

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2006 – N° 17

Du mardi 6 juin au jeudi 8 juin 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Proposition de loi visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés
Examen du rapport 1193
- Audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le socle commun de connaissances et de compétences 1194
- Informations relatives à la commission..... 1200

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition, conjointe avec la commission des finances, de M. François Loos, ministre délégué à l'industrie, sur le prix de l'énergie et la situation économique des PME-PMI..... 1202
- Audition de M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur l'application de la loi d'orientation agricole 1209
- Informations relatives à la commission..... 1217

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Conventions fiscales avec les États-Unis (n^{os} 2755 et 2756)
Examen des rapports..... 1218
- Approbation de la charte européenne de l'autonomie locale (n^o 2802)
Examen du rapport 1220
- Informations relatives à la commission..... 1222

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition, conjointe avec la commission des affaires économiques, de M. François Loos, ministre délégué à l'industrie, sur le prix de l'énergie et la situation économique des PME-PMI 1223
- Audition de responsables du programme « équipement des forces » : M. François Lureau, délégué général pour l'armement, et le général Henri Bentegeat, chef d'état-major des armées..... 1230
- Exécution 2005 des crédits « équipement des forces »
Examen du rapport spécial 1237

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Successions et libéralités (n^o 3095) (2^e lecture)
Examen du rapport 1239
- Propositions de résolutions de M. Jean-Louis Debré modifiant le Règlement (n^{os} 2791 à 2801)
Examen des amendements, art. 88..... 1247
- Prévention des violences lors des manifestations sportives (n^o 3106) (2^e lecture)
Examen des amendements, art. 88..... 1252
- Informations relatives à la commission..... 1252

SOMMAIRE

	PAGES
COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER DES PROPOSITIONS POUR ÉVITER LEUR RENOUVELLEMENT	1253
MISSION D'INFORMATION SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS	
• <i>Audition</i>	1254
DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	1255
OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES	1256

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 6 juin 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,*

La commission a examiné, sur le rapport de **Mme Geneviève Lévy**, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés (n° 3083).

Mme Geneviève Lévy, rapporteure, a indiqué que la proposition de loi soumise à la commission vise à combler une lacune juridique et permettre ainsi aux fonctionnaires handicapés de prendre une retraite anticipée en bénéficiant d'une majoration de pension.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Le Président Jean-Michel Dubernard a souligné que ce texte résultait d'une proposition de loi sénatoriale adoptée par le Sénat à l'unanimité dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire. Son article unique présente un dispositif simple destiné à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés afin d'aligner leur régime sur celui des assurés du régime général.

Mme Cécile Gallez a demandé quel est le degré de handicap des fonctionnaires bénéficiant de cet avantage.

M. Maurice Giro a estimé que le titre de la proposition de loi peut porter à confusion : à sa lecture, on a le sentiment que le Parlement accorde une majoration de pension spécialement pour les fonctionnaires handicapés, alors que la proposition de loi vise à aligner les droits des fonctionnaires sur ceux des travailleurs salariés handicapés.

Après avoir indiqué que le dispositif concernerait les fonctionnaires atteints d'une incapacité permanente d'au moins 80 %, **le Président Jean-Michel Dubernard** est convenu de la pertinence de la remarque de M. Giro tout en soulignant qu'il faut examiner dans quelle mesure il est opportun de modifier le titre de la proposition de loi car cette modification conduirait à renvoyer le texte au Sénat.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Majoration de pension de retraite des fonctionnaires handicapés*

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

Puis, la commission a **adopté**, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

Mercredi 7 juin 2006

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.

La commission a procédé à l'audition de **M. Gilles de Robien**, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le socle commun de connaissances et de compétences.

Après avoir souhaité la bienvenue à M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et l'avoir remercié d'être venu devant la commission, **le président Jean-Michel Dubernard** a déclaré que l'école est à un tournant de son histoire. Face à la massification scolaire et à la diversification de la société, le pays a un urgent besoin de relancer la réussite scolaire de tous et de donner un réel contenu à l'égalité des chances. C'est pourquoi il est juste de dire que la définition du socle commun des connaissances et des compétences constitue un acte fondateur de l'enseignement obligatoire.

Les engagements et le calendrier ont été respectés et il faut, s'agissant d'une question si sensible, s'en féliciter. Après un large débat national sur l'éducation, dont les conclusions préconisaient l'instauration d'un socle commun, la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme a fixé les grandes orientations de ce socle, puis le Haut Conseil de l'éducation a rendu son avis, et l'actuel projet de décret prolonge ce fructueux travail en déclinant concrètement les grands principes dégagés.

L'Assemblée nationale n'est pas restée passive tout au long de ce processus puisque, outre les longs débats qui ont précédé le vote de la loi, deux missions d'information, l'une sur la définition des savoirs enseignés à l'école, présidée par M. Pierre-André Périssol, et l'autre, achevée tout récemment, sur l'enseignement des disciplines scientifiques dans le primaire et le secondaire, présidée par M. Jean-Marie Rolland, ont permis de mieux cerner les problèmes liés à l'enseignement scolaire et de rappeler que la réussite de toute réforme passe par les méthodes d'enseignement, la formation et la motivation des enseignants.

Ce long cheminement a permis de dégager un véritable consensus autour du principe d'un socle commun de connaissances, auquel la plupart des acteurs de l'école se sont ralliés et qui existe déjà dans plusieurs autres pays européens. Faire réussir tous les élèves ne signifie pas que tous doivent entrer à l'Ecole polytechnique ou à HEC, mais que chacun doit acquérir les savoirs et les repères indispensables pour construire sa vie professionnelle et sa vie de citoyen.

L'acquisition du socle ne repose plus seulement sur la réussite des élèves à l'école élémentaire, mais devient l'objectif du collège. Dès lors, le ministre peut-il assurer à la représentation nationale que les élèves qui opteront pour l'apprentissage junior dès quatorze ans et pour un contrat d'apprentissage à quinze ans auront les mêmes possibilités que les autres d'acquérir ce socle, et préciser quels sont les moyens mis en œuvre dans ce but ?

À la lecture de l'avis du Haut Conseil, on comprend, puisque chaque compétence requiert la contribution de plusieurs disciplines, que la réussite de l'opération passe par un réel travail en équipe des enseignants et le développement de la pluridisciplinarité, ce qui exige de revoir au minimum leur formation initiale et continue. La redéfinition des missions de l'école obligatoire ira-t-elle de pair avec l'atténuation du clivage disciplinaire ?

Il est important de savoir quels enseignants seront chargés d'enseigner au collège les techniques de l'information et de la communication, qui sont un des piliers du socle, et quels enseignants seront chargés d'enseigner les langues étrangères à l'école primaire ?

Quand et comment, par ailleurs, la maîtrise par chaque élève des connaissances et des compétences définies dans le socle sera-t-elle évaluée, et quelles solutions seront proposées à ceux qui ne satisferont pas à l'évaluation ?

S'agissant du contenu même des connaissances et des compétences, l'acquisition des compétences sociales et civiques et le développement de l'autonomie et de l'esprit d'initiative des élèves sont érigés en missions essentielles de l'enseignement obligatoire, ce qui suppose la capacité des établissements à susciter chez les élèves un fort sentiment d'appartenance à leur école. Est-ce le sens que le gouvernement entend donner à cette nouvelle ambition éducative et, si oui, à travers quels types d'activités et d'exercices ?

Une recommandation du Haut Conseil indique que l'éducation physique et sportive, ainsi que l'éducation artistique et culturelle, doivent contribuer à l'acquisition des diverses compétences définies dans le socle. Comment ces enseignements s'articuleront-ils ?

Comment, d'autre part, s'opérera le lien entre le socle commun de connaissances et de compétences et les programmes des différentes matières enseignées, notamment au collège ? N'y a-t-il pas un risque d'alourdir des programmes déjà très chargés ? Le risque inverse consisterait à réduire la scolarité obligatoire, pour les élèves en difficulté, à l'acquisition des fondamentaux – « lire, écrire, compter ». Comment éviter cet écueil ?

Enfin, le socle pourra-t-il entrer en application, dans toutes ses composantes et à la fois dans le primaire et au collège dès la prochaine rentrée scolaire ? Dans le cas contraire, quel est le calendrier envisagé ?

M. Frédéric Reiss s'est réjoui de cette occasion de faire le point du processus après l'avis du Haut Conseil de l'éducation et de l'ajout dans le projet de décret, sur la recommandation du Haut Conseil, des points 6 (« acquisition de compétences sociales et civiques ») et 7 (« accession à l'autonomie et l'acquisition de l'esprit d'initiative »).

La lecture du projet de décret permet de constater que la crainte, exprimée par les enseignants de certaines disciplines – comme l'éducation physique et sportive, les enseignements artistiques ou les langues régionales – que celles-ci soient dévalorisées parce que non mentionnées en tant que telles dans le socle, n'avait pas lieu d'être : il est bien spécifié, en effet, que l'acquisition des compétences du socle se fait dans toutes les matières, aussi bien à l'école élémentaire qu'au collège. Il est bon, cela dit, que l'accent soit davantage mis que par le passé, sur la maîtrise de la langue française avec des évaluations en orthographe et en grammaire, et ce dès les petites classes.

Mme Muriel Marland-Militello, après avoir observé qu'il avait beaucoup été question du contenu du socle, a posé la question des méthodes : si celles-ci devaient être rébarbatives, réactionnaires, inadaptées ou si la nécessaire transversalité des disciplines était ignorée, l'acquisition des connaissances et des compétences ne se ferait pas correctement. L'enseignement des matières artistiques doit être un moment privilégié pour appliquer cette transversalité.

M. Pierre-André Périssol a dit sa satisfaction que les recommandations du Haut Conseil de l'éducation, qui recourent pour l'essentiel les préconisations de la mission d'information sur la définition des savoirs enseignés à l'école, aient été reprises et que le ministre ait ajouté les compétences sociales et civiques, ainsi que l'autonomie et l'esprit d'initiative.

On aurait cependant pu espérer une affirmation plus claire de l'importance des capacités d'observation et d'écoute, comme c'est le cas dans d'autres pays. Un bon moyen, d'autre part, de revaloriser la voie professionnelle aurait été – et un consensus s'était d'ailleurs dégagé sur cette idée

au sein de la mission – de faire mention expresse d'un enseignement du « travail manuel » ; ce signal fort aurait permis de lui redonner ses lettres de noblesse aux yeux des enseignants, des élèves et des parents. On peut observer également que le Haut Conseil avait recommandé que le socle soit décrit et rédigé de façon compréhensible par tous, et que cet objectif, malgré de louables efforts, n'est pas entièrement atteint...

