2004 est sans doute le dernier examiné dans les conditions actuelles, bien que, juridiquement, la nouvelle « constitution financière » ne s'applique pleinement qu'à la loi de règlement du budget de 2006. Le développement d'une gestion orientée vers les résultats devrait en effet renforcer l'intérêt de la loi de règlement. Il serait ainsi souhaitable de réfléchir aux suites envisageables des propositions faites par MM. Didier Migaud et Alain Lambert, parlementaires en mission, dans le rapport relatif à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances qu'ils ont remis au Premier ministre en septembre 2005, de procéder à un examen rigoureux des

résultats et des performances de l'exercice passé lors de l'examen du projet de loi de règlement auquel serait mieux associé chacun des ministres gestionnaires de crédits, et de concevoir la loi de règlement comme un préalable au débat d'orientation budgétaire. Selon MM. Didier Migaud et Alain Lambert, le chaînage vertueux envisagé par la LOLF serait ainsi mieux respecté si l'examen de cette loi intervenait beaucoup plus tôt dans le calendrier budgétaire.

S'agissant de l'année 2004, le Rapporteur général a souligné le caractère très satisfaisant de l'exercice budgétaire.

Du côté des dépenses, le fait essentiel est, pour la deuxième année consécutive, le respect intégral du plafond voté par le Parlement. Les charges du budget général de l'État n'ont ainsi pas excédé l'enveloppe déterminée dans la loi de finances initiale, c'est-à-dire 283,7 milliards d'euro. Dès lors, la dépense n'a pas progressé plus vite que l'inflation, conformément au principe de « croissance zéro » en volume.

Cette performance a été rendue possible par une régulation budgétaire active, quoique moins contraignante qu'en 2003. Dès le début de l'exercice 2004, près de sept milliards d'euros ont été mis en réserve (4 milliards d'euros de crédits initiaux et 2,9 milliards d'euros de crédits reportés depuis l'exercice 2003). Une partie de ces crédits a été « dégelée », une autre a servi de gages aux différents décrets d'avance (pour 1,36 milliard d'euros) et une dernière a été annulée (992 millions d'euros de crédit en septembre 2004).

Seule ombre au tableau, le plafond des charges déterminé par la loi de finances initiale pour 2004 (283,7 milliards d'euros) a été augmenté de 1,8 milliard d'euros au moment du vote de la loi de finances rectificative de fin d'année. Ces crédits supplémentaires, qui, compte tenu de la date de promulgation du collectif, n'ont pas pu être consommés dans leur intégralité en 2004, ont contraint le Gouvernement à faire une pause momentanée dans l'effort de réduction des reports de crédits d'une année sur l'autre (les reports entrants en 2005, à 9,7 milliards d'euros, ont ainsi augmenté de 700 millions d'euros par rapport au niveau des reports entrants en 2004), interrompant – provisoirement – un cycle vertueux (réduction des reports « entrants » de 14 milliards d'euros en 2002 à 9 milliards d'euros en 2004).

Du côté des recettes de l'État, le Rapporteur général a souligné le caractère très vertueux des choix budgétaires faits à l'automne 2003 : les ressources pour 2004 ont été évaluées avec une très grande prudence (croissance de l'économie anticipée à 1,7% et élasticité des recettes fiscales nettes au PIB inférieure à l'unité), et, mieux, le surplus ainsi anticipé dans la loi de finances initiale (8,4 milliards d'euros de recettes supplémentaires

spontanées entre 2004 et 2003) a été réparti avec responsabilité, puisque 5,9 milliards d'euros ont été affectés à la hausse des charges publiques (dépenses de l'État et prélèvements sur recettes), 1,5 milliard d'euros aux baisses d'impôts et 1,1 milliard d'euros à la réduction du déficit.

Dans ce contexte, les plus-values non anticipées de ressources apportées par la reprise économique (10 milliards d'euros) ont été intégralement consacrées à réduire le déficit, qui s'est par conséquent replié de 12,7 milliards d'euros par rapport à 2003. Au final, 62% des recettes supplémentaires en 2004 ont été affectées à la réduction du déficit, 31% et 7% seulement étant respectivement consacrées à augmenter les charges publiques et à réduire les impôts. Une telle performance invite à l'optimisme : le chemin n'est pas si long qui doit conduire nos finances publiques vers l'excédent primaire, c'est-à-dire la situation dans laquelle les recettes de l'État couvrent ses dépenses hors le poids du passé, qui est proche de 35 milliards d'euros. Deux années comme l'exercice 2004 suffiraient à atteindre cet objectif essentiel à l'assainissement des finances publiques.

Comme de coutume, le projet de loi de règlement propose d'inévitables ajustements de crédits. Pour le budget général, ce sont 900 millions d'euros de crédits supplémentaires qui sont demandés, soit significativement moins que les 3,2 milliards d'euros en 2003. Sans surprise, les ouvertures concernent essentiellement des chapitres dotés de crédits évaluatifs, tels que les pensions, les frais de justice ou les prestations ou cotisations sociales versées par l'État. Il est heureux qu'en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le champ de ces crédits évaluatifs soit significativement réduit, à compter de la loi de finances pour 2006. Le projet de loi de règlement propose par ailleurs des annulations de crédits à hauteur de 3 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros de crédits d'intervention et 1,1 milliard d'euros de dégrèvements et remboursements d'impôts, toujours délicats à évaluer en loi de finances initiale. S'agissant des budgets annexes, l'élément notable est l'ouverture de 2,8 milliards d'euros supplémentaires sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), désormais clos et auquel succède un établissement public administratif, le Fonds de financement des prestations agricoles (FFIPSA). Enfin, des crédits complémentaires sont demandés en faveur des comptes spéciaux du Trésor (pour 8 milliards d'euros) et une autorisation de découvert sur le compte « Opérations avec le FMI » est proposée, à hauteur de 8,7 milliards d'euros.

L'exécution du budget 2004, à bien des égards exemplaire, doit donner confiance pour les années à venir. Pour être utile, elle doit permettre de prendre conscience de quelques règles et principes élémentaires. On constate par exemple, ces dernières années, qu'une évolution du produit intérieur

brut (PIB) au rythme de la croissance potentielle (environ 2,25 %) provoque mécaniquement, en moyenne, une hausse des recettes de 10 milliards d'euros. Sur ces 10 milliards, 5 milliards d'euros sont en général nécessairement affectés à l'évolution des dépenses du budget général au rythme de l'inflation, en particulier les charges de personnel et de pensions. La répartition des 5 milliards d'euros « restants » est donc un enjeu crucial : des baisses d'impôt de trop grande ampleur et non gagées par des réductions équivalentes de dépenses empêchent toute amélioration structurelle du déficit de l'État. Cette règle renseigne sur le passé : si les années de croissance de la fin de la décennie 1990 avaient été mises à profit, le solde budgétaire aurait pu se rapprocher de l'équilibre en 2001. Il n'y a donc aucune fatalité en matière de déficit et d'endettement, il s'agit d'une question de volonté politique. La règle vaut aussi pour l'avenir : à moyen terme, un objectif simple – mais mobilisateur – devrait consister à « viser » un déficit de 35 milliards d'euros, afin d'atteindre le solde stabilisant la progression de la dette publique et, ainsi, de mettre fin au fameux effet « boule de neige ».

M. Hervé Mariton s'est étonné que, dans son rapport de juin 2005 sur les premiers éléments de l'exécution du budget 2004, le Rapporteur général ait attribué pour l'essentiel aux phénomènes climatiques de l'été 2003 l'augmentation des droits de mutation perçus par l'État.

M. Didier Migaud a dit partager le souhait du Rapporteur général que la Commission des finances examine pour la dernière fois le projet de loi de règlement de la manière dont elle le fait cette année. Car seule l'exécution budgétaire fait ressortir la réalité de l'action gouvernementale, de sorte qu'il conviendrait de lui consacrer plus de temps à l'avenir en définissant d'autres modalités d'examen dès l'an prochain. La lettre et l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances plaident en ce sens.

Sur le fond, les parlementaires de l'opposition socialiste sont en revanche en désaccord total avec le Rapporteur général. Malgré une croissance économique et des recettes en hausse, il apparaît que les dépenses ne sont pas contenues. Plus objective que le Rapporteur général, la Cour des comptes répertorie les mouvements comptables sans lesquels il serait impossible de présenter la situation sous un jour aussi optimiste : des dépenses budgétaires sont traitées comme des dépenses fiscales ; des reports sont décidés dès le début de l'année, alors même que l'État n'honore pas toujours ses factures. Les députés socialistes de la Commission des finances ont formulé une demande de suivi de ces opérations qui est, pour l'instant, restée sans suite.

En 1999, les surplus de recettes ont été employés à réduire le déficit dans une mesure bien supérieure à ce que prétend le Rapporteur général. Il n'en est allé différemment qu'en 2000, parce que des réductions d'impôts avaient alors été décidées. Encore faudrait-il rappeler quelles déclarations le

Président de la République faisait à ce sujet le 14 juillet 1999, et avec lui tous les parlementaires de l'actuelle majorité qui reprenaient, même avec plus de prudence, ses propos sur la « cagnotte ». Il convient donc de ne pas refaire le passé, ni encore moins de le réinterpréter dans une perspective différente de celle où l'on se plaçait soi-même à l'époque. Car en 1999, 2000 et 2001, le solde primaire si souvent invoqué par le Rapporteur était positif ; aujourd'hui, il ne l'est plus. Certes, les comptes de l'État bénéficiaient alors de la croissance économique, mais encore faut-il savoir la stimuler. Avec ces résultats manifestement moins bons que sous la législature précédente, il faut compter et souhaiter que l'alternance ne tarde pas à revenir. Le ministre des Finances lui-même déclarait ce matin se contenter de vouloir stabiliser le déficit, alors qu'il se fixait comme objectif de le faire baisser quand il arrivait aux affaires, il y a seulement quelques mois. Sa bonne volonté a manifestement « fondu », s'étant lui-même aperçu que la maîtrise des comptes publics laisse à désirer.

M. Charles de Courson a également estimé que le Rapporteur général péchait par excès d'optimisme. Dans son rapport de juin 2005 sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, la Cour des comptes a fait apparaître que la réduction de 13 milliards d'euros du déficit budgétaire s'expliquait aux deux tiers par des opérations purement comptables. Elles ont notamment consisté à évacuer de manière artificielle 3,2 milliards d'euros de déficit du BAPSA vers un établissement public gérant ce fonds (le FFIPSA), deux milliards d'euros de déficit étant imputables à la seule année 2004. Ainsi, il est patent que le Gouvernement ne tient pas son objectif de gel des dépenses en volume. Si l'on tient compte des prélèvements sur recettes, des crédits d'impôt qui conduisent à des remboursements et dégrèvements, mais aussi du soutien financier accordé aux Charbonnages de France, à Réseau ferré de France (RFF) ou à l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) qui a repris les engagements du Crédit lyonnais, il apparaît que les dépenses ont augmenté deux fois plus vite que ce qui est annoncé. En modifiant les périmètres, ce Gouvernement dissimule la réalité budgétaire comme l'avaient fait ses prédécesseurs. La loi organique relative aux lois de finances marquait pourtant la nette volonté du Parlement d'une présentation budgétaire plus claire et plus sincère.

M. Charles de Courson a rappelé que les reports à la gestion suivante de crédits ouverts au titre des dépenses militaires en capital ont atteint 2,77 milliards d'euros en 2004, soit une augmentation de 83% par rapport aux reports de la gestion précédente. Comme il en a pris l'habitude, le Gouvernement a bloqué en fin d'année la consommation de ces crédits pour mieux la reporter sur l'année suivante, ce qui a permis une baisse du déficit qui tient plus de l'affichage que d'une réelle maîtrise des dépenses.

Cet artifice comptable n'est d'ailleurs pas le pire que comporte le présent projet de loi. On peut douter de la constitutionnalité de son article 8 relatif au résultat des budgets annexes, et notamment du BAPSA.

Par ailleurs, si quelques plus-values de recettes ont été utilisées pour réduire le déficit, dans des proportions de 3 à 4 milliards d'euros, le véritable problème reste qu'aucun Gouvernement, même en période de forte croissance, n'a été capable de réduire les dépenses publiques.

Tout en reconnaissant que les budgets des années 1999, 2000 et 2001 étaient en excédent primaire, le **Rapporteur général** a rappelé que la véritable question est de savoir comment ont été utilisés les surplus de recettes dont a bénéficié le Gouvernement de l'époque. Sur la période 1997 à 2001, ceux-ci se sont élevés à 70 milliards d'euros, mais seuls 13% ont été consacrés à la baisse du déficit, alors que 49% ont été utilisés pour financer la hausse de dépenses et 38% les baisses d'impôts.

De plus, cet excédent primaire, que M. Didier Migaud met à l'actif du Gouvernement de l'époque, aurait pu constituer un équilibre budgétaire réel, c'est-à-dire l'équilibre du budget de l'État, si la clé de répartition des surplus de recettes avait été celle appliquée durant l'exercice 2004.

Le Rapporteur général a ensuite souligné que le rapport de la Cour des comptes qu'invoque M. Charles de Courson à l'appui de son argumentation sur l'insincérité des comptes de l'État, reconnaît bel et bien qu'à périmètre constant, la norme de dépense a été respectée. En outre, si la Cour a critiqué le fait que certaines dépenses soient traitées comme des « dépenses fiscales », et donc comme de moindres recettes, l'effet sur l'équilibre du budget est neutre.