S'agissant de la mise en œuvre du socle, une question essentielle est de savoir si l'évaluation sera modifiée de façon à faire davantage place à des formes d'intelligence plus pratiques, plus techniques, plus manuelles ; si tel n'était pas le cas, les beaux principes affichés resteraient lettre morte. Il en serait de même si le statut des enseignements non inclus dans le socle n'était pas défini, puisque l'enseignement obligatoire, aux termes mêmes du projet de décret, ne se réduit pas au socle.

Pour que le socle soit maîtrisé par 100 % des élèves, quels que soient leurs talents, leurs capacités et leurs rythmes d'acquisition, il importe que l'organisation du temps scolaire et celle de la classe soient revues de façon à permettre la personnalisation et l'individualisation des apprentissages, présentées par ailleurs comme étant une condition de l'acquisition du socle. Quelles dispositions seront prises à cet effet ?

Pour s'assurer que le socle sera bien partagé par tous, il aurait fallu associer davantage à son élaboration ceux qui auront à le mettre en œuvre. Or, sans mettre en cause la compétence des rédacteurs du projet de décret, on peut regretter que les représentants des enseignants et des parents d'élèves n'aient pas été davantage consultés, au-delà du vote qui aura lieu au sein du Conseil supérieur de l'éducation.

En conclusion, **M. Pierre-André Périssol** a rappelé qu'il avait demandé, à l'occasion de la présentation par le ministre de son projet de budget à l'automne 2005, que la représentation nationale soit associée à la définition du socle plus solennellement que par une simple audition par la commission compétente. Il est certes traditionnel que les ministres de l'éducation nationale se méfient du Parlement, mais en l'occurrence, l'unanimité qui s'était dégagée au sein de la mission d'information sur la définition des savoirs enseignés à l'école permettait d'espérer que serait donnée à ce texte fondateur une légitimité démocratique plus forte. Cela dit, l'appréciation qu'il convient de porter sur le projet de décret est très positive.

M. Jean-Marie Rolland a rappelé que, selon le rapport de la mission d'information sur les enseignements scientifiques, il faut se fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs si l'on veut que la France reste capable de former les scientifiques, ingénieurs et techniciens dont elle a besoin. Le socle commun de connaissances et de compétences est donc une idée précieuse, mais il faut surtout se pencher sur les méthodes d'enseignement et sur la formation, initiale et continue, des enseignants, car le contenu du socle commun dans les matières scientifiques pose moins problème – il y a consensus sur la nécessité d'un bagage scientifique dès le primaire – que l'évaluation des différentes méthodes et des résultats obtenus par rapport aux autres pays développés.

M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a remercié le président Jean-Michel Dubernard de lui donner l'occasion d'exposer un sujet essentiel pour l'avenir de l'éducation nationale. Il s'agit bien, le mot n'est pas trop fort, d'un moment historique : c'est en effet la première fois depuis l'institution de l'enseignement obligatoire par Jules Ferry, que la Nation énonce clairement ce que les enfants de France devront obligatoirement avoir appris à l'école et au collège.

À vrai dire, l'idée d'un socle commun était récurrente depuis des décennies, mais aucun gouvernement n'était parvenu à la faire aboutir, jusqu'à ce que soit adoptée la loi du 23 avril

2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, nourrie du grand débat sur l'école et du rapport de la commission Thélot, qui avait inscrit le socle parmi ses propositions.

L'apport de la représentation nationale a été essentiel, et certains de ses plus éminents contributeurs sont d'ailleurs présents, tel M. Frédéric Reiss, rapporteur de la loi d'orientation, qui a défendu avec une profonde conviction le principe même de l'instauration de ce socle commun. Certaines phrases de son rapport ont même guidé le travail mené par le ministre : « *Il ne s'agit pas de resserrer les exigences de l'école sur un bagage commun minimal, mais (...) de permettre à chacun de développer ses talents et d'atteindre ses objectifs personnels et professionnels* ». On ne saurait mieux dire que le socle est bien un tremplin pour aller plus loin, et non pas un « smic culturel » ou un programme au rabais !

Le rapport de M. Pierre-André Périssol, qui a présidé la mission d'information sur la « définition des savoirs enseignés à l'école », a grandement contribué à une meilleure définition de l'articulation entre les connaissances et les compétences, articulation qui constitue désormais l'armature même du socle commun. Parmi les nombreux passages de ce document qui ont également inspiré le travail du ministre et de ses collaborateurs, on peut notamment citer celui-ci : « *La cohésion de notre société (...) doit se construire autour d'un noyau culturel fondateur d'une identité commune. C'est l'école qui est la première marche vers l'appropriation d'une identité et d'une culture nationale et européenne commune* ».

Quant au rapport de Mme Muriel Marland-Militello, présidente de la mission d'information sur les enseignements artistiques, il a rappelé l'importance de l'ouverture à l'art et aux pratiques artistiques. Le cinquième pilier du socle, qui détaille les éléments de la culture humaniste, en tient compte : il précise que les élèves doivent avoir une « *connaissance d'œuvres littéraires, picturales, théâtrales, musicales, architecturales ou cinématographiques majeures du patrimoine français, européen et mondial (ancien, moderne ou contemporain)* », et que la culture humaniste est aussi l'occasion d'« émotions esthétiques » auxquelles il faut naturellement ouvrir les élèves.

Enfin, M. Jean-Marie Rolland vient de présenter, au nom de la mission d'information sur l'enseignement des disciplines scientifiques qu'il présidait et avec laquelle le ministre a eu un échange très constructif, un important rapport qui souligne notamment l'intérêt de remarquables programmes tels que *La Main à la pâte*, soutenu par l'Académie des sciences, et connu jusqu'en Amérique latine, ainsi que le ministre a pu récemment s'en rendre compte en accompagnant le Président de la République lors d'un voyage officiel. Le socle en tient compte, soulignant en ces termes l'intérêt de la diffusion des pratiques d'expérimentation et de manipulation : « *L'observation, le questionnement, la manipulation et l'expérimentation sont essentiels, et cela dès l'école primaire, dans l'esprit de l'opération La main à la pâte qui donne le goût des sciences et des techniques dès le plus jeune âge* ».

C'est donc à de nombreuses reprises que le texte du socle s'est inspiré des recommandations de la représentation nationale.

S'agissant des étapes de la procédure de validation du décret, **le ministre** a rappelé que, dès sa nomination en juin 2005, il s'est attelé au grand chantier que représentait la définition du socle et a chargé un groupe de travail, formé sous la responsabilité du directeur de l'enseignement scolaire, de rédiger un document préparatoire. Ce document a été présenté au Haut Conseil de l'éducation (HCE), qui a formulé un certain nombre de recommandations, et notamment l'inscription de sept compétences dans le socle, chacune d'entre elles étant conçue comme une « combinaison de connaissances, de capacités et d'attitudes à mettre en œuvre dans des situations concrètes ».

Suite à ce premier avis du HCE, un projet de décret a été élaboré. Durant la phase d'écriture, les organisations représentatives des parents d'élèves et des personnels ont été consultées. Le 10 mai

dernier, avant même la transmission du projet de décret au HCE, le ministre a réuni les organisations syndicales afin de leur présenter le texte et de les inviter à l'amender. Le 22 mai, ce projet de décret a obtenu un avis favorable unanime du HCE, malgré les réserves et les oppositions précédemment manifestées par certaines organisations sur le principe même du socle. Le 8 juin, enfin, le projet de décret sera présenté pour avis consultatif au Conseil supérieur de l'éducation.

L'esprit de concertation qui a présidé à l'élaboration du texte ne l'a nullement affadi, ni compliqué : c'est un texte aux objectifs clairs, rédigé dans une langue accessible, et conçu pour s'inscrire dans la durée, car l'occasion de graver dans le marbre la définition du socle commun de connaissances et de compétences ne se représentera sans doute pas de sitôt.

Ce socle est un socle pour tous, qui n'a pas vocation à rester au fond des armoires du ministère mais à être lu et connu par tous, qu'il s'agisse des services du ministère, qui vont devoir en tenir compte pour la rédaction des programmes, des éditeurs de manuels scolaires, qui devront s'y adapter, des enseignants, pour qui il constituera l'horizon de leur pratique pédagogique – et ce sera l'un des objectifs de la rénovation des IUFM que de traiter cette question – ou des parents d'élèves, car il est essentiel qu'ils sachent ce que leurs enfants vont apprendre afin de comprendre les finalités de l'éducation et de mieux suivre les étapes de l'acquisition des connaissances.

Le socle est aussi une façon pour le ministère de déterminer des objectifs et de s'engager sur ces objectifs. La loi d'orientation pour l'avenir de l'École prévoit d'ailleurs que le gouvernement présentera tous les trois ans au Parlement un rapport sur la manière dont les programmes prennent en compte le socle commun et sur la maîtrise de ce socle par les élèves. Par ailleurs, dans son avis du 22 mai dernier, le HCE a marqué sa volonté de veiller à la mise en place effective des principes du socle.

La définition du socle s'accompagne de dispositifs permettant l'évaluation de sa mise en œuvre, ainsi que l'évaluation des connaissances acquises par les élèves eux-mêmes, ainsi que le prévoit la loi d'orientation : « *L'acquisition du socle commun par les élèves fait l'objet d'une évaluation, qui est prise en compte dans la poursuite de la scolarité.* »

Les objectifs de fin de cycle seront évalués à l'école élémentaire : un premier palier, à la fin du cycle des apprentissages fondamentaux (au CE1), correspondra notamment à l'acquisition de la lecture courante et de l'écriture ; un deuxième palier, à la fin de l'école primaire, validera en particulier l'acquisition des règles fondamentales de la grammaire, de la conjugaison, du calcul élémentaire et des quatre opérations. Le brevet national des collèges permettra d'évaluer la maîtrise du socle à la fin du collège.

Enfin, il faut souligner que chaque discipline contribuera à l'acquisition du socle, y compris l'éducation culturelle et artistique et l'éducation physique et sportive. Aucune discipline n'est indépendante des autres et la transversalité évoquée par Mme Muriel Marland-Miltello est une idée essentielle, notamment pour l'acquisition des compétences sociales et civiques, de l'autonomie et de l'esprit d'initiative.

Le contenu du socle lui-même est détaillé dans l'annexe au projet de décret, qui s'articule en sept grandes parties, qui sont autant de « piliers ». La loi en avait défini cinq : la maîtrise de la langue française ; la pratique d'une langue vivante étrangère ; la connaissance des principaux éléments des mathématiques et la maîtrise de la culture scientifique et technologique ; la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ; l'acquisition d'une culture humaniste. Ont été ajoutés, sur la recommandation du HCE, deux piliers complémentaires : l'acquisition de compétences sociales et civiques ; l'accession à l'autonomie et l'acquisition de l'esprit d'initiative.

Chaque pilier décline des connaissances, des capacités et des attitudes. Le lien entre les trois est tout à fait logique : les connaissances rendent possibles les capacités et, ensemble, elles développent un certain nombre d'attitudes intellectuelles et pratiques, indispensables tout au long de la vie, comme l'ouverture aux autres, le goût pour la recherche de la vérité, le respect des règles que l'on s'est donné. Pour prendre un exemple, la connaissance du calcul détermine la capacité à résoudre des problèmes, ce qui développe chez l'enfant l'esprit de méthode et de rigueur, ainsi que la capacité d'abstraction.

Les paragraphes qui énoncent les « attitudes » développent notamment une idée qui était présente dans le texte de la loi. En effet, dans le projet de décret, le titre du cinquième pilier est plus ramassé que son intitulé dans la loi, qui parlait d'une « culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté ». L'idée est cependant bien reprise dans le texte du socle, sous les rubriques des attitudes que la culture scientifique développe. L'énoncé des attitudes scientifiques précise en effet que « *l'esprit des mathématiques développe le respect de la vérité rationnellement établie* », que « *l'appréhension rationnelle des choses* » développe « *la conscience des implications éthiques* » des progrès techniques, ainsi que « *la responsabilité face à l'environnement, au monde vivant, à la santé* ».

Le texte du décret remplit donc bien la mission que lui a confiée la loi, à savoir de « *préciser les connaissances et compétences* » qu'elle désignait de façon générale.

Concluant sa présentation du socle, **le ministre** a souligné que celui-ci est d'abord une innovation. L'articulation entre les connaissances et les compétences reprend une idée d'un rapport du Conseil européen de 2001, mais la France est le premier pays en Europe à avoir réalisé quelque chose d'aussi ambitieux et exhaustif. Le socle est un cadre moderne, notamment par l'importance qu'il accorde aux technologies de l'information et de la communication et à l'apprentissage des langues étrangères. Il est européen, car la culture humaniste qu'il définit participe à la construction d'une véritable identité européenne, notamment par la connaissance de ses œuvres fondatrices, comme l'*Iliade* et l'*Odyssee*, la Bible ou les récits de la fondation de Rome. Il est européen aussi parce qu'il intègre le « *cadre européen de référence pour les langues* ».

Le socle, enfin, est un socle vraiment républicain, qui comprend les compétences sociales et civiques nécessaires à la construction de l'identité civique de tout individu. Il fournit aussi les éléments nécessaires à la constitution d'une citoyenneté éclairée, c'est-à-dire autonome. Il s'agit bien de « *mettre en place un véritable parcours civique de l'élève, constitué de valeurs, de savoirs, de pratiques et de comportements dont le but est de favoriser une participation efficace et constructive à la vie sociale et professionnelle et d'exercer sa liberté en pleine conscience des droits d'autrui* ».

Il est même affirmé, dans le texte de l'annexe du projet de décret, que le socle est le « *ciment de la Nation* ». Aujourd'hui, en effet, le lien national est mis à mal, le sentiment d'appartenance à une République une et indivisible s'affaiblit, les communautarismes resurgissent, les actes racistes se multiplient. Nombreux sont ceux qui disent ou écrivent que le lien national est à réinventer ; le socle peut y contribuer, car qu'est-il, sinon le fondement même d'une communauté nationale de savoirs, de pratiques, d'attitudes, la définition de repères intellectuels, culturels et civiques communs ? Pour dialoguer, pour se comprendre, encore faut-il vivre dans le même univers, partager des repères communs. Or, précisément, le socle fera que tous les enfants de France partageront de tels repères. C'est pourquoi le socle est bien le ciment de la Nation.

En réponse aux intervenants, **le ministre** a souligné, en ce qui concerne l'apprentissage junior, que celui-ci est parfaitement compatible avec le socle commun : il a bien été précisé, au cours de la discussion de la loi sur l'égalité des chances, que le CAP et le BEP attesteront de l'acquisition du socle. L'article L. 337-3 du code de l'éducation dispose que l'ensemble des activités dans le cadre du parcours d'initiation aux métiers concourt à cette acquisition. Le projet de décret d'application du

texte prévoit notamment qu'un bilan sera effectué à l'entrée et que la validation des connaissances et des compétences sera inscrite sur le livret de l'apprenti junior.

Tous les enseignants devraient avoir connaissance du socle, et la réforme des IUFM, dont le cahier des charges sera prochainement soumis au Haut Conseil de l'éducation, y aidera. Il faudra notamment harmoniser les concepts et le vocabulaire pédagogique : ainsi actuellement l'« argumentation » que l'on demande aux élèves des collèges n'a pas le même sens en français et en histoire ! Il faudra aussi que les professeurs des différentes disciplines travaillent en commun, notamment sur l'acquisition de compétences transversales comme l'autonomie et l'esprit d'initiative.

S'agissant enfin des arts plastiques et des enseignements artistiques, l'annexe au projet de décret relatif au socle indique que « *toutes les disciplines enseignées à l'école et au collège, y compris l'éducation physique et sportive, les arts plastiques et l'éducation musicale, ont (...) un rôle à jouer dans l'acquisition du socle, sans oublier l'éducation artistique et culturelle* », que la culture humaniste que dispense l'école « *a pour but de cultiver une attitude de curiosité pour les productions artistiques, patrimoniales et contemporaines, françaises et étrangères* », et que l'élève devra se montrer « *capable de concevoir, de mettre en œuvre et de réaliser des projets individuels ou collectifs dans les domaines artistiques, sportifs, patrimoniaux ou socio-économiques* ».

Mme Muriel Marland-Militello a demandé si la réforme ferait l'objet d'un document illustré à destination des personnes concernées.

Le ministre a répondu qu'une plaquette sera éditée, qui constituera un document de référence à la fois lisible, accessible et, si possible, attrayant.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le ministre d'avoir fait le point devant la commission sur cette question qui intéresse grandement tous ses membres.

*

Informations relatives à la Commission

La commission a désigné :

- *Mme Geneviève Lévy* rapporteure sur la proposition de loi visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés – n° 3083.
- *Mme Cécile Gallez*, rapporteure sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament – n° 3062.

La commission a désigné sur le projet de loi de finances pour 2007 :

- *M. Patrick Bloche*, rapporteur pour avis des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » ;
- *M. Marc Bernier*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » ;
- *M. Christian Kert*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Culture » ;
- *Mme Irène Tharin*, rapporteure pour avis des crédits de la mission « Enseignement scolaire » ;
- *Mme Chantal Bourragué*, rapporteure pour avis des crédits de la mission « Médias » ;
- *M. Jean-Jacques Gaultier*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;
- *M. Jean-Paul Anciaux*, rapporteur pour avis des crédits des programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;
- *M. Michel Heinrich*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Santé » ;
- *M. Jean-Marie Le Guen*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurité sanitaire » ;
- *M. Patrick Beaudoin*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Solidarité et intégration » ;
- *M. Gérard Cherpion*, rapporteur pour avis des crédits du programme « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité et intégration » ;
- *N.*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ;
- *M. Bernard Perrut*, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Travail et emploi ».

La commission a désigné les membres de la mission d'information sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental :

- *M. Christian Kert* (UMP), président-rapporteur
- *M. Patrick Bloche* (Soc.)
- *M. Yves Boisseau* (UMP)

- *Mme Chantal Bourragué* (UMP)
- *Mme Martine Carillon-Couvreur* (Soc.)
- *M. Frédéric Dutoit* (CR)
- *M. Gaëtan Gorce* (Soc.)
- *M. Michel Herbillon* (UMP)
- *M. Claude Leteurre* (UDF)
- *M. Dominique Richard* (UMP)
- *M. Dominique Tian* (UMP)

La commission a désigné sur le projet de loi de finances pour 2007 :

- *M. Gilles Artigues*, rapporteur pour avis des crédits du programme « Sport, jeunesse et vie associative ».

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

Mardi 6 juin 2006

Présidence de M. Patrick Ollier,

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

et de M. Pierre Méhaignerie,

Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan ont, au cours d'une réunion commune, entendu **M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, sur le prix de l'énergie et la situation économique des PME-PMI.**

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que cette réunion fait suite à l'audition de M. Pierre Gadonneix par la Commission, qui a été unanime pour s'inquiéter des effets d'une augmentation importante – de 60 à 80 % – du prix de l'électricité sur le marché dérégulé, en particulier pour les 600 à 1.000 PMI importantes dont dépend l'avenir du pays.

On peut se demander quelle perception peut avoir, dans ces conditions, l'opinion publique de l'avantage nucléaire de la France. Le président d'EDF a expliqué que, compte tenu des prix sur le marché régulé, il est normal que son entreprise se donne les moyens d'investir dans le renouvellement du parc et le développement d'outils industriels. Même en souscrivant à cela, il faut s'inquiéter des hausses actuelles.

La Commission des finances a donc souhaité que le ministre détermine quelles méthodes pourraient permettre de retrouver des prix normaux. Certains pays d'Europe sont revenus au bout d'un an sur la réversibilité, d'autres ont introduit une concurrence à l'intérieur du marché régulé. On peut se demander ce qu'il adviendra en France au 1^{er} juillet 2007. Par ailleurs, d'autres sociétés peuvent entrer en concurrence pour la distribution. On peut comprendre qu'il y ait sur le marché dérégulé des augmentations de 20 à 25 % pour ceux qui ont fait ce choix, mais des hausses de 60 à 80 % sont totalement insupportables. Par exemple, un équipementier automobile déjà fragile ne peut supporter une augmentation de l'électricité de 800.000 euros pour une entreprise de 700 personnes ! Il est donc heureux que le ministre expose les pistes concrètes qui peuvent permettre d'aboutir dans des délais brefs, d'autant que cela n'est pas sans conséquence sur le dossier du rapprochement entre Gaz de France et Suez.