Mais ce qui est incontestable, c'est que l'exécution 2004 se caractérise par une rigueur qui a permis de ramener le déficit en exécution du budget de l'État à 43,9 milliards, d'euros contre un déficit prévu de 55,1 milliards d'euros, rappelant en outre qu'en 2003, le déficit avait été de 57 milliards d'euros en exécution.

S'agissant du BAPSA, l'article 40 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ayant créé le FFIPSA et supprimé le BAPSA lui a logiquement transféré le déficit de celui-ci. L'article 8 du présent projet de loi de règlement n'est donc rien d'autre que la conséquence de ce qui a été décidé il y a deux ans pour le financement des prestations sociales agricoles. Par ailleurs, le Gouvernement, depuis la première loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002), a multiplié les mesures tendant à affecter des ressources supplémentaires au BAPSA. Certes, il subsiste un déficit cumulé de 3,2 milliards d'euros, mais 2,8 milliards d'euros ont été ouverts pour le BAPSA en exécution 2004. M. Yves Censi, ancien rapporteur du budget du BAPSA, a estimé que du fait des évolutions démographiques, il

est probable que le déficit diminue progressivement au cours des années à venir.

Le Rapporteur général a rappelé à nouveau que la situation en cause est issue d'une décision prise en loi de finances pour 2004 en toute conscience et sur laquelle l'amendement présenté propose de revenir.

M. Charles de Courson a souligné que la Cour des comptes, si elle a pu exprimer une position excessive, a mis en lumière à juste titre plusieurs phénomènes. D'une part, certains mécanismes ont été mis en œuvre pour soulager artificiellement le déficit, cas de figure illustré par le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA). D'autre part, des recettes sur les comptes spéciaux du Trésor ont été sciemment utilisées pour financer des dépenses récurrentes. La Commission européenne considère d'ailleurs qu'il s'agit de dépenses à prendre en compte pour le calcul du déficit maastrichtien. Enfin, il a été ainsi donné l'illusion d'une plus faible croissance des dépenses.

Le **Rapporteur général** a réaffirmé son attachement à ce que les crédits d'impôt soient uniquement traités en loi de finances, principe malheureusement contrecarré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

S'agissant du BAPSA, anticipant sur la discussion de l'article 8, **M. Charles de Courson** a insisté sur le fait qu'il n'est pas raisonnable de transférer un déficit à un établissement public administratif s'apparentant à une « coquille vide », d'autant que le déficit du BAPSA a vocation à perdurer en raison de la poursuite du déficit de l'assurance-maladie et de recettes stagnantes. En additionnant les déficits de 2003 et 2004, le FFIPSA supporte ainsi près de cinq milliards d'euros avec des taux d'intérêt élevés en raison d'un financement par emprunt à court terme.

M. Didier Migaud a approuvé ce raisonnement, soulignant la pertinence et le bon sens des analyses de la Cour des comptes et en déduisant que la présentation de l'évolution de la dépense était viciée. Il a également indiqué que des mécanismes similaires seront utilisés pour l'exécution 2005, notamment avec le nouveau prêt à taux zéro et les mesures relatives à l'apprentissage.

M. Alain Rodet est intervenu sur les dépenses effectuées sous la législature précédente en rappelant qu'il avait alors fallu faire face à la professionnalisation de l'armée et la fin du service militaire obligatoire, ce qui indirectement libérait aussi sur le marché du travail des dizaines de milliers de jeunes actifs.

La Commission a ensuite successivement *adopté* sans modification les articles premier à 7 :

Article premier : *Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2004 ;*

Article 2 : *Recettes du budget général ;*

Article 3 : *Dépenses ordinaires civiles du budget général ;*

Article 4 : *Dépenses civiles en capital du budget général ;*

Article 5 : *Dépenses ordinaires militaires du budget général ;*

Article 6 : *Dépenses militaires en capital du budget général ;*

Article 7 : *Résultat du budget général de 2004.*

Article 8 : *Résultat des budgets annexes :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer au sein du tableau faisant état des résultats des budgets annexes la référence aux résultats enregistrés en matière de prestations sociales agricoles et à modifier en conséquence la ligne des totaux apparaissant dans la dernière ligne de ce tableau.

M. Charles de Courson a rappelé que le déficit cumulé du BAPSA qui est passé de 1,5 milliard d'euros fin 2003 à 3,2 milliards d'euros à fin 2004 méconnaît les règles applicables aux budgets annexes. Il est anormal qu'une telle charge ait été transférée directement au nouvel établissement ayant été créé pour remplacer le BAPSA : le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA).

Le **Rapporteur général** a réaffirmé que, s'il ne contestait pas le fait que la création du FFIPSA constitue un cantonnement du déficit du BAPSA, il ne saurait pour autant s'agir d'un problème de transparence, dès lors que cette mesure a été votée en toute connaissance de cause dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004 (article 40).

M. Didier Migaud a relevé que l'amendement proposé allait dans le sens de l'amélioration de la sincérité budgétaire et qu'à titre personnel, il le voterait.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a considéré que l'amendement présenté par M. Charles de Courson avait le mérite de poser un véritable problème. Du point de vue de la transparence budgétaire, la situation actuelle n'est en effet guère satisfaisante ; il faudrait que les parlementaires puissent avoir une vision beaucoup plus claire de l'évolution du déficit lié au financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Le **Rapporteur général** a souligné que contrairement à l'époque où le BAPSA était en fonctionnement, il n'y a plus aujourd'hui de rapporteur spécial désigné par la Commission des finances pour suivre ce difficile

problème. Le commissaire qui fut durant ces dernières années le rapporteur spécial du BAPSA, M. Yves Censi, est actuellement Président du comité de surveillance du FFIPSA. Il serait opportun de lui confier la mission de rendre compte à ses collègues de l'évolution exacte de la situation financière de cet établissement.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9 : *Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2005 :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 10 : *Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2004 :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 11 : *Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 12 : *Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le Rapporteur général visant à supprimer l'intitulé de cet article.

La Commission a *adopté* l'article 12 ainsi modifié.

Article 13 : *Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2004 :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 (n° 2428) ainsi modifié.

* *
*

Jeudi 29 septembre 2005

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président
puis de M. Jean-Louis Dumont, doyen d'âge*

La Commission des Finances, de l'Economie générale et du plan a examiné, sur le rapport de **M. Marc Le Fur**, les articles 4, 6, 9, 12, 18, 20, 24 et 29 du **projet de loi d'orientation agricole** (n° 2341) dont elle est saisie pour avis.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a rappelé que cette loi d'orientation agricole est la quatrième du genre depuis les débuts de la V^{ème} République. Elle est d'autant plus importante que l'agriculture française est à la croisée des chemins, compte tenu des attentes nouvelles des consommateurs, de la libéralisation du commerce international dans le cadre de l'O.M.C. et des réformes de la politique agricole commune (PAC).

Si on dispose d'une certaine visibilité au niveau communautaire jusqu'en 2013, il est pour autant clair que l'Europe n'interviendra plus sur la régulation des marchés et versera des aides découplées par rapport à la production. La fin du système de régulation communautaire des marchés oblige les Etats membres à développer de nouveaux outils internes, notamment pour lutter contre les aléas, climatiques ou en termes de prix. Cette adaptation des outils de régulation peut prendre la voie de solutions fiscales.

C'est dans ce contexte européen que s'inscrit le projet de loi d'orientation agricole. Il propose de créer de nouveaux outils fiscaux, sociaux et réglementaires afin de favoriser le développement des entreprises agricoles. Les exploitations doivent en effet se moderniser, grâce à un allègement des contraintes, pour être plus compétitives au niveau international.

Le Président Pierre Méhaignerie a insisté sur la nécessité de maîtriser les coûts de production. Est-ce bien l'objet du projet de loi ? Par ailleurs, la régulation ne doit pas encourager des comportements corporatistes. Les rumeurs sur le prix du lait, selon lesquelles l'indemnité versée par la Commission européenne serait réservée en partie à la réorganisation du secteur coopératif sont-elles fondées ?

M. Jean-Louis Dumont a souligné que les questions du Rapporteur comme celles du Président montrent qu'il existe une attente de textes législatifs afin d'accompagner la restructuration des exploitations. Si le projet de texte présenté avant l'été était assez vide de sens, il semble avoir été renforcé depuis lors. La fiscalité peut être un moyen de donner aux agriculteurs

un revenu et à l'agriculture un cadre. Cependant, dans le cas présent, elle apparaît comme une fiscalité d'opportunité plutôt que comme un moyen de mettre en place un cadre fort. Dans le secteur du lait, il existe des GAEC familiaux, mais également, de plus en plus, des GAEC d'associés, voire des entreprises, où les capacités de production sont bien supérieures à ce que les générations antérieures ont connu. Le dossier relatif à la valorisation de l'environnement témoigne également des profondes mutations et des contradictions auxquelles le monde agricole est confronté. Quelle est la capacité du Parlement à amender ce texte ? Existe-t-il des marges de manœuvre ? L'organisation professionnelle des agriculteurs a été pendant longtemps une force. Aujourd'hui, elle relève peut-être d'une certaine forme de conservatisme. Il faut donc lui redonner du souffle. Les nouveaux promoteurs immobiliers sont souvent des agriculteurs, pour qui les activités agricoles ne représentent plus qu'une activité secondaire. Enfin, le texte proposé répond-il aux problèmes de succession ? Les territoires et les problèmes sont divers, et il convient que le dispositif s'adapte à cette diversité.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a répondu que, compte tenu du caractère très diversifié de l'agriculture, il est particulièrement difficile de légiférer dans ce domaine. En particulier, les conditions d'intervention diffèrent fortement selon les filières, et selon que l'on se place ou non sur le marché mondial. Grâce à ce texte, on passe d'une vision patrimoniale de l'agriculture à une vision entrepreneuriale. Ainsi, l'article premier propose la création d'un fonds agricole. Le texte reflète ainsi une volonté réelle de promouvoir un secteur actif, dynamique et capable de résister à la concurrence. Pour autant, il n'est pas question d'abandonner l'agriculture familiale. S'agissant de la fiscalité, il est cohérent de favoriser une fiscalité spécifique dans le domaine agricole, ne serait-ce qu'afin de tenir compte de la disproportion qui existe entre les investissements à réaliser et les revenus qui en sont retirés ou encore des aléas qui touchent le secteur.

Il existe, bien entendu, des marges de manœuvre pour amender le texte proposé, on doit toutefois éviter les excès constatés lors de l'examen du texte relatif au développement des territoires ruraux.

Dans le secteur laitier, il existe une prime versée en fonction de la quantité de lait produite, qui a permis de compenser la baisse du prix du lait, l'an dernier. On ne sait pas encore si cela sera le cas cette année. Demain, cette prime ne sera plus calculée en fonction de la production, mais sera intégrée dans les DPU. Le découplage sera total, au contraire de la situation dans le domaine du grain, où le découplage est partiel. L'intérêt de ce découplage total réside dans le fait que le versement n'aura plus à être justifié chaque année.

L'article 14 du projet de loi a pour objet de ne pas tomber dans les corporatismes, en favorisant les interprofessions auxquelles il offre un cadre

juridique. Enfin, certains dispositifs ont pour objet de réduire les coûts sociaux sur le salariat et de diminuer les coûts fiscaux à la marge.

Puis la Commission des finances a examiné les articles dont elle est saisie.

Article 4 : Extension de la transparence fiscale des EARL

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'article 4, sans modification.

Après l'article 4 :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par **M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis**, visant à étendre l'exonération de taxe professionnelle dont bénéficient les coopératives aux G.I.E.

Article 6 : Réduction d'impôt au titre des différés de paiement consentis à un jeune agriculteur s'installant

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, dont l'objet est d'étendre à tous les jeunes agriculteurs le bénéfice du crédit transmission créé par le projet de loi.

M. Charles de Courson a soutenu cette proposition, soulignant que, dans le secteur viticole, les aides ne concernent plus qu'un tiers des jeunes agriculteurs en raison des seuils qui ont été fixés et de la pratique de plus en plus courante d'une transmission progressive des exploitations. La reprise partielle est devenue la situation la plus fréquente.

M. Philippe Auberger a souligné que la fixation d'un seuil avait été justifiée par la volonté d'assurer la viabilité des exploitations.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a ajouté que 20 % des jeunes s'installent sans bénéficier d'aucune aide. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une subvention, mais d'un avantage fiscal permettant l'installation progressive.

M. Jean-Louis Dumont a demandé si le Rapporteur pouvait préciser lors du débat que ce dispositif constitue en outre une réponse aux difficultés d'installation des agriculteurs dont le conjoint européen a souvent du mal à obtenir la reconnaissance de diplômes. Dans ce cas, l'amendement facilite l'installation du couple.

Après avoir *adopté* cet amendement, et un amendement du même auteur appliquant le crédit transmission aux fonds agricoles, la Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'article 6, ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 6

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur visant à transposer au fonds agricole le dispositif d'exonération partielle de plus-values existant pour les fonds de commerce de droit commun, pour les fonds d'une valeur inférieure à 300.000 euros. **Son auteur** a indiqué que la création du fonds agricole, destinée à faciliter la transmission des exploitations, ne doit pas avoir pour conséquence de taxer les agriculteurs sur une matière fiscale aujourd'hui inexistante, c'est-à-dire sur les éléments incorporels attachés à l'exploitation. Les agriculteurs craignent, en effet, que la révélation de la valeur du fonds n'aboutisse à sa taxation en plus du régime actuel des plus-values professionnelles agricoles. L'application de la réglementation « Dutreil », prévue par l'amendement, banalise ainsi le régime fiscal des exploitations agricoles et devrait encourager la création de fonds agricoles.

Après que **M. Charles de Courson** a précisé qu'il s'agissait de la révélation des fonds et non de leur création, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson visant à étendre les dispositifs fiscaux destinés à faciliter la transmission d'entreprise individuelle à la transmission à titre gratuit d'un fonds agricole exploité individuellement, y compris lorsque le fonds transmis ne constitue qu'une partie du fonds exploité par le cédant. **M. Charles de Courson** a souligné qu'il est fréquent que les transmissions familiales entraînent une division de l'exploitation entre plusieurs héritiers. Or, aujourd'hui, les dispositifs fiscaux destinés à faciliter la transmission d'entreprises individuelles supposent la transmission intégrale et sans division de l'ensemble des éléments attachés à l'exploitation. Par conséquent, ces dispositifs sont inapplicables à la transmission entre vifs d'exploitations viticoles, ainsi qu'à de nombreuses transmissions par décès. Il est compréhensible que ces dispositifs ne puissent jouer lors de la transmission d'un élément isolé de l'actif professionnel. En revanche, il est pénalisant d'en refuser le bénéfice lors de la transmission d'une partie de l'exploitation, dès lors que la fraction transmise constitue, pour le bénéficiaire, une entité économique autonome.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a indiqué que cette question lui paraissait résolue par l'amendement précédent.

M. Charles de Courson a répondu que ce n'était pas le cas car les dispositifs actuels concernent les transmissions intégrales et non progressives. Seraient ainsi concernés le report d'imposition des plus-values professionnelles en cas de transmission à titre gratuit, l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit en cas de transmission d'entreprise, et le régime de

paiement différé et fractionné des droits de mutation à titre gratuit applicables aux transmissions d'entreprise. En outre, l'amendement précédemment adopté comporte un seuil à 300.000 euros.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a indiqué qu'un fonds de commerce peut aussi être transmis de façon partielle en fractionnant le stock ou les locaux. Cependant, ces cas sont rares.

M. Charles de Courson a souligné que cet amendement est conforme à l'évolution actuelle : la transmission d'exploitation agricole se fait de plus en plus de façon progressive.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, s'est alors déclaré favorable à cet amendement permettant un débat intéressant en séance.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur visant à soumettre les mutations de fonds agricoles à un droit fixe d'enregistrement de 75 euros, indépendamment de la valeur du fonds cédé. En effet, les mutations à titre onéreux de fonds agricoles devraient, selon le régime de droit commun applicable notamment aux fonds de commerce, être soumises à un droit d'enregistrement proportionnel de 4,80 %, calculé sur la valeur réelle du fonds. L'instauration d'un droit fixe a pour objectif de faciliter le développement et les transmissions de fonds agricoles. Le Gouvernement est favorable à cette mesure.

M. Charles de Courson a indiqué qu'un de ses amendements poursuivait le même objectif.

La Commission a *adopté* cet amendement. De ce fait, un amendement de M. Charles de Courson a été satisfait.

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson concernant l'exonération des droits de mutation à titre gratuit portant sur un bien rural donné à bail à long terme. **M. Charles de Courson** a indiqué que l'article 793 *bis* du code général des impôts précise qu'au-delà de 76.000 euros, l'exonération n'est plus de trois quarts, mais de moitié. Ce seuil a été fixé en 1983, sans revalorisation depuis cette date. Il a également été repris tel quel à l'article 885H du code général des impôts prévoyant une exonération partielle d'impôts sur la fortune pour les biens donnés à bail à long terme. Ce seuil mériterait d'être revalorisé, mais il peut sembler utile de le supprimer pour inciter les propriétaires à consentir des baux à long terme, en dépit d'une rentabilité locative faible, compte tenu de la valeur très importante du capital foncier agricole et viticole.

M. Marc Le Fur, Rapporteur, a indiqué que ce seuil n'était effectivement pas satisfaisant, mais qu'il était plutôt favorable à sa revalorisation qu'à sa suppression. Un amendement concurrent, qu'il soutient, fixe le seuil à 100.000 euros. Cependant, suite à des négociations avec le Gouvernement, il souhaite modifier ce seuil et le fixer à 120.000 euros.

M. Charles de Courson a *retiré* son amendement, s'est déclaré favorable à l'amendement, sous-amendé par le Rapporteur.

La Commission a *adopté* cet amendement de M. Denis Merville, sous-amendé par le Rapporteur, fixant à 120.000 euros le seuil d'application de l'exonération des trois quarts des droits de mutation à titre gratuit.

M. Charles de Courson a présenté un amendement visant à supprimer la distinction entre les apports aux groupements fonciers agricole « en numéraire » et les apports auxdits groupements « en nature ». La mise en place des fonds agricoles entraîne en effet la nécessité de desserrer les freins du marché des apporteurs de capitaux. Les dispositions contenues dans le fonds agricole et les baux cessibles confèrent à l'agriculteur une sécurité dans l'évolution de son entreprise. Avec ce dispositif, les agriculteurs privilégieront l'achat de fonds agricoles à l'achat de terres agricoles, objet d'un bail. Les bailleurs qui souhaitent s'inscrire dans cette logique doivent pouvoir accéder à un marché foncier ouvert aux apporteurs de capitaux et aux investisseurs extérieurs à l'agriculture. La distinction existant actuellement en droit fiscal entre les groupements fonciers agricoles en numéraire et les groupements fonciers agricoles en nature relève d'une vision très théorique, en complète contradiction avec la réalité du projet de loi et les besoins économiques. Le fait de distinguer le statut fiscal des terres au regard de l'impôt sur les fortunes en fonction du mode de détention ou de faire-valoir est défavorable aux placements fonciers et à l'attractivité des territoires ruraux. Dans ces conditions, et pour fluidifier le marché foncier, la suppression, au regard de la fiscalité des parts de groupements fonciers agricoles, de la condition selon laquelle « *les apports d'un groupement foncier agricole sont constitués par les seuls biens immobiliers ou des droits immobiliers à destination agricole* » s'impose, afin que les apporteurs de parts en numéraire à un groupement foncier agricole puissent bénéficier du même traitement fiscal que les apporteurs de biens immobiliers ou de droits immobiliers à destination agricole à ce même groupement foncier agricole.

M. Marc Le Fur, Rapporteur, a souligné qu'au-delà de l'aspect technique, cet amendement, comme les deux suivants, pose le problème de la réforme de l'impôt sur la fortune. Il est préférable de conduire, en l'espèce, une réforme globale plutôt que de procéder à une modification partielle et sectorielle à l'occasion de la loi d'orientation agricole.

M. Charles de Courson a indiqué qu'il ne croyait pas à l'imminence d'une grande réforme globale de l'impôt sur la fortune. Il vaut donc mieux corriger ponctuellement les anomalies de cet impôt, comme il a été fait avec la loi sur les petites et moyennes entreprises, que d'attendre un hypothétique « grand soir » de la réforme fiscale.

Après que le **Rapporteur** a émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson visant à étendre l'exonération d'impôt sur la fortune applicable aux baux cessibles à un conjoint, à un ascendant ou à un descendant, aux baux cessibles par un membre de la famille à un jeune agriculteur. **M. Charles de Courson** a indiqué que la mise en œuvre de la cessibilité du bail, limitée uniquement par un motif légitime du bailleur, ouvre, par principe, cette cessibilité à des personnes qui ne sont pas issues du cadre familial du preneur. Ainsi sans modification de la règle posée à l'article 885P du code général des impôts, un bailleur pourra signer un bail cessible à un moment donné avec son conjoint, un ascendant ou un descendant et pourra se retrouver ensuite avec un locataire qui n'est plus son conjoint, ni un ascendant ou un descendant et ainsi perdre le bénéfice des dispositions en cause, et, ce, sans pouvoir s'y opposer. Le fait de ne pas corriger cette disposition dans le projet de loi va fortement contraindre les bailleurs à refuser de rentrer dans le régime du bail cessible, indispensable à l'efficacité du fonds agricole. La correction de cette mesure telle qu'envisagée dans l'amendement n'entraîne aucune dépense pour l'État dans la mesure où les baux qui bénéficient actuellement de la mesure continueront simplement à en bénéficier. Le seul effet négatif pourrait survenir, à long terme, si tous les baux ruraux actuels étaient transformés, par accord des parties, en baux cessibles, ce qui semble totalement improbable.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a souligné que cet amendement concerne la détermination des biens professionnels au titre de l'ISF. Si le propriétaire loue à ses enfants, le fonds agricole est considéré comme un bien professionnel. S'il loue à un tiers, le fonds n'est plus considéré comme un bien professionnel et le propriétaire ne bénéficie plus d'un régime fiscal favorable. Cependant, comme pour l'amendement précédent, la réforme de l'impôt sur la fortune nécessite un débat global et non des modifications ponctuelles.

M. Charles de Courson a répondu que l'exonération cesse de s'appliquer lorsque l'enfant bénéficiaire loue à un tiers. Cette distorsion va limiter le développement des fonds agricoles, objectif poursuivi par le projet de loi.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a rappelé que l'introduction dans ce texte de dispositifs de réforme de l'ISF risque de brouiller le débat de la loi d'orientation agricole et qu'il faut cesser d'associer les propriétaires agricoles à l'impôt sur la fortune.

M. Charles de Courson a précisé que le seuil de l'impôt sur la fortune était de 740.000 euros et que cela concernait par conséquent les exploitations de plus de 100 hectares ; avec un prix moyen de 6.000 euros l'hectare, le problème peut se poser partout en France. Cette anomalie est contraire à l'objectif poursuivi par l'article 2 du projet de loi.

M. Philippe Auberger a estimé que le problème ne se pose que dans très peu de cas : la plupart des transmissions se font au sein de la famille. Peu d'agriculteurs sont assujettis à l'ISF.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a souligné que cette exonération était un particularisme destiné à favoriser la transmission familiale et qu'elle ne devait donc pas être étendue aux locations à des tiers. Il s'est déclaré défavorable à l'amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'avis défavorable du Rapporteur, la Commission a également *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson visant à exonérer d'impôt sur la fortune les biens loués par bail à long terme à un jeune agriculteur.

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson visant à ce qu'en cas de mutation à titre gratuit, l'assiette de l'imposition soit limitée à la valeur retenue par les parties dans l'acte ou la déclaration, sans que l'administration fiscale puisse mettre en œuvre la procédure de rectification prévue à l'article L.17 du livre de procédures fiscales, sauf à démontrer que la valeur retenue est inférieure à la valeur vénale réelle des différents éléments inclus dans le fonds agricole transmis. **M. Charles de Courson** a indiqué que cette disposition vise à éviter qu'au travers de l'évaluation globale du fonds agricole on aboutisse à une valorisation fiscale de droits incessibles, ce qui augmente la pression fiscale de manière artificielle.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, a indiqué que cet amendement concerne le problème de l'évaluation du fonds agricole et qu'il ne se pose que pour celles des exploitations qui valent plus de 1 à 1,5 million d'euros. L'amendement précédemment adopté résout au moins partiellement le problème et a diminué les craintes sur ce sujet. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le problème se pose.

M. Charles de Courson a indiqué qu'il était possible que l'administration fiscale agisse et oppose la valeur implicite du fonds agricole.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé que dans d'autres pays de l'Europe du Nord et en Allemagne, était faite une distinction entre la valeur vénale et la valeur d'exploitation des fonds agricoles. Un tel système n'existe pas en France néanmoins. Ce problème précis pourrait être résolu par voie réglementaire.

M. Charles de Courson a répondu qu'une disposition législative lui semblait nécessaire.

Après que le **Rapporteur** a donné un avis défavorable, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson, prévoyant que la déduction pour « rente du sol » ne sera plus basée sur le revenu cadastral mais sur le barème des locations des terres agricoles, tel qu'il résulte du statut du fermage. **Son auteur** a indiqué que la situation actuelle, dans laquelle le revenu cadastral des terres, à partir duquel est calculée la formule des déductions, ne fait jamais l'objet de revalorisation, est très défavorable aux exploitants et crée une disparité importante, s'agissant de la base de calcul des cotisations sociales, entre l'exploitant propriétaire et l'exploitant locataire. Le système actuel transforme *in fine* les exploitants en salariés.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, estimant que le débat mérite d'être ouvert et appelle des éléments de réponse de la part du Gouvernement, a partagé cette démarche, indiquant qu'il convenait de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée nationale.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson, visant à instituer une réserve spéciale d'autofinancement, dotée par prélèvements sur les bénéfices comptables de l'exercice à concurrence d'un plafond de 38.100 euros par période de douze mois. **M. Charles de Courson** a indiqué qu'une telle mesure favoriserait le renforcement des fonds propres des exploitations agricoles, alors que, dans la situation actuelle, la fraction du bénéfice laissé dans l'exploitation agricole pour améliorer ses fonds propres et autofinancer des investissements fait l'objet de prélèvements sociaux et fiscaux équivalents à ceux qui s'appliquent à la part de bénéfices prélevés par l'exploitant à titre de rémunération de son travail.

M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, s'est associé à cette préoccupation, considérant que les DPI et DPA pourraient par exemple être

renforcés ; néanmoins, il a jugé que l'adoption de cet amendement, massif, nuirait à la lisibilité du projet de loi.