M. Patrick Ollier, Président de la commission des Affaires économiques, s'est également réjoui de l'organisation de cette audition commune.

Il a souligné que les conséquences de la dérégulation des prix sur les PME ayant exercé leur éligibilité, exposées par le Président Pierre Méhaignerie, et les exigences de la Commission européenne sur les tarifs régulés donnaient une très mauvaise image de l'Europe : ce n'est pas ainsi que les chefs d'entreprise s'attendaient à vivre l'Europe. On comprend mal, par ailleurs, comment notre spécificité nucléaire ne pourrait pas continuer à protéger les consommateurs français et pourquoi ceux-ci devraient subir l'augmentation actuelle des prix européens de l'électricité liée à celle du prix du gaz donc du pétrole. Il a donc regretté que la Commission européenne souhaite faire aller les États membres au-delà de la directive en remettant en cause les tarifs régulés.

Sans doute faudrait-il aujourd'hui trouver le moyen d'offrir aux entreprises ayant exercé leur éligibilité et confrontés aux hausses de prix une possibilité de retour à un tarif régulé spécifique, établi à un niveau intermédiaire entre le tarif de droit commun et le prix prohibitif actuel. Ainsi éviterait-on que des entreprises ne subissent les conséquences désastreuses de ce dernier. Pour protéger les consommateurs, il faut aussi préparer,

dès maintenant, l'échéance du 1^{er} juillet 2007 et donc voter une disposition permettant à tous les consommateurs qui le souhaitent de continuer à bénéficier des tarifs.

Il conviendrait donc que le ministre indique s'il est favorable à ce qu'une réponse législative soit apportée, d'une part, au problème particulier des PME-PMI ayant exercé leur éligibilité et, d'autre part, à la nécessité de maintenir les tarifs réglementés après le 1^{er} juillet 2007.

Le texte permettant la fusion entre GDF et Suez, dont il est souhaitable qu'il avance rapidement, car se doter d'un groupe puissant, qui représenterait 20 % du marché et deviendrait le premier acheteur de gaz en Europe, irait dans le sens de l'intérêt des consommateurs, serait l'occasion de l'adoption de ces dispositions.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a rappelé que les directives européennes ont fixé, en 1996, 1998 et 2003, les conditions de l'ouverture des marchés à l'horizon du 1^{er} juillet 2007, date à laquelle l'ensemble des clients pourra alors faire appel à n'importe lequel des producteurs pour qu'il devienne leur fournisseur.

Depuis le 1^{er} juillet 2004, tous les clients professionnels sont éligibles. Ainsi, alors que l'ensemble de la consommation nationale représente 450 TWh, 70 % sont aujourd'hui éligibles et 565.000 sites ont choisi de sortir du tarif traditionnel d'EDF, ce qui représente un peu plus de 10 % des sites éligibles, mais, avec 150 TWh, près de la moitié de la consommation éligible. Les deux tiers d'entre eux ont toutefois conservé EDF comme fournisseur. La moitié des renouvellements de contrats en cours concerne les nouveaux opérateurs. Il faut rappeler à ce propos que le plus souvent les contrats portent sur un an et sont conclus sur la base du prix du marché au moment de leur signature. Ce prix s'est véritablement envolé en 2004 et en 2005 puisqu'on est passé de 23 euros par MWh en 2001 à plus de 60 euros en avril 2005 – moment où la commission des Finances a tiré le signal d'alarme – avant de retomber à 50 euros aujourd'hui grâce aux efforts conjugués de la Commission et de ceux qui disposaient de quotas de CO₂, remis sur le marché.

Une comparaison européenne des prix du marché montre que la France se situe dans la moyenne, le Royaume-Uni étant pour sa part très nettement au-dessus.

Une autre comparaison peut être faite, non pas à partir du prix rendu chez le client, donnée utilisée par la presse la semaine dernière et qui tient compte du transport et de la distribution, qui sont entièrement régulés, mais à partir de la part du prix moyen – régulé et non régulé – incombant exclusivement à la production. On constate alors que le prix de l'électricité en France est un peu plus cher que celui de la Finlande, qui dispose de contrats historiquement avantageux avec la Russie, ou que celui de la Lettonie, qui est surproductrice, mais qu'elle reste en dessous de la moyenne européenne. On note par ailleurs que les prix de marché ont été inférieurs aux tarifs de 2000 à 2004, avant de devenir supérieurs après cette date.

Le premier facteur d'explication est la volatilité du marché. En effet, la référence pour le prix de l'électricité est devenue le prix de marché par le jeu de la bourse Powernext, avec des vendeurs, des traders et des acheteurs. Powernext ne représente toutefois que 10 % du marché de gros, soit quelques dizaines de TWh, alors que les quantités d'énergie échangées sur le marché sont plus importantes dans les autres pays, sans que les prix soient plus bas pour autant.

Pour éviter les évolutions erratiques et parvenir à des prix pertinents, il paraît nécessaire d'améliorer la transparence, la profondeur et la liquidité du marché. Cela peut passer par un renforcement du rôle, des missions et des moyens de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). On peut aussi considérer que, pour que les prix baissent, il faut qu'il y ait davantage d'échanges sur les marchés. Cela suppose qu'EDF offre des droits de tirage supplémentaires, mais comment fixer le prix afin qu'il soit attractif pour les acheteurs, sans déstabiliser pour autant le marché ?

Un deuxième facteur d'explication tient à l'incorporation du prix du CO₂ dans le prix de l'électricité. Même si aucun producteur français d'électricité n'a eu besoin d'acheter sur le marché une seule tonne de CO₂ pour produire son électricité, il existe bien une corrélation entre prix du CO₂ et prix de l'électricité. L'ensemble des producteurs européens a ainsi incorporé le prix du CO₂ nécessaire à la fabrication de l'électricité, à tel point que lorsque le cours de la tonne de CO₂ a fortement baissé ces dernières semaines, le prix de l'électricité a suivi. Il est donc souhaitable de trouver le moyen de rendre cette corrélation inopérante, mais en prenant garde à ne pas remettre en cause, au niveau européen, le mécanisme vertueux des quotas de CO₂. Il n'est donc pas facile d'imaginer une solution. Les ministres allemand et français vont demander que les pénalités soient plafonnées, afin que l'on n'atteigne en aucun cas une sanction de 100 euros par tonne, comme cela est prévu à partir de

2008, mais aussi que les États qui ont des excédents de CO₂ puissent les mettre sur le marché. L'ensemble de ces mesures suppose à la fois de modifier la directive, ce qui sera fort long, et la loi française.

Le troisième facteur d'explication réside dans la prise en compte des investissements futurs. La situation actuelle s'explique par le fait que la capacité de consommation s'approche de la capacité de production. Il est donc important d'investir. C'est ainsi qu'on a demandé à EDF, au moment de l'ouverture du capital, d'investir 30 milliards d'euros au cours des trois prochaines années. Tel n'était pas le choix spontané des dirigeants de l'entreprise. L'idée était de parvenir à des surcapacités afin de pouvoir jouer sur les prix. Les besoins supplémentaires nécessaires en France ont été estimés à 1.700 MGw d'ici 2010 et à 2.600 MGw d'ici 2013. D'ores et déjà, EDF et les autres producteurs ont annoncé 4.000 MGw de plus d'ici 2013.

Un certain nombre de solutions sont souvent avancées pour limiter la hausse des prix, mais elles paraissent peu réalistes, notamment l'idée de permettre le retour au tarif des clients ayant exercé leur éligibilité.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait observer qu'il ne s'agissait pas obligatoirement de revenir au tarif antérieur mais d'arriver à un tarif acceptable, avec une augmentation de 20 à 25 % et non pas de 60 à 80 %. Il y a de la marge.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a jugé l'idée excellente, sauf pour les fournisseurs concurrents d'EDF, qui n'ont pas véritablement de marge entre leur prix d'achat et leur prix de revente, car ils ne produisent pas d'électricité.

Si EDF propose un tarif dérégulé à seulement 25 % de plus que le tarif régulé, les clients risquent de quitter ses concurrents pour revenir vers lui. Et s'il ne peut les servir en raison de ses engagements, les prix continueront de monter. L'Espagne, qui a instauré le retour aux tarifs, est en contentieux avec la Commission européenne. Il ne faudrait pas s'engager dans une solution qui obligerait, d'ici un ou deux ans, toutes les entreprises à rembourser la différence.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que la Commission européenne est très gênée parce qu'il n'y a pas assez de concurrence.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a observé que le risque est précisément de réduire encore la concurrence.

Le Président Pierre Méhaignerie a répondu que tel ne serait pas le cas si l'on utilise le dispositif de la CSPE (Contribution du Service Public de l'Électricité). Car il faut bien trouver une solution pour mettre un terme à l'étouffement des PME qui supportent aujourd'hui une augmentation tarifaire de 80 %.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a insisté sur le fait que le gouvernement s'efforce de trouver rapidement des solutions. La CSPE, pourcentage de la facture payée par tous les consommateurs sert à financer les tarifs sociaux ainsi que les énergies renouvelables qui sont achetées à des prix supérieurs à ceux du marché. L'idée pourrait être d'utiliser ce mécanisme pour une bonification exceptionnelle, afin de compenser les augmentations de prix.

Une autre solution serait d'organiser la cession de capacités de production à prix coûtant au profit des distributeurs alternatifs, avec le risque précédemment évoqué d'un effet sur le marché. Il est aussi proposé, comme l'a rappelé le Président Pierre Méhaignerie, d'imposer le même tarif à tous les opérateurs et de financer les écarts de coûts par un accroissement de la CSPE, mais au détriment de la facture du consommateur. Certains considèrent aussi qu'on pourrait limiter les prix de l'électricité par le jeu du code du commerce, mais est-ce compatible avec les normes européennes ?

Le gouvernement a pour sa part pris un certain nombre d'initiatives pour maîtriser l'évolution des prix. Pour les gros « électro-intensifs », c'est-à-dire les 60 entreprises et les 300 sites dont la consommation est supérieure à 2,5 KWh par euro de valeur ajoutée – aluminium, chimie, papeterie, acier, verre, etc. –, un amendement à la loi de finances rectificative 2005 a permis de créer le consortium Exeltium, qui met à leur disposition des KWh à un prix très favorable. Il a fallu, avant de mettre cette mesure en œuvre, montrer qu'il s'agissait bien de faire baisser les prix et non pas de constituer une entente pour les augmenter. La Commission a ainsi accepté ce dispositif qui permettra à ces entreprises de rester compétitives.