M. Charles de Courson a retiré cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à supprimer la cotisation sociale de solidarité due par les associés non exploitants des sociétés d'exploitation agricole, **son auteur** ayant fait part de l'accord de tous les groupes sur cet amendement.

La Commission a émis un avis favorable à *l'adoption de* l'article 6, ainsi modifié.

Article 9 (article 200 *nonies* du code général des impôts) : *Crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement des personnes indispensables au fonctionnement d'une exploitation*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à faciliter l'usage du crédit d'impôt destiné au remplacement d'un exploitant par un salarié, pendant 14 jours par an. Il précise que tous les types de personnel disponibles sur le marché sont susceptibles d'être recrutés dans ce cadre.

La Commission a *adopté* l'article 9, ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9 :

La Commission a *adopté* un amendement de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à permettre aux entreprises de travaux agricoles, forestiers et ruraux (ETARF) de bénéficier de taux réduits pour le calcul des cotisations sociales en cas d'embauche de travailleurs occasionnels ou de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, comme en bénéficient déjà les exploitants agricoles.

Article 12 (art. 265 ter du code des douanes) : *Possibilité d'autoriser à titre expérimental l'autoconsommation des huiles végétales pures comme carburant et abaissement du taux de TVA sur les utilisations énergétiques non domestiques du bois*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à supprimer l'obligation de produire l'huile sur le lieu même de l'exploitation. **Son auteur** a jugé que l'exonération fiscale doit aussi concerner les huiles produites pour le compte d'un exploitant agricole, par exemple dans une Cuma ou une coopérative. Au demeurant, compte tenu des modalités de taxation du gasoil agricole, cet amendement a un coût très faible et répond à un souci de valorisation énergétique, alors qu'actuellement le contrôle du lieu de production est particulièrement difficile à mettre en œuvre.

Deux amendements de M. Michel Diefenbacher, visant à donner une plus grande autonomie énergétique aux exploitations agricoles et à autoriser les agriculteurs à utiliser comme carburant agricole et en autoconsommation les huiles végétales pures produites sur leurs exploitations, sont devenus sans objet du fait de l'adoption de l'amendement précédent.

Après l'article 12 :

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson, visant à faire bénéficier du même crédit d'impôt les véhicules équipés d'un système « flex fuel », qui permet au moteur de fonctionner soit à l'essence, soit à l'éthanol, soit avec les deux types de carburant à la fois. **M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis**, s'est associé à cette démarche mais a estimé qu'elle s'insérerait plus logiquement dans la loi de finances que dans le présent projet, s'agissant de tous les types de véhicules. **M. Charles de Courson** a *retiré* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson, visant à favoriser le développement de la filière agricole de production d'éthanol en accordant aux seules distilleries le bénéfice de recevoir les agréments de production d'éthanol. **M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis** a considéré que cette disposition favorisant le développement de l'incorporation directe revêt un caractère général et devrait être défendue lors de l'examen du projet de loi de finances. **M. Charles de Courson** a *retiré* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson, visant à préciser la valeur énergétique qui doit être prise en compte pour le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique incorporés au super carburant dont la composante est d'origine agricole. **M. Marc Le Fur Rapporteur pour avis** ayant indiqué que cette disposition portant elle aussi un caractère général, elle devrait être proposée dans le cadre de la loi de finances, M. Charles de Courson a *retiré* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 12

La Commission a *adopté* un amendement de M. Charles de Courson, visant à une plus grande transparence de la composition des carburants, et proposant que soient indiquées avec précision les spécifications techniques, et notamment la pression de vapeur des essences mises à la consommation et non plus la seule mention de la garantie du non dépassement d'un plafond déterminé. **M. Charles de Courson** a souligné que les compagnies pétrolières tentent d'empêcher l'incorporation directe d'éthanol, en refusant de révéler aux acteurs concernés, grandes surfaces par exemple, le pourcentage d'oxygène présent dans leurs livraisons. Cet amendement vise à une meilleure traçabilité des carburants.

La Commission a *adopté* un amendement de M. Charles de Courson, visant à obtenir du Gouvernement, avant le 31 mars 2006, un rapport au Parlement sur l'éventualité d'une modification des spécifications techniques sur la mise à la consommation des essences en vue de faciliter l'incorporation directe d'éthanol dans les essences.

La Commission a examiné un amendement de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à encourager la production d'électricité par méthanisation, à l'instar de l'électricité produite par l'éolien. **M. Jean Louis Dumont, Président**, et **M. Charles de Courson** se sont associés à cette démarche.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson, prévoyant que la taxe fiscale créée par l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2003 au profit de l'OFIMER ne s'applique pas aux marchandises n'étant qu'en transit sur le territoire. **Son auteur** a souligné que la situation actuelle pénalise les plates formes de frets de Roissy et d'Orly. **Le Rapporteur** ayant souligné que cet amendement couvre un champ beaucoup plus large que les marchandises agricoles, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

Article 18 : *Gestion des aléas propres à l'agriculture et à la forêt*

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

Article 20 : *Déduction pour investissement et déduction pour aléas*

La Commission a *adopté* deux amendements de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à encourager le développement de la DPA, l'un proposant d'exonérer fiscalement les produits de cette épargne, l'autre assouplissant la condition de revenu permettant de bénéficier d'une majoration de DPA de 500 euros par salarié. **M. Charles de Courson** a souligné que le DPA était un très mauvais produit et qu'il était donc vain d'essayer de l'améliorer.

La Commission a *adopté* l'article 20, ainsi modifié.

Article 24 : *Crédit d'impôt au bénéfice de l'agriculture biologique*

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

Article 29 : Modification du périmètre des offices et création de l'Agence unique de paiement

La Commission a *adopté* un amendement de M. Marc Le Fur, Rapporteur pour avis, visant à supprimer l'obligation d'agrément de l'ONIC pour le stockage des céréales. **Son auteur** a souligné qu'il s'agit d'une source de complexité aujourd'hui inutile et discriminante pour les céréales. Il s'agit donc d'une mesure participant à la réforme de l'État. **M. Charles de Courson** a souhaité que les vérifications soient faites auprès de l'ONIC pour que soient bien mesurées toutes les conséquences de cette suppression.

La Commission a *adopté* l'article 29, ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 29 :

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur visant à conférer un caractère législatif aux instructions encadrant les contrôles sur les exploitations agricoles.

Puis la Commission a donné *un avis favorable* aux articles dont elle est saisie, ainsi modifiés.

Information relative à la Commission

La Commission a été informée :

- du dépôt d'une enquête sur les clubs de football d'Ajaccio ;
- de la parution d'un décret d'avance et d'un décret d'annulation relatifs au ministère de la Défense.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mercredi 28 septembre 2005

*Présidence de M. Robert Pandraud, président d'âge
puis de M. Philippe Houillon, président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Houillon, la proposition de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances (n° 2450).

Le président Philippe Houillon, rapporteur, a tout d'abord rappelé que le cadre juridique gouvernant les finances publiques avait fait l'objet de deux réformes substantielles, la première concernant les finances de l'État et introduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), la seconde, largement inspirée de la première, concernant les finances sociales et introduite par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 (LOLFSS). La question qui se pose est celle de l'adaptation du Règlement de l'Assemblée nationale à ces deux lois. Dans les deux cas, des modifications urgentes s'imposent, mais les modifications proposées ont un caractère essentiellement formel.

Ces dernières doivent entrer en vigueur, d'une part, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2006 qui sera le premier à être examiné sous le seul empire de la LOLF, et, d'autre part, avant l'examen du projet de loi de financement pour 2006 auquel s'appliquent les nouvelles dispositions du code de la sécurité sociale modifiées par la LOLFSS.

Ces modifications n'ont pas pour but de bouleverser le Règlement. Il s'agit simplement d'adaptations de nature rédactionnelle et procédurale, le plus souvent d'adaptations terminologiques. En effet, la plupart des dispositions de la LOLF et de la LOLFSS sont d'application directe et ne nécessitent donc pas de mesures spécifiques pour pouvoir entrer en vigueur.

Les adaptations à la LOLF sont prévues par le texte initial de la présente proposition de résolution, déposée avant l'adoption définitive de la LOLFSS. Les modifications nécessitées par cette dernière doivent donc être faites par amendement.

Une seule véritable novation mérite d'être soulignée. La LOLF facilite le dépôt d'amendements sur les crédits. Désormais, il sera possible, au sein d'une même mission d'augmenter les crédits d'un programme à due concurrence de la diminution des crédits d'un autre programme. Afin d'effectuer l'examen de recevabilité des amendements dans de bonnes conditions, il convient de lui accorder plus de temps. C'est pourquoi la proposition de résolution prévoit d'avancer le délai limite de dépôt des amendements à l'avant-veille, à 17 heures, du jour où se déroulera le débat sur la mission. En tout état de cause, la Conférence des Présidents pourra prévoir de déroger à cette règle.

M. Robert Pandraud, président, s'est élevé contre l'usage abusif des sigles et acronymes dans la vie publique et a dénoncé ce phénomène comme contribuant à obscurcir le dialogue entre responsables et citoyens.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de résolution.

Article 1^{er} (article 30 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Compétence de la commission chargée des finances pour l'examen des projets de loi de finances* ; **Article 2** (article 32 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Exclusion de la constitution d'une commission spéciale pour l'examen des projets de loi de finances.*

La Commission a *adopté* les articles 1^{er} et 2 dans le texte initial de la proposition de résolution.

Article 3 (article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Adaptation rédactionnelle* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (article 117 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Abrogation* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur puis l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (article 118 du règlement de l'Assemblée nationale) : *Procédure de discussion des projets de loi de finances en séance* :

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur puis l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 (article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Régime des « cavaliers budgétaires »* ; **Article 7** (art. 120 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Adaptations rédactionnelles* ; **Article 8** (art. 121 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Adaptation rédactionnelle* :

La Commission a *adopté* les articles 6 à 8 dans le texte initial de la proposition de résolution.

Article 9 (art. 121-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) :
Délai de dépôt des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale :

La Commission a *adopté*, sur proposition du rapporteur qui a précisé relayer une initiative du président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, un article additionnel limitant le délai de dépôt des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale à la veille du début de la discussion générale à 17 heures, à moins que la Conférence des Présidents n'en décide autrement.

Article 10 (art. 121-2 du Règlement de l'Assemblée nationale) :
Recevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale :

Elle a ensuite *adopté*, à l'initiative du rapporteur, un article additionnel modifiant l'article 121-2 du Règlement pour prendre en compte les modifications de l'article L.O. 111-3 du code précité et l'inscription, dans l'article L.O. 111-7-1 du même code, des règles applicables à la recevabilité des amendements aux lois de financement de la sécurité sociale.

Article 11 (art. 121-3 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Ordre des votes et seconde délibération des projets de loi de financement de la sécurité sociale :*

Par souci de parallélisme avec les dispositions relatives aux lois de finances, la Commission a *adopté*, à l'initiative du rapporteur, un article additionnel créant un article 121-3 dans le Règlement, qui précise, d'une part, les conditions d'une seconde délibération, d'autre part, l'enchaînement des votes sur chacune des parties.

Titre :

À l'initiative du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement modifiant le titre de la proposition de résolution pour prendre en compte les modifications relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

Puis la Commission a *adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution ainsi modifiée.

La Commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de Mme Brigitte Barèges, le projet de loi d'orientation agricole (articles 1, 2, 3, 5, 25 et 31).

Mme Brigitte Barèges, rapporteure pour avis, a d'abord précisé que, la commission des Affaires économiques étant saisie au fond, elle limiterait son propos aux seuls articles pour lesquels la commission des Lois s'est saisie pour avis. Elle a ensuite expliqué que le projet de loi constitue une révolution dans l'approche de l'activité agricole, car il vise à permettre la création de véritables entreprises agricoles et une meilleure valorisation du travail de l'exploitant agricole.

L'article premier prévoit la création d'un fonds agricole, qui sera cessible et pourra faire l'objet d'un nantissement. Cet article dissocie l'entreprise agricole du fonds de terre et donne à cette entreprise agricole une valeur marchande.

L'article 2 crée un bail cessible hors du cadre familial, qui sera conclu pour une durée de dix-huit ans et sera dérogatoire au droit commun des baux ruraux pour ses principales dispositions, relatives au prix du bail, aux conditions de cession et aux modalités de renouvellement de ce bail. À l'échéance du bail, le bailleur pourra en refuser le renouvellement sans motif. Par ailleurs, le preneur pourra librement céder son bail après avoir notifié au propriétaire cette cession.

L'article 3 permet d'habiliter le Gouvernement à agir par voie d'ordonnances pour simplifier et moderniser les dispositions du code rural relatives au statut du fermage. Cet article complète donc la réforme effectuée dans les deux premiers articles.

L'article 5 concerne le contrôle des structures agricoles, qui se traduit à l'heure actuelle par une rigidité regrettable. Aussi bien, les assouplissements du contrôle des structures prévus par cet article, notamment en exonérant de l'autorisation préalable un certain nombre d'opérations, constituent une première étape, qui aurait pu être plus ambitieuse et qu'il conviendra par la suite d'évaluer et de poursuivre.

L'article 25, qui s'inscrit dans le volet environnemental du projet de loi, intéresse aussi la Commission car il ouvre la possibilité d'inscrire dans un bail rural des clauses environnementales.

Enfin, l'article 31, qui concerne spécifiquement les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, permettra de rapprocher le statut du fermage dans ces collectivités du statut du fermage qui prévaut en métropole. Notamment, la conversion du métayage en bail à ferme, qui demeure jusqu'à

présent peu fréquente outre-mer, sera facilitée par la conversion automatique à l'échéance du bail, sauf volonté contraire exprimée par le preneur.

M. Jacques Floch a estimé qu'il ne fallait pas sous-estimer la portée du projet de loi proposé et les évolutions des esprits qu'il implique, quand on sait, comme l'a rappelé la rapporteure, que, outre-mer, par crainte du bailleur, les métayers peuvent encore aujourd'hui hésiter à demander la conversion du métayage en fermage, pourtant ouverte par des dispositions remontant à la Libération. Il a également demandé des précisions sur les souhaits de la rapporteure d'assouplir le contrôle des structures dans un sens plus libéral que la position du Gouvernement, sur la durée des nouveaux baux prévus par le projet de loi, ainsi que sur les modalités de fixation de l'indemnité due par le bailleur en cas de non-renouvellement du nouveau bail cessible.

M. Francis Delattre a estimé que ce projet de loi d'orientation ne répondait pas aux interrogations récurrentes du monde agricole à moyen ou long terme, n'envisageant en particulier pas suffisamment les possibilités d'évolution de l'utilisation des terres à des fins autres qu'alimentaires, qu'il s'agisse du développement de la filière des biocarburants ou de celle des emballages biodégradables fabriqués à partir de l'amidon de maïs. Il est regrettable de privilégier des mesures relatives au contrôle administratif des structures, dont les effets sont secondaires et les règles parfois contournées, généralement au profit des exploitations existantes, et non tournées vers des investisseurs étrangers au milieu local. À cet égard, il convient de souligner que la dimension moyenne des exploitations en France peut paraître singulièrement faible au regard de celles qui se mettent en place à l'étranger, dans la concurrence internationale, par exemple au Brésil, ainsi qu'a pu le constater la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les organismes biologiquement modifiés. La perspective de transition du modèle de l'exploitation familiale vers celui de l'entreprise agricole, au demeurant déjà partiellement réalisée avec les diverses formes sociales autorisées, exige en tout état de cause des surfaces et des capacités d'investissement adaptées, tout en évitant d'empêcher les détenteurs du foncier de se comporter en investisseurs soucieux de la rentabilité de leurs actifs. De même, devrait se poser la question du lien des droits à produire avec le sol, plutôt qu'avec l'exploitant de celui-ci.

M. Michel Piron a souhaité nuancer ces propos, en saluant l'importance de la reconnaissance du concept de fonds et d'entreprise agricoles.

M. Gérard Menuel a souligné le progrès que constituait, à ses yeux, la création du fonds agricole, constitué du triptyque « foncier – capital d'exploitation – travail » représentant les divers facteurs de production. Ce fonds agricole complètera utilement les formes sociales déjà utilisées, qu'il s'agisse de l'entreprise agricole à responsabilité limitée ou du GAEC, d'autant

que le transfert de parts sociales est sensiblement plus aisé que celui des biens eux-mêmes, y compris au profit d'intervenants extérieurs.

En réponse aux divers intervenants, la rapporteure a apporté les précisions suivantes :

– les droits à produire sont déjà devenus en partie marchands et peuvent, dans certaines conditions, être cédés ou échangés ;

– outre les quelques articles du projet de loi dont la commission des Lois est saisie pour avis, le projet de loi comprend de nombreuses mesures relatives à la protection sociale et aux conditions de travail des personnes, à la consolidation du revenu agricole – notamment aux perspectives liées au développement de la filière énergétique et à la réforme de l'organisation des marchés, indispensable dans le contexte de la concurrence internationale –, à la sécurité alimentaire et à la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement, ou encore à la modernisation de l'encadrement de l'agriculture ;

– le projet de loi ne supprime aucun outil juridique existant, mais complète les dispositifs actuels par la création d'un instrument nouveau, facultatif, ouvrant au bailleur une sortie plus facile du bail en contrepartie d'une durée allongée à dix-huit ans et du versement d'une indemnité pour non-renouvellement du bail, analogue à l'indemnité d'éviction du fonds de commerce destinée à tenir compte des investissements réalisés par le teneur du fonds. À défaut d'accord amiable, le montant de l'indemnité pour non-renouvellement de bail sera fixé par le tribunal paritaire des baux ruraux.

Ce bail cessible pourrait notamment inciter des propriétaires retraités à louer leurs terres sans craindre de ne pas pouvoir les récupérer parce qu'ils ne seraient plus en situation de les exploiter eux-mêmes. Il serait par ailleurs utile de prévoir un renouvellement tacite du bail, pour des durées successives, par exemple de cinq ans, à l'issue de sa durée normale ;

– s'agissant du contrôle des structures, il importe de rechercher les voies d'un assouplissement des procédures permettant à tout le moins d'éviter un certain enlisement, dans certains cas, des contentieux. Diverses hypothèses pourraient être explorées, par exemple en rendant l'engagement du contentieux non suspensif, ou en exigeant du tribunal qu'il statue à bref délai.

M. Francis Delattre a suggéré à la rapporteure d'étudier avec les autres rapporteurs saisis du projet de loi les problèmes environnementaux posés par les déchets, s'agissant notamment des sacs en plastique. Il a regretté que cette question soit aujourd'hui seulement l'objet de campagnes publicitaires trompeuses, à l'initiative de la grande distribution, et a souhaité l'élaboration d'un dispositif contraignant pour amener la grande distribution à utiliser

réellement des emballages biodégradables. Il a estimé que l'utilisation de l'amidon de maïs pour la réalisation de sacs offrirait des perspectives économiques importantes aux producteurs agricoles, tout en favorisant la préservation de l'environnement.

Puis, il a souligné que l'accès des jeunes agriculteurs à la terre était souvent entravé par l'intervention d'entreprises de travaux agricoles utilisant parfois plusieurs milliers d'hectares. Il a enfin souhaité que soit étudié un rééquilibrage de la composition des commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), de façon à accroître la neutralité de celles-ci.

La rapporteure a souligné le caractère réglementaire de dispositions relatives aux emballages et rappelé qu'une telle question avait été, en tout état de cause, étudiée par la commission des Affaires économiques, saisie au fond.

Le Président Philippe Houillon a rappelé que la Commission n'était saisie pour avis que de quelques articles du projet de loi et a indiqué que la discussion de ces questions, parfois fondamentales, pourrait se poursuivre en séance publique.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles.

TITRE PREMIER

PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE D'ENTREPRISE ET AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DES AGRICULTEURS

Chapitre premier

Faire évoluer l'exploitation agricole vers l'entreprise agricole

Article premier (art. L. 311-3 [nouveau] du code rural) : *Création du fonds agricole et de la possibilité d'un nantissement de ce fonds agricole :*

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 2 (art. L. 411-35 et art. L. 418-1, L. 418-2, L. 418-3, L. 418-4 et L. 418-5 [nouveaux] du code rural ; art. 31, 743, 793, 885 H, 885 P, 885 Q et 1594 F *quinquies* du code général des impôts) : *Baux cessibles hors du cadre familial :*

La Commission a *adopté* deux amendements de la **rapporteure**, le premier rédactionnel, le second de précision.

Puis la Commission a *adopté* un amendement de la **rapporteure** visant à préciser que le non-renouvellement du bail cessible hors du cadre familial peut être le fait aussi bien du bailleur que du preneur.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du **même auteur** prévoyant que le contrat de bail pourra fixer la durée de la période pour laquelle, à défaut de congé délivré par acte extrajudiciaire un an au moins avant le terme du bail, le bail cessible est renouvelé. La rapporteure a ajouté que la tacite reconduction du bail pour une période de cinq ans resterait toutefois applicable en l'absence de précision dans le contrat de bail.

Après avoir *adopté* un amendement de précision de la **rapporteure**, la Commission a *adopté* un amendement du **même auteur** visant à permettre au tribunal paritaire des baux ruraux, saisi d'une contestation lors du renouvellement d'un bail cessible hors du cadre familial, non seulement de statuer sur les clauses du nouveau bail, mais aussi de fixer le prix de ce dernier.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement de la **rapporteure** précisant qu'en cas de non-renouvellement du contrat de bail cessible, le bailleur n'est tenu de verser au preneur une indemnité au titre du préjudice ainsi créé que si le bailleur a refusé le renouvellement pour un autre motif que le défaut de paiement ou ceux prévus à l'article L. 411-53 du code rural.

La Commission a ensuite examiné un amendement de la **rapporteure** visant à interdire le cumul de l'indemnité pour non-renouvellement du bail cessible et de celle due au preneur sortant au titre des améliorations apportées au fonds agricole.

La rapporteure a fait part de ses interrogations sur cette question, estimant que le fondement des deux indemnités, bien que théoriquement différent, semblait très proche puisque le preneur d'un bail cessible cherchera en règle générale à valoriser le fonds agricole.

M. Jacques Floch a estimé préférable d'autoriser le cumul des deux indemnités, le juge restant libre, le cas échéant, de fixer à un euro symbolique le montant de la seconde indemnité.

Soulignant que le fondement juridique des deux indemnités n'était pas identique, **le Président Philippe Houillon** a suggéré à la rapporteure de retirer son amendement et, éventuellement, d'en améliorer la rédaction dans la perspective de la séance publique.

Après avoir rappelé que les tribunaux disposent actuellement d'une entière liberté dans la fixation de telles indemnités, la **rapporteure** a retiré cet amendement.

La Commission a *adopté* deux amendements de la **rapporteure**, le premier rédactionnel, le second prévoyant que la notification faite par le preneur au bailleur du projet de cession de son bail a lieu par acte extrajudiciaire, et non par lettre recommandée avec accusé de réception, son auteur ayant estimé plus clair et plus sûr, s'agissant de la cession hors du cadre

familial d'un bail dont l'exécution est en cours, que le bailleur en soit informé par un huissier de justice.

Puis, elle a *adopté* trois amendements du **même auteur**, le premier supprimant une mention inutile, les deux suivants de précision.

La Commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 *ainsi modifié*.

Article 3 : Habilitation du Gouvernement pour modifier les dispositions du code rural relatives au statut du fermage :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la **rapporteuse**, puis a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 3 : Extension des modalités d'attribution des terres possédées par une section communale :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Pierre Morel-A-L'Huissier**, visant à préciser que les terres à vocation agricole ou pastorale propriétés d'une section communale peuvent être attribuées par le biais d'une convention de mise à disposition à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

M. Pierre Morel-A-L'Huissier a indiqué que cet amendement permettrait de résoudre les difficultés, récurrentes dans un département tel que la Lozère, engendrées par l'attribution des biens de section communale. Il a rappelé que ces biens, dont la surface peut atteindre 800 à 1 000 hectares, prenaient la forme de propriétés collectives et indivises gérées par les conseils municipaux et pouvant être louées, les SAFER étant à cet égard amenées à jouer un rôle important.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 3 :

La Commission a examiné un amendement de **M. Pierre Morel-A-L'Huissier** visant à autoriser le Gouvernement à modifier par ordonnances les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux sections de commune, afin de moderniser, clarifier et adapter aux évolutions de la société les modalités de gestion des biens sectionaux.

Tout en approuvant l'objet de l'amendement, la **rapporteuse** a précisé qu'en vertu de l'article 38 de la Constitution, seul le Gouvernement pouvait demander au Parlement une habilitation à légiférer par voie d'ordonnances, comme le Conseil Constitutionnel l'a récemment rappelé, et elle a invité son auteur à retirer cet amendement.

L'amendement a alors été *retiré*.

Article 5 (art. L. 331-1, L. 331-2, L. 331-3 et L. 331-6 du code rural) : *Contrôle des structures agricoles* :

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels de la **rapporteure**.

Puis, elle a *adopté* un amendement de **M. Pierre Morel-A-L'Huissier** prévoyant, afin d'assouplir les conditions selon lesquelles le contrôle des structures agricoles est exercé par les CDOA, de supprimer l'obligation de détention d'un bien par un parent depuis au moins neuf ans pour l'exploitation du bien sans qu'une autorisation d'exploiter soit nécessaire, la **rapporteure** ayant estimé nécessaire d'assouplir et d'accélérer les modalités de transfert des exploitations agricoles aux descendants.

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 *ainsi modifié*.

TITRE III

RÉPONDRE AUX ATTENTES DES CITOYENS ET DES CONSOMMATEURS

Chapitre II

Promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement

Article 25 (art. L. 411-11, L. 411-27 et L. 411-53 du code rural) : *Prix du fermage et clauses environnementales dans le bail rural* :

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels de la **rapporteure**, puis a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

TITRE V

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER

Article 31 (art. L. 142-6, L. 144-6 [nouveau], L. 461-1, L. 461-2, L. 461-4, L. 461-5, L. 461-8, L. 461-18, L. 462-11, L. 462-15 et L. 462-22 du code rural ; art. 1028 *quater* du code général des impôts) : *Adaptation des règles applicables aux contrats de fermage et de métayage dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision de la **rapporteure** et émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article *ainsi modifié*.

Après l'article 31 :

La Commission a examiné un amendement de M. Mansour Kamardine visant à adapter le régime foncier applicable à Mayotte pour tenir

compte du droit coutumier mahorais et de la quasi-absence à Mayotte de cadastres, de titres de propriétés et de baux ruraux.