La deuxième réponse prend la forme des engagements en faveur des PME-PMI. À l'occasion de la table ronde du 15 mai 2006, les producteurs d'électricité ont pris des engagements commerciaux pour répondre à court terme aux préoccupations de leurs entreprises clientes. Ils ont en particulier admis la réalité de l'effet

CO₂, tout en observant qu'il s'agissait aussi d'un effet d'aubaine, puisqu'il ne correspond pas à un surcoût dans leurs prix. Ils ont accepté de faire des offres non indexées à la hausse sur le prix de marché et non affectées par les évolutions du coût du CO₂. Une renégociation interviendra dès cette année pour 600 contrats d'approvisionnement. Des contrats à moyen et à long terme, en particulier pour des entreprises qui se regroupent, permettront véritablement d'obtenir des prix plus bas que ceux du marché.

Le défi le plus important est sans doute de faire en sorte que la capacité de production soit à la hauteur des besoins, ce qui passe par une programmation pluriannuelle des investissements, un très gros effort de maîtrise de la demande et une politique de développement des énergies renouvelables.

M. Hervé Novelli a considéré qu'il y avait bien un problème sur le marché des prix de gros de l'électricité, à telle enseigne que l'ancien président de la CRE, M. Jean Syrota, a déclaré qu'il semble que les grands opérateurs ne soient pas en situation de concurrence réelle et que plus personne ne surveille les prix en temps réel sur le marché. On peut légitimement se demander en premier lieu qui surveille, qui contrôle et qui régule ? Peut-être conviendrait-il de demander à la CRE un rapport, ou que les commissions des Finances et des Affaires économiques créent une mission d'information. S'agissant des 700 entreprises, réparties sur l'ensemble du territoire, qui ont fait le choix de sortir du tarif et s'en trouvent aujourd'hui pénalisées, il faut veiller à ce que la concurrence, qui est un élément majeur de la protection des consommateurs par ses effets de diminution des prix et d'amélioration de la qualité, ne soit pas remise en cause. Il semble qu'il y a, jusqu'ici, contradiction entre ouverture à la concurrence, formation des prix et durée du monopole. Il n'est pas possible de dissocier ce débat des évolutions à venir d'un deuxième gros opérateur sur le marché français, qu'il soit constitué par fusion de Suez avec GDF ou avec Enel. On ne résoudra pas le problème des prix si on ne dispose pas des éléments d'une vraie concurrence. Or la concurrence ne se décrète pas, elle suppose que l'on se dote d'opérateurs.

M. Serge Poignant a insisté sur la nécessité de permettre aux consommateurs ayant exercé leur éligibilité de revenir à un prix acceptable.

S'agissant de la corrélation apparente entre le prix du KWh et celui de la tonne de CO₂, on peut se demander s'il s'agit véritablement d'une relation de cause à effet. Les trois-quarts de l'énergie française sont d'origine nucléaire et 15 % d'origine hydraulique ; il n'y a donc qu'environ 10 % qui proviennent de l'énergie fossile et qui rejettent du CO₂. Il semble particulièrement surprenant que la France soit obligée de subir cette corrélation et qu'elle ne tire aucun bénéfice de sa spécificité.

M. Jean-Claude Lenoir a souligné la mauvaise image de l'Europe que risquent d'avoir des citoyens, pour lesquels l'ouverture du marché et le développement de la concurrence doivent signifier une diminution des prix. Il est donc important que le ministre donne aujourd'hui des explications sur une flambée des prix d'autant moins compréhensible pour des Français se sentant protégés par le choix du nucléaire qu'elle n'a aucun lien avec le cours de l'uranium.

Puis, il a rappelé que les besoins d'investissements pour renouveler les capacités de production pesaient nécessairement sur le niveau des prix et que ces besoins conduisaient les opérateurs historiques à solliciter une augmentation des tarifs. Il a précisé que l'évolution de ces tarifs résultait de décisions politiques et non des demandes d'EDF.

Parmi les solutions proposées, certains ont avancé l'idée d'un agrément des prix, bien que la CRE ait déclaré ne pas disposer des moyens nécessaires pour le faire.

Il est par ailleurs apparu que la transposition des dernières directives ne visait pas simplement à ouvrir les marchés, mais aussi à opérer la séparation juridique de la distribution. Or, si la France ne légifère pas avant l'échéance, Bruxelles prendra les décisions à sa place.

Pour procéder aux améliorations et aux vérifications nécessaires, il faut impérativement recourir à la voie législative. Un tel texte est, en outre, très attendu par les consommateurs, qui ne craignent pas l'ouverture, mais qui veulent disposer des moyens d'être protégés. Le groupe de travail a d'ailleurs proposé l'institution d'un médiateur dans le domaine de l'énergie, de façon à analyser les difficultés entre les particuliers et les opérateurs.

S'agissant toujours des consommateurs, il convient de rappeler qu'il n'existe pas aujourd'hui de tarif social pour le gaz et que sa création est souhaitable.

À propos de l'éligibilité au 1^{er} juillet 2007, es débats ont beaucoup porté sur la réversibilité, l'ensemble du groupe de travail considérant qu'il faut trouver le moyen d'ouvrir cette possibilité. Telle est l'idée du « couple » personne-site proposée pour les consommateurs domestiques puisque ne plus remplir une des conditions permettrait de revenir au tarif antérieur.

M. Michel Bouvard a rappelé qu'il y avait plus de trois ans qu'il appelait l'attention de tous sur cette affaire et qu'un rapport du Conseil général des Mines et de l'Inspection générale des finances a constaté l'existence de mouvements spéculatifs sur le marché de gros. Si la France n'est pas loin d'être totalement autosuffisante, ses voisins sont quant à eux hautement déficitaires. C'est pour cela que l'ouverture a tiré les prix vers le haut. Il conviendrait donc que les autres pays européens renforcent leur capacité de production, ce qui ramène au débat sur le nucléaire.

Pour sa part, le consortium pour les électro-intensifs ne règle pas tout : en mettant la barre à 2,5 KWh par euro de valeur ajoutée, on a, certes, augmenté le nombre des bénéficiaires, mais on a aussi en quelque sorte fragilisé les plus gros consommateurs. En effet, on peut se demander si le consortium doit être capable de recevoir la production d'énergie nécessaire à la couverture de la totalité des besoins de ses membres ou s'il ne recevra l'énergie à un prix correct qu'à hauteur de 80 % des besoins, ce qui l'obligerait à acheter plus cher les 20 % restant, avec les risques industriels que cela comporte.

Il serait donc utile de savoir si le consortium recevra des producteurs, au tarif préférentiel, le volume d'énergie nécessaire. La logique du consortium repose sur des investissements dans l'EPR. De nombreuses variables donc peuvent jouer sur les tarifs, à commencer par la durée d'amortissement de ces investissements. La durée des contrats est également un élément important pour toutes les entreprises pour lesquelles l'électricité joue un rôle important dans la formation des coûts. Un certain nombre d'entre elles sont encore engagées dans des contrats à court terme et il convient sans doute de prévoir des contrats à plus long terme, car elles ont besoin d'une certaine sécurité sur le coût de leur énergie pour investir.

Enfin, il ne faut pas se désintéresser du sort des régies électriques, qui sont actuellement confrontées à des problèmes de gestion en raison d'une véritable inflation paperassière.

M. Daniel Paul a fait observer que la contradiction entre la concurrence et l'augmentation des prix est flagrante. Ce qui se produit aujourd'hui était en fait inscrit dans la logique d'ouverture des marchés. L'énergie n'est pourtant pas un bien comme les autres, car elle est nécessaire à la vie. Jusqu'à présent, il a été possible de préserver ce secteur de la concurrence, mais la loi du marché s'impose de plus en plus.

La présence du nucléaire dans le *mix* énergétique est souhaitable. Il est paradoxal d'imputer au nucléaire l'augmentation des tarifs de l'électricité en France. Cette augmentation est un mauvais coup porté non seulement à l'Europe, mais aussi à l'opérateur historique et au nucléaire.

L'idée d'une augmentation brutale de la CSPE pour sortir des difficultés actuelles est inacceptable, car elle reviendrait à faire supporter aux particuliers les conséquences de l'augmentation des tarifs pour les entreprises.

S'il convient par ailleurs de sauver Suez, le gouvernement a les moyens de le faire sans fragiliser ni privatiser GDF. L'argument de la logique industrielle n'est pas sérieux. Il serait illusoire de penser que la naissance de ce groupe entraînerait une diminution du prix du gaz.

Il serait particulièrement instructif d'organiser à l'Assemblée un débat sur le bilan de l'ouverture d'EDF à la concurrence afin de pouvoir enfin vérifier si elle est, comme on le prétend, synonyme de baisse des prix, de qualité pour tous les usagers, d'améliorations pour les salariés. Le fait que le Gouvernement refuse obstinément ce débat n'est pas bon signe. Dans la mesure où l'on parle de contreparties économiques exigées du nouveau groupe en cas de fusion GDF-Suez, il paraîtrait utile d'examiner sérieusement la possibilité d'une fusion entre EDF et GDF, de façon à reconstituer les opérateurs historiques dans ce secteur, très spécifique. Certes, cela ne paraît pas conforme aux règles européennes actuelles, mais l'importance des enjeux devrait conduire à y réfléchir.

M. François Brottes a demandé que l'on cesse de jouer aux apprentis sorciers et que l'on reconsidère au plus vite la question du démantèlement d'EDF-GDF, car le pouvoir politique ne peut jouer un rôle utile que s'il a une maîtrise significative du capital des entreprises publiques de l'énergie.

Dans son exposé, le ministre n'a pas fait référence à la loi d'orientation sur l'énergie, qui renvoie pourtant à la question du volume produit par les énergies renouvelables. Aujourd'hui, on a l'impression que le

gouvernement s'apprête à faire diversion, d'une part en déposant un projet de loi censé destiné à faire baisser le prix de l'électricité, mais qui contiendra aussi la privatisation de GDF, d'autre part en faisant croire que l'augmentation actuelle du prix de l'énergie est liée à la CSPE et au protocole de Kyôto. Pourtant, il n'est pas certain que la France ait intérêt à demander que l'on réduise l'impact de ce protocole. En revanche, le ministre devrait faire valoir au niveau européen que l'énergie ne peut pas être traitée comme n'importe quel bien de consommation. D'ailleurs, les industriels eux-mêmes disent que le système antérieur fonctionnait bien mieux. Il est dommage que le ministre n'ait pas indiqué l'impact de l'augmentation du prix d'énergie sur l'ensemble des entreprises, et pas seulement sur les plus importantes. Il serait pourtant intéressant de savoir combien d'entreprises sont en cessation de paiement pour ce motif, sur lequel elles n'ont aucune prise. Il serait également utile de faire des comparaisons en sortant du strict cadre européen..