M. Jacques Floch a rappelé qu'il avait été rapporteur de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Il a indiqué que la situation agricole à Mayotte se caractérise actuellement par l'existence de micro-exploitations et une méconnaissance du régime foncier applicable, le droit coutumier étant souvent invoqué en l'absence de titres de propriétés. Il a souligné que les électeurs de Mayotte seraient prochainement consultés sur leur souhait de demeurer au sein de la République française et a considéré que, dans l'hypothèse vraisemblable d'une réponse positive, le droit applicable à Mayotte se rapprocherait sans doute du droit commun, le droit coutumier mahorais disparaissant alors progressivement.

La rapporteure a relevé que l'article 34 du projet de loi autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour étendre à Mayotte tout ou partie des dispositions du projet de loi, dans le respect des compétences de l'État. Elle a ajouté que les spécificités mahoraises en matière fiscale et, d'une manière générale, la complexité de la situation agricole à Mayotte, devaient raisonnablement conduire à écarter une intervention directe du Parlement sur ces questions et, par conséquent, à rejeter cet amendement.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté*, pour les mêmes motifs, un amendement du **même auteur**, visant à préciser les modalités de calcul des surfaces minimales d'installation (SMI) à Mayotte.

Puis la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis, modifiés par les amendements qu'elle a adoptés.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Philippe Houillon*, rapporteur de la proposition de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances (n° 2450).

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS**

Mercredi 28 septembre 2005

– Échange de vues sur l'organisation des travaux de la mission

– Table ronde sur l'évolution du droit de la famille réunissant M. Paul de Viguier, président de la Confédération nationale des associations familiales catholiques, M. Thierry Damien, président de Familles rurales et Mme Christiane Therry, déléguée de Familles de France

MISSION D'INFORMATION
SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE

Mercredi 14 septembre 2005

– Table ronde sur le thème : état des connaissances scientifiques sur les risques sanitaires liés à l'exposition à l'amiante :

- *Professeur Claude Got, président du Collège scientifique de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (O.F.D.T), auteur du rapport sur « La gestion du risque et des problèmes de santé publique posés par l'amiante en France », commandé par Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité et M. Bernard Kouchner, ministre de la Santé (1998)*

- *Professeur Marcel Goldberg, épidémiologiste, membre de l'Institut national de veille sanitaire (INVS), chargé du Programme national de surveillance des mésothéliums (PNSM) et coordonnateur du rapport de l'INSERM de 1996 « Effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante ».*

- *Docteur Ellen Imbernon, épidémiologiste, responsable du département santé/travail à l'Institut national de veille sanitaire.*

- *Jean-Claude Pairon, chercheur et clinicien, responsable de l'Unité pathologie professionnelle de l'hôpital de Créteil, fait aussi partie du PNSM (expert ayant participé de près au problème de l'école de Tlemcen)*

- *Professeur Patrick Brochard, clinicien – Unité de pathologie professionnelle du CHU de Bordeaux.*

- *Professeur Jacques Ameille, clinicien – département de pathologies professionnelles, Hôpital Raymond Poincaré.*

- *Professeur Michel Fournier qui a été le président du jury de la conférence de consensus de janvier 1999 sur le suivi médical des personnes ayant été exposées à l'amiante et qui est un des spécialistes de ce thème au sein de la Société de pneumologie de langue française.*

- *Docteur Jean-Pierre Grignet, chef du service de pneumologie de l'hôpital de Denain (Nord), expert auprès des caisses d'assurance maladie.*

Mardi 27 septembre 2005

– *Audition de M. Claude Got, président du collège scientifique de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), auteur du rapport de 1997 sur la gestion du risque et des problèmes de santé publique posés par l'amiante en France*

– *Audition de M. Dominique Moyen, ingénieur général du corps national des Mines, ancien directeur général de l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), co-fondateur du Comité permanent amiante dans les années 80*

– *Audition de M. Jean-Luc Pasquier, ancien responsable de la Direction des relations du travail (DRT), représentant la DRT au Comité permanent amiante et actuellement directeur délégué à la formation à l'INRS*

*

Mercredi 28 septembre 2005

– ***Table ronde des partenaires sociaux sur les risques professionnels :***

- *MEDEF, représenté par M. Dominique De Calan, délégué général adjoint de l'UIMM, M. Bernard Caron, directeur de la commission protection sociale du MEDEF, Docteur François Pellet, médecin-conseil du MEDEF et de l'UIMM, accompagnés de M. Guillaume Ressay, chargé des relations avec le Parlement*

- *CGPME, représentée par le Docteur Pierre Thillaud, représentant de la CGPME au Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels et au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, et directeur de l'Association médicale interentreprises*

- *UPA, représentée par M. Pierre Burban, secrétaire général, Mme Houria Sandal, conseillère technique et M. Daniel Boguet, membre, accompagnés de M. Guillaume Tabourdeau*

- CGT, représentée par M. Serge Dufour, conseiller confédéral de l'activité santé au travail, Dr Gilles Seitz, médecin du travail, M. Jean Bellier, expert santé au travail

- CFE-CGC, représentée par M. Bernard Salengro, délégué national au pôle protection sociale

- CFDT, représentée par M. Dominique Olivier, secrétaire permanent, responsable des risques professionnels et de la santé au travail et Mme Laurence Thery, secrétaire confédérale chargée de la santé au travail

- FO, représentée par M. Franck Urbaniak, assistant confédéral et M. Jean Paoli, administrateur du FIVA

*

Mercredi 28 septembre 2005

– Table ronde regroupant des représentants de collectivités territoriales sur la gestion des bâtiments amiantés :

- Assemblée des Communautés de France, représentée par M Patrice Yung, membre du bureau de l'ADCF et vice-président de la Communauté de l'agglomération de Seine-Eure

- Association des maires de France, représentée par M. Gilbert Conan, maire d'Epouville (76)

- Association des Maires de Grandes Villes de France, représentée par M. André Peuziat, adjoint au maire d'Angers, chargé des bâtiments communaux, de la maintenance du patrimoine communal et de la sécurité des établissements recevant du public

- Fédération des Maires des Villes Moyennes, représentée par Mme Lucie Desbonnets, responsable de la sécurité des bâtiments et établissements recevant du public pour la ville de Nevers et par des responsables de l'environnement pour la ville de Soisson : M. Franck Fontaine, attaché territorial, et M. Pascal Foucher, technicien supérieur

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES DE SANTÉ**

Mercredi 7 septembre 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni, à l'Assemblée nationale, sous la présidence de M. Jean-Michel Dubernard, député, président de l'OPEPS.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a rappelé que l'ordre du jour de la réunion comporte l'examen des projets de cahiers des charges préalablement au lancement d'appels d'offres pour la réalisation de deux études consacrées respectivement au « *bon usage des médicaments psychotropes* » et aux « *infections nosocomiales : réalités et impact* ».

Mme Maryvonne Briot, députée, rapporteure de l'étude sur les médicaments psychotropes, a expliqué que le but de cette étude est d'évaluer le bon usage des médicaments psychotropes, à travers une série de sept questions énoncées dans le cahier des clauses particulières. Plus précisément, il s'agit de définir et d'analyser un éventuel phénomène de surconsommation de ces médicaments, en particulier par rapport aux autres pays européens ou en fonction de critères tels que l'âge ou l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle, de manière à dresser le profil des gros consommateurs. En d'autres termes, l'étude doit avoir un niveau d'analyse très précis.

Au-delà de l'idée courante selon laquelle il y aurait surconsommation de psychotropes en France – sentiment véhiculé par les médias depuis de nombreuses années –, il est en effet essentiel de disposer de données plus précises et plus fiables concernant l'ampleur exacte de ce phénomène ainsi que de la consommation inadaptée de ces médicaments. En réalité, on ne saurait occulter le paradoxe qui résulte de la coexistence d'un recours abusif aux psychotropes par une frange de la population et de l'existence de personnes souffrant de troubles psychiatriques mais non diagnostiqués ou non traités par voie médicamenteuse. Ce paradoxe doit être analysé et les facteurs explicatifs de la surconsommation précisément

déterminés. C'est l'objet des deux questions suivantes du cahier des clauses particulières.

La quatrième question vise à évaluer l'efficacité des actions engagées par les pouvoirs publics et l'assurance maladie afin de lutter contre les prescriptions inadaptées. L'étude devra également présenter les alternatives thérapeutiques et les moyens de sortir de la dépendance aux médicaments psychotropes. Des propositions de recommandations pour l'action publique devront enfin être établies.

En tout état de cause, on ne peut affirmer d'emblée que les médicaments psychotropes sont systématiquement nocifs ; c'est pourquoi il convient plutôt de raisonner en termes d'évaluation de leur ratio bénéfice-risque.

M. Philippe Cléry-Melin, membre du conseil d'experts, a estimé qu'il s'agit d'un problème vaste et complexe, dans la mesure où les psychotropes, qui ont été inventés il y a environ cinquante ans, ne sont pas aujourd'hui des médicaments qui répondent à une maladie précise. En effet, leur consommation dépasse souvent les indications et les maladies pour lesquelles ils devraient être prescrits ; ces médicaments sont alors utilisés hors d'un cadre légitime. A cet égard, ce phénomène s'inscrit certainement dans le cadre d'évolutions plus générales, telles que la mondialisation des marchés ou encore le développement d'une psychiatrie normative.

Il est d'autre part important que l'étude évoque les thérapies non médicamenteuses, dès lors qu'aujourd'hui, de nombreux patients déprimés ou affrontant certaines difficultés de l'existence ont recours à des médicaments psychotropes alors que d'autres stratégies thérapeutiques, notamment psychologiques, seraient plus adaptées. C'est toute la question de la « pathologisation » des épreuves inhérentes à la vie.

Après avoir félicité la rapporteure pour la qualité de sa présentation, **M. Jean Bardet, député, secrétaire**, a formulé les observations suivantes :

– Il est effectivement nécessaire de définir plus précisément la notion de surconsommation, en particulier par rapport aux pratiques observées au niveau international : en réalité, s'agit-il bien d'une surconsommation en France ou au contraire d'un phénomène de sous-consommation dans d'autres pays, et dans quelle mesure ? Ce recours aux psychotropes est-il justifié médicalement ? Comment mieux prendre en compte à la fois le coût et l'efficacité de ces médicaments ainsi que le ratio bénéfice-risque ?

– Il convient de mieux distinguer les troubles psychiatriques, tels que la dépression au sens clinique du terme, et les difficultés rencontrées face

aux différents aléas de la vie. Parmi les personnes exposées aux nuisances sonores, notamment celles causées par les avions, on peut par exemple observer un recours accru aux psychotropes ainsi que des hospitalisations plus fréquentes en milieu psychiatrique. Y a-t-il alors surconsommation et faut-il dans ce cas prescrire des médicaments psychotropes ? Ne conviendrait-il pas dès lors d'inclure l'analyse des facteurs environnementaux dans le champ de l'étude ?

M. Philippe Cléry-Melin, membre du conseil d'experts, a cependant souligné que ce n'est pas la situation en tant que telle qui conduit à prescrire des psychotropes, mais le fait que le patient présente les symptômes d'une affection le justifiant. Il importe donc de prendre en compte l'ensemble des éléments liés notamment à la vie ou à l'environnement du sujet qui peuvent le fragiliser et faciliter la décompensation.

Après avoir indiqué que l'analyse de l'impact de l'environnement n'est pas expressément mentionnée dans l'actuel projet de cahier des charges, **la rapporteure** a estimé qu'il convient sans doute de l'y ajouter.

Soulignant que ces facteurs environnementaux peuvent être de nature diverse, notamment écologiques et professionnels, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a proposé de modifier la rédaction de la deuxième question du cahier des clauses particulières afin de préciser que l'étude devra analyser les éléments d'ordre socioculturel « *et environnemental* » contribuant à expliquer ce niveau de consommation élevé en France.

M. Philippe Cléry-Melin, membre du conseil d'experts, a jugé en effet important de mesurer l'impact de tels facteurs aggravants.

Puis, l'office a approuvé le projet de cahier des charges ainsi modifié.

*

S'agissant de l'étude consacrée aux **infections nosocomiales**, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a tout d'abord rappelé les motivations ayant conduit l'office à retenir ce sujet d'étude. Après la réalisation par le Sénat de plusieurs études et rapports sur le thème de l'hôpital, M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président, et M. Alain Vasselle, sénateur et rapporteur de l'étude, ont proposé de privilégier une approche différente, centrée sur la qualité des soins. Dans cette perspective, le problème des infections nosocomiales constitue sans doute le point d'accroche le plus sensible dans l'opinion, la « pointe de l'iceberg » en quelque sorte.

Le projet de cahier des charges de l'étude prévoit donc l'établissement d'un panorama de la qualité des soins dans les hôpitaux, en prenant en compte des exemples étrangers, afin de déterminer si la France se

situe bien dans la moyenne européenne, comme une première analyse pourrait le laisser penser. Cette présentation s'accompagnera d'une synthèse détaillée sur les outils mis en place pour lutter contre les risques d'infections nosocomiales et les résultats obtenus.

Une synthèse des conséquences économiques et judiciaires des infections nosocomiales devra également être présentée. Celle-ci comprendra notamment un bilan des indemnités accordées par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) ainsi que des éléments sur les poursuites judiciaires et la façon dont les professionnels de santé perçoivent l'impact de ces infections sur leur activité.

Deux axes d'étude devront par ailleurs être privilégiés par les experts. En premier lieu, l'analyse des handicaps liés aux infections nosocomiales s'inscrit dans la continuité des travaux entrepris par le Parlement depuis plusieurs années, en particulier le rapport au nom de l'OPEPS de M. Francis Giraud, sénateur, sur la prévention des handicaps de l'enfant. Cette partie présentera les différents types de handicap, leur nombre et leur évolution ainsi que les conditions de leur prise en charge. Une analyse, plus subjective, de la perception de la qualité des soins à l'hôpital par la population française, réalisée à partir d'études d'opinion, permettra, d'autre part, de mettre en lumière l'existence d'un décalage éventuel entre les craintes exprimées par les personnes interrogées et la réalité des risques rencontrés dans les établissements de santé. Cette étude devrait enfin conduire à la formulation de propositions visant à améliorer les politiques menées dans ce domaine.

Au terme de cette présentation, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a estimé que le projet de cahier des charges proposé pour cette étude couvre un champ qui semble beaucoup trop large. C'est par exemple le cas du « *panorama de la qualité des soins dans les hôpitaux français* » que les prestataires de l'étude auraient pour tâche d'établir. De plus, il serait préférable de disjoindre l'analyse des conséquences économiques des infections nosocomiales de leurs conséquences judiciaires.

S'agissant du troisième point du cahier des clauses particulières, consacré à l'analyse des handicaps liés à une infection nosocomiale, il s'agit là en effet d'une question essentielle. Quant au quatrième point, il serait également intéressant que les experts mesurent l'impact des infections nosocomiales sur la perception de la qualité des soins à l'hôpital, laquelle peut s'apprécier de différentes manières. De façon assez étonnante, un récent sondage commandé par la Fédération hospitalière de France (FHF) montre par exemple que les personnes interrogées sont globalement très satisfaites des conditions de leur prise en charge par l'hôpital.

M. Jean Bardet, député, secrétaire, a souhaité savoir si l'étude comporterait également une analyse de l'importance de l'infection nosocomiale par rapport à la pathologie initiale. En effet, lorsqu'un malade contracte à l'hôpital une infection nosocomiale grave, la situation n'est évidemment pas la même selon qu'il était hospitalisé pour une pathologie bénigne ou pour une affection en phase terminale.

Mme Maryvonne Briot, députée, a plaidé pour un cahier des charges assez directif, à défaut de quoi le champ d'investigation de l'étude risque d'être beaucoup trop large, s'agissant tout particulièrement de l'évaluation de la qualité des soins dans les hôpitaux français. Bien évidemment, ces suggestions de modifications ne préjugeraient en aucun cas des conclusions de l'étude, mais permettraient de l'orienter plus efficacement.

M. Claude Le Pen, membre du conseil d'experts, s'est interrogé sur l'intérêt de l'étude, du moins tel qu'il ressort de son intitulé. Dans la mesure où il existe déjà une littérature très abondante sur les infections nosocomiales, ne faudrait-il pas plutôt changer l'intitulé de l'étude afin de la centrer davantage sur « *l'évaluation de la politique de lutte contre les infections nosocomiales* », ce qui n'apparaît pas suffisamment dans l'actuel projet de cahier des charges ? Distinguer en son sein trois grandes parties, consacrées respectivement à la description de la situation actuelle, à l'analyse de la politique menée par les pouvoirs publics et enfin aux propositions d'améliorations, permettrait également de rendre ce projet plus dynamique et moins descriptif. L'étude correspondrait ainsi pleinement à l'objet de l'OPEPS, qui est avant tout d'évaluer les politiques de santé.

Après avoir rappelé que l'intitulé de l'étude et du projet de cahier des charges était initialement « *les infections nosocomiales : réalités et impact* », **le président Jean-Michel Dubernard, député**, s'est déclaré favorable à cette proposition, en soulignant l'importance de l'évaluation de la politique engagée dans ce domaine.

M. Claude Le Pen, membre du conseil d'experts, a estimé que dès lors l'intitulé de l'étude est modifié, cela change sensiblement la logique de l'étude et implique d'apporter plusieurs modifications au cahier des clauses particulières. La première partie pourrait ainsi être recentrée sur l'état des lieux et la description des infections nosocomiales dans les hôpitaux français, tandis que la seconde partie serait consacrée à leur impact.

En conséquence, outre la modification de l'intitulé de l'étude, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a proposé, d'une part, de modifier la rédaction de la deuxième phrase du premier point du cahier des clauses particulières, afin de préciser que la présentation mentionnée dans ce paragraphe s'accompagnera « *d'une synthèse détaillée sur les infections*

nosocomiales, les outils mis en place pour lutter contre ce risque » et les résultats obtenus. Les conséquences sanitaires en termes de handicap, économiques et judiciaires des infections nosocomiales pourraient, d'autre part, faire l'objet des trois points suivants.

M. Philippe Cléry-Melin, membre du conseil d'experts, a suggéré de consacrer le cinquième point à l'évaluation des résultats obtenus en matière de lutte contre les infections nosocomiales. Cette partie comporterait deux parties distinctes : la première, figurant actuellement dans le premier point du cahier des charges, porterait sur la présentation objective des résultats obtenus, tandis que la seconde, plus subjective, telle que précisée au quatrième point, porterait sur l'analyse de la perception de la qualité des soins à l'hôpital, à partir d'une enquête d'opinion réalisée sur un panel réunissant notamment d'anciens patients.

M. Jean Bardet, député, secrétaire, a souligné l'importance de la distinction proposée, dans la mesure où il n'y a pas toujours de corrélation entre la perception par le malade et la réalité du risque d'infection à l'hôpital.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a considéré que cette distinction est déjà clairement établie par le cahier des charges et qu'il n'y a pas lieu de le modifier sur ce point.

Puis, l'office a approuvé le projet de cahier des charges ainsi modifié.

Après avoir confirmé que la présentation des conclusions de l'étude sur la nutrition et la prévention de l'obésité aurait lieu d'ici la fin du mois de septembre, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a indiqué que l'office procéderait au choix des prestataires chargés de réaliser les deux études consacrées aux médicaments psychotropes et aux infections nosocomiales lors de sa réunion du mardi 25 octobre, à 11 heures 30.

* *
*

Mardi 27 septembre 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni, à l'Assemblée nationale, sous la présidence de M. Jean-Michel Dubernard, député, président de l'OPEPS.

Mme Jeanne Etiemble, directrice de recherche à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), a tout d'abord présenté l'équipe de recherche, qui a suivi la procédure de l'expertise collective en rassemblant un groupe d'experts, dont certains sont des praticiens spécialisés en matière de médecine des enfants et des adolescents. Trois personnes ont également été auditionnées : Mme Elisabeth Feur, qui engage des actions de prévention au conseil général du Val-de-Marne, M. Philip James qui, à Londres, a donné un point de vue international sur la question et enfin l'économiste Pierre Lévy. L'étude se compose de douze chapitres et a pour ambition de faire le point sur un sujet qui s'est révélé très complexe.

M. Pierre Ducimetière, directeur de recherche à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), a exposé les conclusions de l'INSERM sur l'épidémiologie de l'obésité, ses déterminants ainsi que les mesures de prévention adéquates.

Il faut d'abord distinguer l'obésité du surpoids : l'obésité se caractérise par un indice de masse corporelle (IMC) supérieur à trente kilos par mètre carré, alors que le surpoids est défini par un indice supérieur à vingt-cinq kilos par mètre carré. La fréquence de l'obésité chez l'adulte est passée de 8,2 % en 1997 à 11,3 % en 2003 ; chez l'enfant elle est passée de 2,4 % en 1990 à 3,9 en 2001. L'augmentation de la fréquence de l'obésité s'observe quels que soient l'âge et le sexe ; elle est similaire dans la plupart des pays européens et elle est plus récente qu'aux États-Unis. La fréquence de l'obésité varie, d'une part, selon la catégorie sociale (de 8,5 % chez les cadres et les professions libérales à 16 % chez les commerçants et les artisans) et, d'autre part, selon le niveau d'éducation (de 6 % pour un niveau supérieur à 20 % pour un niveau primaire). L'obésité est cependant en augmentation quel que soit le niveau socioéconomique des personnes considérées.

L'obésité est un déterminant majeur des facteurs de risques cardiovasculaires, puisqu'elle s'accompagne souvent de diabète de type 2, d'hypertension artérielle et d'hyperlipidémie. Elle augmenterait les risques de certains cancers. On constate une surmortalité du sujet obèse, ce qui ne doit pas occulter les nombreuses conséquences fonctionnelles sur le corps humain, en

ce qui concerne notamment les fonctions respiratoires, les troubles musculo-squelettiques (TMS) ou psychologiques.

Les déterminants de l'obésité relèvent de facteurs biologiques individuels mais aussi de facteurs environnementaux. L'environnement joue en effet un grand rôle et cela même avant la naissance. Cependant, l'équilibre entre les apports et le comportement alimentaires d'une part et la dépense énergétique d'autre part est bien au cœur du problème. Ce sont les facteurs d'environnement qu'il faut cibler afin de mettre en place une véritable politique de prévention.

Le pourcentage de personnes obèses est naturellement fonction en premier lieu de déterminants individuels. Au-delà de ces caractéristiques individuelles jouent des facteurs relevant de ce qu'on pourrait appeler le « micro-environnement » de la personne, puis des facteurs culturels, sociétaux, politiques et législatifs. De nombreux déterminants, de nature très différente, se conjuguent pour provoquer une variation de la fréquence de l'obésité dans une population donnée : ils interviennent au niveau national, régional, local ou encore à l'école et au travail. La politique de prévention devra donc concerner une multitude de points d'impact, plus ou moins proches, de l'environnement de l'individu, qu'il s'agisse du cadre de vie, de l'organisation des industries agroalimentaires, de l'urbanisation, de l'organisation des transports ou des possibilités d'exercice physique, ... L'obésité n'est pas uniquement l'affaire de l'individu : une approche plus globale est nécessaire.

M. Pierre Combris, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), a ensuite abordé les déterminants économiques du développement de l'obésité, la justification économique de l'intervention publique et enfin les leviers de l'action économique, l'information et le prix.

S'agissant des déterminants économiques, la baisse du prix relatif des aliments au fil du temps, et particulièrement de la calorie, a joué un grand rôle. Il est d'ailleurs à noter que les prix sont devenus inversement proportionnels à la densité calorique : le prix d'un hamburger n'équivaut qu'à dix minutes du salaire minimum à Los Angeles. L'offre croissante et la disponibilité des aliments sont également des facteurs significatifs. Les aliments sont en quelque sorte devenus omniprésents dans la vie de tous les jours. A l'inverse, le coût de l'activité physique, qu'il s'agisse du coût d'opportunité ou du coût direct, a augmenté. Enfin, les inégalités sociales en matière de revenus ou d'éducation sont décisives, comme le montre l'évolution relative du prix et de la consommation des légumes et des corps gras en France de 1949 à 1989. De même, l'achat de fruits et de légumes est plus répandu chez les personnes disposant de revenus élevés.

Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent-ils s'arroger le droit de modifier les habitudes alimentaires d'un individu si celui-ci est informé des risques sanitaires qui leur sont liés ? D'un point de vue économique, il apparaît tout d'abord que les coûts liés à l'obésité sont élevés et croissants. D'autre part, on constate que le consommateur est assez mal informé des risques sanitaires liés à telle ou telle alimentation, ce qui pose le problème de l'étiquetage nutritionnel. Enfin, le comportement du consommateur n'est pas toujours rationnel et, même bien informé, il peut orienter ses choix vers des produits néfastes pour sa santé.

Dès lors, l'action économique peut jouer sur deux leviers : l'information et les prix. Aux États-Unis, l'étiquetage nutritionnel est ainsi devenu obligatoire en 1994, après qu'une série d'évaluations réalisées entre 1990 et 1994 eurent souligné les insuffisances d'un dispositif fondé sur le volontariat. Cette expérience a également mis en lumière des effets pervers, notamment la baisse mécanique des prix des produits devenus moins attractifs en raison de leurs faibles qualités nutritionnelles, phénomène qui contribue à accentuer le fossé sociologique entre riches et pauvres en la matière. Se pose également la question de l'information nutritionnelle dans les restaurants, qui demeure au stade du débat. Ces données sont riches d'enseignement pour l'évolution de la réglementation européenne, qui repose aujourd'hui uniquement sur le volontariat.

Quant au second levier de l'action économique, la modification de prix relatifs, deux méthodes s'offrent au régulateur. Une taxe peut être instituée sur les produits gras (*fat tax*) mais celle-ci risque de frapper davantage les plus démunis et, en outre, elle se heurte à la faible réactivité aux prix des consommateurs et à la nécessité de remplacer ces produits par des aliments d'une meilleure qualité nutritionnelle qui soient disponibles et bon marché. En définitive, il peut apparaître plus efficace de subventionner les produits dont on souhaite que la consommation se développe, tels que les fruits et légumes, au moyen d'aides ciblées en direction, par exemple, de la restauration collective ou des groupes défavorisés.

M. Arnaud Basdevant, professeur de nutrition, s'est ensuite exprimé sur les questions de prise en charge et de recherche sur l'obésité.