Dispose-t-on d'informations sur le prix de revient et le prix de vente de l'énergie chez GDF, le président de cette entreprise publique n'ayant pas fourni de réponse sur ce point jusqu'à présent ? Le maintien du tarif régulé au-delà de l'échéance du 1^{er} juillet 2007 est indispensable, le nombre d'entreprises qui seront victimes de l'augmentation des prix de l'électricité doit inciter à envoyer des signaux forts, bien au-delà de la création du consortium, qui n'aura guère d'impact.

M. Charles de Courson a rappelé que si la tarification de l'électricité reposait autrefois sur un calcul entre coût marginal et coût moyen, elle repose aujourd'hui sur un coût marginal, qui est *de facto* le prix du baril de pétrole. L'ancien président de la CRE a d'ailleurs confirmé cette corrélation lors de son audition. Il serait donc intéressant d'envisager de faire évoluer le système de tarification vers un coût moyen de développement.

À l'occasion des auditions de MM. Pierre Gadonneix et Jean Syrota, la commission des Finances leur a demandé pourquoi il n'existe pas de marché de l'électricité à moyen et à long terme pour l'ensemble des entreprises, alors qu'on y est parvenu pour les électro-intensifs, grâce à l'amendement de M. Michel Bouvard. Quelle initiative peut prendre le ministre pour aller dans ce sens ?

Une position intermédiaire pourrait être trouvée, entre la non réversibilité et la réversibilité totale, en n'autorisant le retour au tarif qu'à partir d'un certain écart entre le marché et le tarif réglementé.

M. Philippe Auberger a observé que l'insuffisance de la concurrence est due aux trop faibles capacités de production. Il convient donc de développer hardiment ces dernières, mais cela va prendre du temps. Le rapprochement entre GDF et Suez ne va rien apporter en la matière, puisque ni l'un ni l'autre ne sont vraiment producteurs d'électricité en France et qu'il leur faudrait cinq à sept ans pour monter une centrale thermique ou nucléaire. La seule possibilité est donc d'accroître les capacités de production d'EDF, d'autant que le marché supporterait mal la présence de deux entreprises majeures. Par ailleurs, si l'on veut vraiment aller vers un marché concurrentiel, il faut libérer le transport de l'électricité et donc absolument détacher RTE d'EDF.

M. Jean-Jacques Descamps a jugé impossible de traiter l'ensemble de cette question au cours de cette seule audition et a donc soutenu l'idée de la création d'une mission d'information.

L'énergie est une matière première, dont les cours peuvent varier comme ceux des autres matières premières ; les entreprises qui sont sorties du tarif en avaient profité au départ. Si l'on est aujourd'hui au milieu du gué de l'ouverture des marchés, il ne faut pas chercher à revenir sur la rive d'où l'on est parti, mais à atteindre le plus vite possible l'autre rive, celle de la concurrence. S'il est difficile de porter un jugement sur la fusion GDF-Suez, on voit qu'elle amènerait à dénationaliser un peu Gaz de France tout en renationalisant totalement le gaz en Belgique, ce qui n'est pas forcément une bonne idée. Il faut donc laisser faire le marché.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que la situation actuelle de certaines entreprises au regard des hausses de tarifs ne permet pas d'attendre plusieurs mois. Il a regretté qu'EDF, bien que disposant du nucléaire, ait fixé ses tarifs, sur le marché dérégulé, un à deux euros au-dessus des tarifs allemands.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a formulé les réponses suivantes :

– le renforcement des pouvoirs de la CRE nécessite un projet de loi, auquel il travaille, ainsi qu'un décret d'application de la loi du 13 juillet 2005, qui devrait sortir dans les prochaines semaines et qui étendra en particulier les pouvoirs de la commission sur Powernext.

– s'agissant de la fusion GDF-Suez, la France a besoin de capacités et d'entreprises capables d'investir des sommes importantes. Aucune des deux entreprises ne peut le faire seule et les rassembler permettra d'atteindre un seuil critique par rapport au niveau nécessaire d'investissements ;

– il n'est pas nécessaire d'attendre cinq à sept ans pour augmenter les capacités : c'est d'ailleurs autour des projets communs à trois ans de Suez et de GDF qu'est née l'idée du rapprochement ;

– les tarifs régulés actuels sont extrêmement avantageux. Mais il n'y a aucune certitude quant au fait que le nucléaire soit systématiquement moins cher que le gaz. Si tel est effectivement le cas en France, c'est parce que le nucléaire est sûr et qu'il fonctionne bien. Au Royaume-Uni, il est plus cher que le reste de l'énergie.

– il n'est pas exclu d'étudier l'idée d'un tarif spécial, mais le problème tient essentiellement aux autres producteurs et distributeurs, qui risquent ainsi de perdre leurs clients.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé qu'un rééquilibrage n'exigerait pas un bouleversement complet.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a insisté sur le fait que la corrélation entre le CO₂ et le prix de l'électricité est évidente. L'augmentation du prix du CO₂ et la prise de conscience de la nécessité d'un renouvellement des capacités ont été concomitantes. Si les comparaisons portent surtout sur le marché européen, c'est parce qu'il est largement interconnecté et que les États membres de l'Union sont dépendants les uns des autres. Peut-être pourrait-on aller plus loin dans l'indépendance de RTE vis-à-vis d'EDF en donnant à la Caisse des dépôts des participations plus importantes, mais d'ores et déjà aucune décision sur les investissements ne doit plus être visée par EDF.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné qu'elle était plus théorique que pratique.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a poursuivi ses réponses :

– il convient d'examiner très précisément la proposition qui consisterait à équilibrer les tarifs entre ceux qui paient cher et ceux qui ne paient pas cher, en jouant sur la CSPE. La tentation d'EDF est de proposer pour tout le monde un tarif beaucoup plus cher qu'il ne l'est actuellement. Cette solution paraît un peu trop simpliste ;

– un marché à moyen et à long terme est indispensable et les producteurs sont incités à s'engager dans cette voie, mais ils répondent que les consommateurs sont réticents. Ainsi, dans le consortium, seules les très grosses entreprises sont prêtes à s'engager à quinze ou vingt ans. Les plus petites ont du mal à les suivre, faute d'une visibilité suffisante de leurs activités futures ;

– une réversibilité à partir d'un certain seuil peut être envisagée, mais il convient de préciser dans quelles conditions. Dans un souci de flexibilité, le CSEG propose que les tarifs réglementés soient encore valables après le 31 décembre 2007, ce qui irait au-delà de la directive européenne ;

– aucun mauvais coup n'est porté au nucléaire et le bénéfice du choix qui a été fait en sa faveur se retrouve aujourd'hui dans le tarif, dont bénéficient tous les particuliers et beaucoup d'entreprises.

Le Président Pierre Méhaignerie a jugé difficile que l'Assemblée débattenne de l'opération Suez-GDF sans qu'un certain nombre d'éclaircissements concrets n'aient été apportés, en particulier sur les problèmes de l'électricité, afin de mesurer l'intérêt de disposer d'un deuxième grand producteur.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a observé que le problème tient à la comparaison entre niveaux de production et de consommation. Des capacités supplémentaires sont aujourd'hui nécessaires et on en connaît même le niveau. La France se livre à l'exercice de programmation pluriannuelle des investissements et une demande forte du mémorandum français sur l'énergie est que l'on fasse de même au niveau européen, afin que les autres pays disposent de la même visibilité de l'évolution de leur consommation et de leur production. C'est de là que peut venir la capacité supplémentaire que la France appelle de ses vœux, qui permettrait d'avoir une vraie concurrence, en disposant de plusieurs sources possibles pour un achat donné.

*

* *

Mercredi 7 juin 2006

*Présidence de M. Patrick Ollier, Président,
puis de M. Jean Proriol, Vice-Président*

La Commission a entendu **M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur l'application de la loi d'orientation agricole.**

Le Président Patrick Ollier a remercié le ministre d'être revenu devant la Commission pour évoquer devant elle l'application de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole. Il a souligné combien le ministre était attentif à travailler en collaboration étroite avec le Parlement, comme cela a été le cas après l'adoption de la loi relative au développement des territoires ruraux. Il est assez rare, a-t-il observé, qu'un membre du Gouvernement prenne lui-même l'initiative de venir informer les parlementaires de l'application des textes qu'ils votent.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, s'est réjoui de l'occasion qui lui était donnée de rendre compte devant la commission de l'état d'avancement des textes d'application de la loi d'orientation agricole. L'Assemblée nationale a dès l'origine très fortement contribué à l'enrichissement du contenu de cette loi.

Trois principes doivent guider l'élaboration des textes d'application : la mobilisation des services, car le chantier est vaste ; la concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes ; la fidélité aux intentions du législateur.

Le chantier est effectivement vaste. Le projet initial présenté par le Gouvernement au Parlement le 18 mai 2005 comptait 35 articles. Après avoir été considérablement enrichi par un passionnant débat parlementaire, le texte promulgué en comporte le triple, soit 105 articles. Soixante-quatre sont d'application immédiate. La mise en œuvre des autres requiert l'adoption de 72 textes complémentaires, à savoir : 10 ordonnances, 18 décrets en Conseil d'État, 28 décrets simples, 16 instructions fiscales. Cela se traduit par la réécriture d'un bon quart du code rural.

Sur les 10 ordonnances, deux projets, relatifs au statut du fermage et aux accidents du travail et maladies professionnelles, sont actuellement devant le Conseil d'État et devraient être adoptés en Conseil des ministres avant la fin du mois de juin. Six projets d'ordonnances sont actuellement rédigés et seront transmis au Conseil d'État dans le courant du mois. Deux projets, l'un qui concerne la protection sociale des non-salariés agricoles exploitant des terres d'une superficie inférieure à la moitié de la surface minimum d'installation, l'autre relatif à l'outre-mer, sont moins avancés car ils réclament une mise au point technique.

Les parlementaires disposent des projets de textes dès qu'ils sont élaborés.

La loi appelle également 46 décrets, pour 33 articles. A ce jour cinq décrets sont publiés ; deux relatifs à la réforme des offices, les trois autres concernant le Conseil de la modération, le bail cessible et le contrôle des pêches.

Trois décrets sont en cours de signature, concernant les filiales de l'ONF, les ateliers porcins, et l'observatoire des distorsions.

Le décret pris en application de l'article 10 instaurant une procédure d'agrément des GAEC est actuellement devant le Conseil d'État.

L'élaboration des textes d'application suppose la consultation obligatoire de 12 ministères, de 4 collectivités territoriales et de 14 organismes divers, dont la Commission européenne.

Au-delà de ces consultations obligatoires, plusieurs séances de travail et d'explications, dans des configurations variées, ont été organisées avec l'ensemble des parties prenantes. La représentation nationale y a été associée, notamment en la personne des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cela étant, il était également clair, d'emblée, que la concertation dans l'élaboration des textes d'application ne devait remettre en cause ni les intentions du législateur, ni les équilibres auxquels il était parvenu.

S'agissant du développement des entreprises agricoles, le bail cessible, qui représente une avancée sensible en termes de modernisation du statut de l'exploitation, peut d'ores et déjà être signé, depuis la publication du

décret du 23 mars dernier. La création du fonds agricole fera très prochainement l'objet d'un décret permettant la déclaration du fonds auprès du centre de formalité des entreprises.

Afin de faciliter la transmission, la loi a instauré une déduction fiscale en cas de différé de paiement accordé au repreneur. L'instruction fiscale correspondante a été publiée le 30 mai dernier.

La simplification du contrôle des structures avait beaucoup animé les débats en séance publique. Depuis le début de l'année, de nombreuses réunions avec les partenaires concernés ont permis de déboucher sur un compromis équilibré, en phase avec le résultat des débats, ce qui permettra la signature très prochaine du décret.

Le titre I comporte aussi un ensemble de mesures visant à promouvoir l'emploi, ainsi qu'à améliorer la protection sociale et les conditions de travail des exploitants et de leurs familles.

L'article 21 crée une obligation de choix d'un statut professionnel pour les conjoints participant aux travaux. Le projet de décret précise les modalités d'option du conjoint collaborateur pour son statut. Il est actuellement en phase finale de concertation avec les organisations professionnelles agricoles et devrait pouvoir être transmis au Conseil d'État dans les jours à venir.

L'article 23 de la loi prévoit 2 ordonnances d'application. L'une vise à améliorer la protection sociale des non-salariés agricoles exploitant des terres d'une superficie inférieure à la moitié de la SMI. Un avant-projet d'ordonnance a été soumis aux organisations professionnelles au mois de mai. Des travaux supplémentaires ont été demandés aux services du ministère et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour préciser les paramètres du projet.

Le projet d'ordonnance sur les régimes d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés et des non-salariés agricoles a été préparé et transmis au Conseil d'État, qui l'étudiera dans le courant du mois.

La création d'un crédit d'impôt-remplacement par l'article 25, très attendu par les éleveurs, permet aux exploitants de se faire remplacer 14 jours par an. La mise en œuvre de cette disposition nécessite un décret qui devrait être adopté dans le courant du mois.

La loi prévoit également, dans ses articles 26, 27 et 31, la mise en place de toute une série de dispositifs d'exonérations nouvelles en faveur de l'emploi agricole faisant suite au rapport de Jacques le Guen : emploi de salariés en CDI par les groupements d'employeurs ; transformation de CDD en CDI ; passage de 100 à 119 jours des exonérations pour travailleurs occasionnels et élargissement de la mesure aux entreprises de travaux forestiers et agricoles ; exonération de la part salariale pour les emplois saisonniers de salariés de moins de 26 ans.

Deux projets de décret ont été préparés pour l'application de ces articles et font actuellement l'objet des consultations obligatoires auprès des organismes du régime général. Ils seront mis à la signature en juin.

Dans le domaine de la formation des chefs d'entreprise, l'article 33 améliore la reconversion des exploitants en difficulté en instaurant la possibilité de bénéficier d'un revenu de remplacement pendant leur congé de formation. Le projet de décret prévoit un revenu de remplacement fixé à 75 % du SMIC. Il doit être soumis à la consultation du Conseil supérieur de la formation tout au long de la vie, lequel se réunit le 21 juin 2006. Le texte lui a été transmis à cet effet.

Pour favoriser l'activité, l'article 58, dernier alinéa, prévoit également la possibilité pour les CUMA de stabiliser leurs emplois saisonniers par des activités de mise à disposition au profit de leurs adhérents. Le projet de décret fixe à 30 % le pourcentage de la masse salariale que chaque CUMA peut consacrer à l'activité de groupement d'employeurs au profit de ses adhérents. Il a reçu l'accord des CUMA, même si elles auraient souhaité qu'un pourcentage supérieur soit retenu. Il doit être mis prochainement dans le circuit de signatures.

Le titre III vise à consolider le revenu agricole et à favoriser l'activité, notamment en améliorant les débouchés des produits agricoles tels que les biocarburants, les huiles végétales et les bioproduits.

S'agissant des biocarburants, Thierry Breton, François Loos et le ministre lui-même tiendront ce jour, avec les professionnels, une table ronde consacrée au flex-fuel. Un nouvel appel à candidatures sera publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, portant sur des volumes supplémentaires de 900 000 tonnes par an de

biodiesel et 200 000 tonnes par an de bioéthanol. Les agréments correspondants seront accordés aux opérateurs au cours de l'automne prochain.

Les dispositions qui déterminent les conditions d'autorisation des huiles végétales pures comme carburant agricole et de leur exonération de la taxe intérieure de consommation s'inscriront dans le cadre plus large d'un décret donnant un statut fiscal propre aux unités de production de biocarburants. La rédaction de ce décret par la direction générale des douanes est achevée.

Le second décret précisant les modalités de production, de commercialisation et d'utilisation des huiles végétales pures comme carburant agricole ou pour ravitaillement des navires de pêche interviendra au second semestre 2006.

Par ailleurs, de nombreux élus locaux ont exprimé le souhait de conduire, dans un cadre réglementaire approprié, des expériences d'utilisation d'huiles végétales pures en cohérence avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République prévoyant le droit à l'expérimentation pour les collectivités locales. A cet effet, les ministres François Loos et Jean-François Copé ont été sollicités dans le but d'examiner les conditions de création d'un cadre légal approprié à ces expérimentations.

L'une des dispositions fiscales, prévues à l'article 49, ayant pour objectif de faciliter le développement des produits agricoles et forestiers à des fins énergétiques, étend aux usages non domestiques le taux réduit de la TVA sur le bois-énergie. L'instruction fiscale correspondante a été publiée le 20 mars 2006.

Le développement des bioplastiques a reçu une impulsion décisive avec l'article 47 de la loi, qui prévoit l'interdiction à compter du 1^{er} janvier 2010 des sacs de caisses en plastique non biodégradable. Deux décrets sont prévus. Le premier précise le champ de la mesure d'interdiction et définit les contrôles et sanctions qui y sont liées ; il est actuellement rédigé et devrait être prochainement présenté à la signature du ministre et au contreseing des ministres de l'économie, de la justice, de l'environnement, des PME et de l'industrie. Le second, qui doit être pris avant le mois de décembre, devra fixer les taux d'incorporation de matière d'origine végétale dans différents usages du plastique. Les travaux techniques préparatoires à la rédaction de ce texte ont d'ores et déjà débuté.

Renforcer l'organisation économique, c'est renforcer les organisations de producteurs et moderniser le statut de la coopération agricole. C'est pourquoi l'article 53 de la loi d'orientation définit les principes applicables en matière de reconnaissance des organisations de producteurs et élargit les attributions des interprofessions. Des décrets doivent, par secteur, fixer les conditions d'attribution et de retrait de cette reconnaissance. Dans les secteurs de l'élevage et des fruits et légumes, deux projets ont été élaborés en étroite concertation avec les familles professionnelles. Ils devraient être publiés d'ici le début de l'été.

Dans le secteur de la viticulture, il fallait choisir entre tenir compte des orientations qui seront fixées en la matière lors de la prochaine réforme de l'OCM viticole – et donc attendre l'adoption de la nouvelle réglementation communautaire à la fin de l'année 2006 – ou, au contraire, tenter d'influencer cette réforme en faisant connaître dès à présent les orientations de la France en matière d'organisation du secteur. C'est cette seconde option qui a été privilégiée et les textes sont en préparation accélérée, afin que le Gouvernement soit en mesure de peser de manière à la fois constructive et déterminée sur les débats communautaires préjudant à la mise en place de la future OCM.

Afin de moderniser le statut de la coopération agricole, l'article 59 habilite le Gouvernement à rédiger un projet d'ordonnance qui réforme les règles de fonctionnement, d'administration et de révision des coopératives agricoles. Ce texte est désormais rédigé pour l'essentiel, en liaison étroite avec la profession. Seules certaines dispositions concernant le contrôle légal des comptes par les sociétés de révision des coopératives agricoles doivent encore faire l'objet, dans les tout prochains jours, d'échanges complémentaires avec le ministère de la justice.

De même, le décret prévu par l'article 58 pour la mise en place d'un Haut conseil de la coopération agricole est prêt. Il a été élaboré en étroite concertation avec COOP de France et avec le député M. François Guillaume, qui avait proposé cette orientation dans son rapport au Premier ministre le 20 octobre 2004.

Enfin, le projet de décret relatif à la composition et au fonctionnement de l'observatoire des distorsions, souhaité par M. Jacques Le Guen est rédigé et finalisé. Il sera signé dans les tout prochains jours. L'observatoire sera installé dans la première quinzaine de juillet.

Le titre IV de la loi est consacré aux attentes des citoyens et des consommateurs.

Elles sont fortes dans deux domaines : l'environnement et la sécurité sanitaire et la qualité des produits.

Le bail environnemental permettra d'assurer la préservation des espaces agricoles qui le nécessitent. Le décret est en cours de discussion avec les organisations professionnelles agricoles. La loi a prévu, pour une période de 3 ans, un crédit d'impôt pour l'agriculture biologique afin de reconnaître la plus-value particulière apportée, en termes environnementaux, par cette forme d'activité. Le décret nécessaire à la concrétisation de cette mesure est en cours de publication, permettant ainsi aux agriculteurs concernés de prétendre à ce dispositif au titre de leurs impôts 2005. Les formulaires spécifiques permettant d'insérer le calcul de ce crédit d'impôt dans les déclarations fiscales de 2006 sont disponibles.