En matière de prise en charge de l'obésité, le bilan est mitigé. Au titre des points forts, on peut noter un développement important au cours des cinq dernières années des recommandations de bonne pratique destinées aux professionnels, qu'elles émanent de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) ou encore de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) pour les questions relatives

à la chirurgie. Nombre de ces recommandations ont d'ailleurs été reprises au niveau européen. Des points faibles sont toutefois à signaler dans la prise en charge : ils sont liés pour l'essentiel à un défaut d'application de ces recommandations, dû notamment à leur manque de lisibilité et d'accessibilité. Se pose également le problème de la multidisciplinarité nécessaire pour prendre en charge l'obésité, qui implique notamment de promouvoir le transfert de compétences des médecins vers d'autres professionnels de santé, tels que les nutritionnistes ou les infirmiers de santé publique. A cela s'ajoute l'existence de plusieurs obstacles dans la médecine pratique, notamment en termes d'équipements médicaux souvent mal adaptés aux obèses. Ainsi certains obèses ne peuvent pas bénéficier de scanner ou d'imageries à résonance magnétique (IRM) lorsque leur gabarit excède la capacité d'accueil des matériels. Enfin, les facteurs d'ordre environnemental contribuent souvent à décourager les efforts individuels réalisés par les personnes atteintes d'obésité. Il serait donc souhaitable de mettre en place au moins un centre de référence par région.

Les actions à mener en faveur de la prise en charge des personnes obèses doivent donc se faire dans quatre directions : améliorer les conditions d'accès aux soins, notamment des adolescents et des personnes en situation de précarité ; améliorer la formation des médecins généralistes et promouvoir de nouveaux métiers, en assurant des transferts de compétence au profit notamment des diététiciens ; enfin, mettre en place des centres de référence, pilotés par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) et la direction générale de la santé (DGS), disposant d'équipements adaptés et chargés de l'éducation thérapeutique, de la formation et de la coordination des différents intervenants sur ce sujet.

En matière de recherche, l'étude bibliométrique jointe au rapport montre que la France occupe une place satisfaisante au niveau mondial ; on remarque également que l'INSERM et l'Agence nationale de la recherche (ANR) lancent de plus en plus d'appels d'offre concernant l'obésité. Si les travaux de recherche sont sans doute plus avancés aux États-Unis, le bilan des nombreuses études menées par le *National institute of health* (NIH) montre la difficulté qu'il y a à passer du stade de la recherche fondamentale à l'application de solutions pratiques sur le terrain, mais également à conduire des programmes interdisciplinaires et à évaluer des actions de santé publique. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des programmes spécifiques réalisés en partenariat avec différents opérateurs représentant plusieurs disciplines et soumis à une évaluation stricte.

La recherche sur l'obésité en France doit donc reposer sur les principes suivants : interdisciplinarité, recherche populationnelle et évaluation stricte, en particulier des programmes d'éducation à la santé. Deux thèmes d'étude doivent être privilégiés : les déterminants précoces, notamment

anténatals, de l'obésité ; les stratégies préventives et thérapeutiques. Jusqu'à présent, les initiatives françaises, si elles ont pu bénéficier d'une continuité d'action, quelle que soit la majorité politique, et d'une mobilisation de nombreux acteurs de la santé publique, ont néanmoins souffert d'une trop grande dispersion, d'un manque de pérennité des financements et d'une évaluation insuffisante.

Le diagramme présenté dans l'étude permet de positionner les différents acteurs de la société les uns par rapport aux autres en fonction de leur intérêt et de leur influence sur la question de l'obésité. Les parents et les enfants apparaissent ainsi avoir une influence minimale alors que leur intérêt est maximal. Doit-on continuer à faire porter sur eux la charge de l'effort et de la culpabilité, compte tenu de leur faible influence sur le problème par rapport à celle d'autres acteurs comme le Parlement, les ministères, les scientifiques, les professionnels de santé, les publicitaires, l'industrie agroalimentaire, la distribution commerciale ou encore les médias ? Le problème central est en fait de mobiliser les différents acteurs de manière consensuelle sur la question de l'obésité.

Après avoir souligné la qualité de cette étude qui se lit avec une grande facilité, **M. Gérard Dériot, sénateur, rapporteur**, a souhaité avoir des précisions sur le fait que, depuis quinze à vingt ans, la consommation de lait maternisé s'est développée et semble avoir provoqué un changement de physiologie des nourrissons.

M. Alain Vasselle, sénateur, a souhaité savoir si l'étude démographique fait apparaître des différences en termes d'obésité entre les populations vivant en milieu rural et celles vivant en milieu urbain. Par ailleurs, le rapport recommande d'améliorer la formation des généralistes, mais surtout d'encourager le développement de nouveaux métiers, notamment les diététiciens : pour quelles raisons et dans quelle mesure ?

Après avoir fait part de son expérience de chirurgien en matière d'obésité, **M. Jacques Domergue, député**, a souligné l'intérêt présenté par cette étude, qui ouvre de nombreuses perspectives sur les actions à mettre en œuvre. Une notion semble cependant ne pas suffisamment ressortir de ses conclusions : l'influence psychologique et l'impact des événements de la vie sur l'obésité, comme le chômage ou l'oisiveté, ainsi que les phénomènes d'addiction alimentaire. Par ailleurs, l'accentuation récente des problèmes d'obésité a-t-elle des causes précises ? Étant donné le caractère multifactoriel de l'obésité, il serait peut-être utile de sélectionner les facteurs causaux les plus pertinents pour répondre à ce phénomène de manière urgente.

M. Jean-Marie Le Guen, député, vice-président, a souligné l'utilité du rapport et notamment la richesse de son approche pluridisciplinaire.

Il existe de nombreuses études américaines, comme l'enquête de Harvard sur le prix de la calorie, mais il serait intéressant de connaître l'analyse des économistes français sur la force du déterminisme économique en matière d'obésité.

Le président M. Jean-Michel Dubernard, député, a souhaité savoir comment peuvent être définis les axes de recherche porteurs de résultats sur l'obésité, étant donné le caractère interdisciplinaire de la question, comment les différentes actions de recherche (INRA, INSERM, *etc.*) peuvent être mieux fédérées et si, en la matière, la chirurgie est correctement évaluée.

Après avoir relevé que le rapport comporte un volet sur le traitement médical et thérapeutique de l'obésité, **M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, a souhaité avoir des précisions sur la prise en compte de la dimension génétique de l'obésité dans les recherches entreprises.

M. Paul Blanc, sénateur, a souhaité savoir si des actions spécifiques de communication et d'information pourraient être menées afin d'empêcher les Français d'adopter des comportements alimentaires anarchiques.

M. Gérard Bapt, député, a relevé, pour s'en inquiéter, que la campagne de communication des pouvoirs publics en faveur des fruits et légumes est concomitante de celle engagée par les industries agro-alimentaires pour promouvoir la consommation du sucre.

Après avoir évoqué son expérience de chirurgien et indiqué qu'il avait encouragé son équipe à se doter de moyens d'évaluation des aspects chirurgicaux de l'obésité, **M. Paul-Henri Cugnenc, député**, a estimé très pertinent que l'OPEPS traite le sujet de l'obésité et tente d'harmoniser les réflexions existant en la matière, en notant que les différentes actions engagées sur cette question manquent effectivement de cohérence. En matière d'évaluation, il convient d'ailleurs de rappeler que le rapport pour l'année 2004 de l'Association française de chirurgie était ciblé sur l'obésité.

En réponse aux différents intervenants, **M. Pierre Ducimetière, directeur de recherche à l'INSERM**, a apporté les précisions suivantes :

– Il existe une différence assez nette selon que la population est rurale ou urbaine. La fréquence de l'obésité est en effet proportionnellement plus grande dans les petites communes rurales que dans les grandes agglomérations urbaines.

– Contrairement à la consommation de tabac, on n'observe pas d'effet de génération très net en matière d'obésité. Ce qui est certain, c'est qu'en France aujourd'hui chaque personne absorbe plus d'énergie qu'elle n'en

dépense et que 8 % des adultes sont considérés comme obèses, ce qui représente une population de plusieurs millions d'individus.

– Il est nécessaire de distinguer l'obésité morbide, qui relève de la médecine et notamment de la chirurgie, et les autres formes d'obésité, qui posent un problème de santé publique, mais également social, ce qui conduit à adopter des approches différentes.

– Il apparaît clairement que la prévention est la seule réponse possible mais que son efficacité ne peut se déployer dans l'urgence. Il s'agit en réalité d'un combat à mener à l'échelle d'au moins une génération et qui doit nécessairement intégrer la dimension internationale en raison tant de la standardisation des modes de vies que du poids des entreprises multinationales dans le secteur agroalimentaire. Il faut une prise de conscience globale de la société.

– En ce qui concerne le lait maternisé, on ne peut que déplorer le manque de données scientifiques sur ce sujet sensible alors qu'il serait important de mener des recherches.

M. Pierre Combris, directeur de recherche à l'INRA, a, pour sa part, apporté les réponses suivantes :

– Outre la taille de la commune, la situation géographique est également déterminante ; on constate en effet une inégalité persistante entre les populations des régions du nord et de l'est d'une part, et celles du sud, moins sujettes à l'obésité d'autre part.

– En ce qui concerne l'importance respective des différents facteurs, les économistes placent majoritairement la baisse de l'activité physique devant la baisse des prix des denrées alimentaires pour expliquer le phénomène actuel de l'obésité.

– On peut également observer des effets inattendus d'autres politiques de santé. Ainsi, l'augmentation des taxes sur le tabac s'est traduite, pour les consommateurs, par des conduites de substitution dans leur alimentation.

– Il faut enfin surtout insister sur la nécessité de prendre en compte le prix complet, comprenant notamment l'accès à l'information, et non le simple prix direct pour comprendre l'importance des facteurs économiques. Ces déterminants jouent en tout état de cause un rôle majeur.

M. Arnaud Basdevant, professeur de nutrition, a indiqué qu'il n'est pas raisonnable de faire reposer la lutte contre l'obésité sur les seuls médecins généralistes, car ils sont en première ligne pour quantité d'autres problèmes de santé publique, notamment le cancer. Ils ne peuvent donc

raisonnablement tout faire. Pour autant, la prise en charge médicale est nécessaire car soigner un obèse ne consiste pas à lui faire perdre du poids mais bien plutôt à soigner les différentes affections qu'il présente, telles que l'asthme, le syndrome d'apnée du sommeil ou les problèmes d'articulations. En outre, les aspects psychosociaux et la prise en compte des conduites addictives constituent des éléments très importants pour lutter contre l'obésité qui légitiment une approche pluridisciplinaire.

Il ressort d'une étude systématique conduite par la CNAMTS sur les interventions chirurgicales liées à l'obésité que la qualité des chirurgiens est excellente et le taux de mortalité dans les normes si l'on fait des comparaisons internationales, mais qu'à l'inverse le suivi est particulièrement déficient et qu'il existe beaucoup d'opérations hors indications, ce qui est à déplorer. Dès lors, une initiative comme celle de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) qui consiste à créer des centres de références médicaux à même de dispenser un apprentissage minimum est intéressante et doit être encouragée.

La recherche dans le domaine de l'obésité constitue un exercice difficile comme en témoignent les appels d'offre sur la nutrition lancés par l'INSERM et l'INRA. Pour autant, un projet comme l'étude « EDEN », qui a pour but d'identifier les facteurs pré et postnataux précoces qui influencent le développement et la santé ultérieure de l'enfant, doit être salué.

Le génie génétique est un domaine très performant aussi bien en ce qui concerne la génétique des maladies rares que celles relatives aux prédispositions. Pour autant si l'on peut en attendre beaucoup de publications et des développements pharmacologiques, il n'est en revanche pas susceptible de produire des applications pratiques.

Le développement des médicaments destinés à soigner l'obésité, qui est une maladie chronique évolutive, se heurte à un blocage culturel lié aux accidents survenus dans le passé avec certaines molécules.

Un phénomène très important a été mis en lumière dans le domaine de la néonatalité. Il apparaît en effet que la malnutrition *in utero* entraîne le diabète et l'obésité chez l'enfant, ce qui est à l'origine de véritables épidémies dans des pays en voie de développement comme l'Inde ou la Chine.

Mme Maïté Tauber, professeur de pédiatrie, a souligné que l'absence de phénomène générationnel conduit les différents spécialistes en fonction de l'âge, pédiatres et gériatres notamment, à mener un dialogue avec les médecins généralistes pour mieux appréhender le phénomène de l'obésité.

M. Jacques Domergue, député, s'est déclaré étonné de la plus grande fréquence de l'obésité en milieu rural.

M. Pierre Ducimetière, directeur de recherche à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), a indiqué que cette corrélation n'est pas linéaire et qu'il convient plus exactement de parler de corpulence moyenne.

M. Arnaud Basdevant, professeur de nutrition, a rappelé que la prise en compte de la taille de la commune doit être corrélée avec celle de la région et du milieu socio-économique.

M. Paul-Henri Cugnenc, député, s'est interrogé sur l'efficacité du programme EPODE, qui concerne dix villes en France, et sur l'éventualité de l'étendre à d'autres communes.

M. Arnaud Basdevant, professeur de nutrition, a souligné la difficulté d'évaluer une action de santé publique à l'inverse d'un projet scientifique. L'importance du programme EPODE réside dans sa capacité à mobiliser les gens sur la base d'une action locale.

M. Gérard Dériot, sénateur, rapporteur, a souligné la pertinence du cahier des charges de l'étude, auquel les experts ont parfaitement répondu en élaborant un rapport d'une grande lisibilité. L'office a eu raison de choisir ce sujet afin de sensibiliser la société sur ces enjeux et mettre l'accent sur la nécessaire évaluation des politiques publiques conduites pour lutter contre l'obésité.

En conclusion, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a également remercié l'équipe de l'INSERM pour la qualité de l'étude, qui illustre à nouveau tout l'intérêt de la démarche et des travaux de l'OPEPS.