L'ordonnance « Qualité » prévue par l'article 73 constitue sans nul doute une orientation stratégique visant à procéder à une réorganisation de grande ampleur du dispositif de valorisation des produits agricoles et agroalimentaires. Au terme d'une large concertation, qui a associé les représentants d'un très grand nombre de familles professionnelles, les consommateurs, ainsi que les rapporteurs de la loi, un consensus a pu être trouvé sur l'essentiel des orientations de fond à mettre en œuvre. Celles-ci sont concrétisées dans un projet d'ordonnance et un projet de décret, dont la consolidation définitive devrait intervenir dans les toutes prochaines semaines. Le dispositif permet, notamment, de dessiner l'architecture du nouvel Institut national de l'origine et de la qualité, tant dans son organisation que dans son mode de fonctionnement.

La mise en œuvre des textes d'application de la loi d'orientation agricole s'effectue donc de façon déterminée, concertée et fidèle.

S'exprimant au nom du groupe UMP, **M. Antoine Herth, rapporteur de la loi d'orientation**, après s'être associé aux remerciements du Président Patrick Ollier, a tenu à souligner que les services du ministère de l'agriculture veillent à associer les parlementaires à la préparation des textes d'application de la loi d'orientation agricole, ce qui fut encore récemment le cas pour la rédaction de l'ordonnance relative aux signes officiels de qualité et, plus généralement, sur des sujets délicats, comme la viticulture, qui sont au cœur des préoccupations des membres de la Commission.

Quant au secteur des fruits et légumes, il vit une situation de crise permanente, dont il importe de l'aider à sortir. Il serait préférable pour cela d'éviter le recours à « l'arme atomique » que constitue l'instauration d'un coefficient multiplicateur en application de l'article 23 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Une telle mesure serait vécue par la grande distribution comme une déclaration de guerre. L'objectif n'est pas que les différentes parties s'affrontent, mais au contraire qu'elles puissent travailler ensemble.

Les dispositions de la loi d'orientation relatives à l'emploi étaient attendues par le monde agricole. Les acteurs de terrain déplorent cependant la complexité des procédures.

De grandes avancées ont été réalisées pour le développement des biocarburants dont il sera fait état dans le rapport préparé avec M. Serge Poignant sur ce sujet.

S'agissant de l'assurance récolte, des expériences sont menées dans le but d'un élargissement de ce dispositif qui est un élément de stabilisation de la production agricole.

Enfin, sur l'application des premiers articles de la loi d'orientation, notamment ceux qui ont créé le bail cessible, certains représentants d'organisations professionnelles souhaitent aller au-delà des dispositions adoptées. Les décrets d'application devront être fidèles à l'esprit de la loi.

Les jeunes agriculteurs, actuellement réunis en congrès, ont des propositions à faire. Celles-ci sont malheureusement tardives, puisqu'elles interviennent après l'adoption de la loi d'orientation. Il serait cependant souhaitable de pouvoir leur donner une traduction législative.

Au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains, **M. André Chassaing**, après avoir remercié le ministre de sa venue devant la Commission, a souhaité qu'il apporte des précisions sur la mise en œuvre d'éventuelles avancées concernant les retraites agricoles. Après le rapport du groupe de travail présidé par M. Garnier, il serait souhaitable de connaître les mesures que compte proposer le Gouvernement en ce qui concerne le montant des retraites agricoles et leur périmètre.

S'agissant du bioplastique, la question de savoir s'il est véritablement biodégradable ou non est parfois posée. Une validation scientifique peut-elle être mise en œuvre ? Des petites entreprises de Haute-Loire, après s'être engagées dans un partenariat avec l'université de Clermont-Ferrand, se trouvent aujourd'hui confrontées à des polémiques portant sur ce sujet.

Quant aux biocarburants, ils doivent être également envisagés du point de vue de l'évaluation globale du coût énergétique. Il importe qu'une politique soit menée en la matière, associant des organismes de recherche tels que le CEMAGREF ou l'INRA.

S'agissant du coefficient multiplicateur, celui-ci doit pouvoir être instauré si c'est nécessaire pour débloquer la situation, et ce sans craindre les réactions de la grande distribution.

Dans le cadre de l'étude des programmes de pôles d'excellence rurale, il est souhaitable que le ministère de l'agriculture puisse intervenir, notamment pour relayer les projets qui émanent des territoires.

Enfin, il est regrettable que le ministre de l'agriculture ait fait preuve d'une trop grande discrétion dans la discussion du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Les redevances, par exemple, concernent au premier chef le ministre de l'agriculture.

Au nom du groupe UDF, **M. Jean Dionis du Séjour** s'est associé aux remerciements du Président Patrick Ollier et a salué, en son nom propre mais également au nom de MM. Michel Sauvadet, Charles de Courson et Stéphane Demilly, la loi d'orientation agricole comme une avancée majeure pour les biocarburants. Il est utile aux parlementaires que le ministre leur rende compte, article par article, décret par décret, de l'application de la loi qu'ils ont adoptée.

S'agissant du secteur des fruits et légumes, la loi, même si elle va dans le bon sens, ne produira pas d'effet sur la saison 2006. Celle-ci s'annonce comme la saison de tous les risques. Le ministre ne devra pas hésiter, si cela s'avérait nécessaire, à instaurer le coefficient multiplicateur.

S'agissant des biocarburants, l'article 12 du projet de loi initial, devenu l'article 49 de la loi, sera mis en œuvre par deux décrets, dont l'un à dominante fiscale. Il serait souhaitable que celui-ci précise le statut fiscal des huiles végétales pures. La communauté de communes du Villeneuvois, présidée par M. Jérôme Cahuzac, a décidé de faire fonctionner depuis le mois d'octobre 2005 à l'huile végétale pure dix camions de collecte des ordures ménagères. Il était prévisible que des initiatives de ce genre se manifesteraient. Soit le Gouvernement procède à des expériences et propose d'élargir la loi, soit ce sera l'anarchie. Le problème technique doit être traité par les techniciens. Le problème fiscal doit être traité par le Gouvernement, qui doit clairement annoncer les exonérations qu'il est prêt à décider, et pour combien de temps, afin de donner à la filière des biocarburants la visibilité dont elle a besoin.

S'il faut se réjouir que le ministre de l'agriculture ait souligné que les expériences d'utilisation d'huiles végétales pures sont en cohérence avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il serait bon que cette position soit partagée par ses collègues Thierry Breton et François Loos.

Le département du Lot-et-Garonne, grand producteur de tournesol et berceau historique des huiles végétales pures, souhaite utiliser des biocarburants pour le chauffage des collèges. La demande qu'il a faite en ce sens est pleinement légitime. Le ministre la soutiendra-t-il ?

M. François Dosé, au nom du groupe socialiste, a remercié à son tour le ministre d'être venu devant la commission pour lui rendre compte de l'application de la loi d'orientation agricole, soulignant l'importance pour les parlementaires de pouvoir échanger sur la mise en œuvre de la loi sur le terrain, après avoir participé à la création de celle-ci.

Si la loi d'orientation s'efforce de contribuer au développement agricole, celui-ci dépend cependant de toute une série de facteurs qui ne sont pas de son ressort et notamment la politique communautaire. La loi sur l'eau, dans un département comme la Meuse, est vécue par les agriculteurs comme une contrainte. La fiscalité locale pose également un problème aux agriculteurs, même s'il n'en pose pas à l'agriculture en tant que telle.

S'agissant des biocarburants, il faut prendre acte de l'avancée qui a été réalisée pour le diesther et l'éthanol. Cela étant, il est important de faire la différence entre les avantages immédiats que peuvent présenter ces nouveaux carburants et la pertinence qu'ils peuvent avoir du point de vue d'un bilan énergétique global, ce que certains contestent. Le Gouvernement travaille-t-il à une évaluation scientifique permettant de donner des points de repère ?

En ce qui concerne les huiles végétales pures, le ministre avait prévu un bilan de l'autoconsommation au 1^{er} janvier 2008. Elles ne devaient donc être utilisées que sur le lieu de leur production en 2006 et 2007. Or, il semble que sa position soit en train d'évoluer. Elle devrait être précisée.

La méthanisation pourra-t-elle faire l'objet d'expérimentations ? Celles-ci seront-elles encouragées, à travers des mesures d'ordre fiscal ou par un autre biais ?

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

– la loi relative au développement des territoires ruraux a créé la possibilité d'instaurer un coefficient multiplicateur. En 2005, la question de son utilisation s'est posée. La profession ne l'a pas souhaité, estimant que l'emploi de cette « arme atomique » ne se justifiait pas. En 2006, il est possible que cette mesure soit décidée, même si ce n'est pas souhaitable, car en arriver là serait le signe d'un échec dans les relations entre les producteurs et la grande distribution. Mais on ne peut exclure d'appliquer le coefficient multiplicateur si l'écart entre les prix payés aux producteurs et les prix de vente aux consommateurs devenait inacceptable ;

– s'agissant de l'assurance récolte, un projet de décret a été présenté le 11 mai 2006 aux organisations professionnelles. Des avancées dans ce domaine pourraient être proposées dans le prochain projet de loi de finances ;

– l'application des articles créant le bail cessible sera conforme à l'esprit de la loi ;

– les jeunes agriculteurs, actuellement réunis aux Sables d'Olonne, sont porteurs de propositions très intéressantes sur l'accès au métier. Il est dommage qu'ils ne les aient pas formulées avant la discussion de la loi d'orientation. Il serait bon de trouver le moyen de leur donner une traduction législative sans recourir pour autant à des cavaliers ;

– après le rapport sur les retraites agricoles déposé par le groupe de travail présidé par M. Garnier, le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé à trois de ses collègues, MM. Yves Censi, Daniel Garrigue et Marc Le Fur, de proposer des dispositions législatives qui pourraient être intégrées dans la prochaine loi de financement de la sécurité sociale. Ce travail inspirera sans doute le Gouvernement ;

– un travail de définition technique du bioplastique est en cours d'achèvement. Il sera communiqué aux parlementaires. Une étude de marché a été confiée à l'ADEME ;

– quand le baril de pétrole dépasse les 70 dollars, il est aisé de comprendre l'intérêt financier des biocarburants. Le Gouvernement procède à une étude des coûts énergétiques, en vue de pouvoir établir des bilans précis. Les dispositions législatives portant sur les huiles végétales pures avaient pour but de marquer une étape. Leur utilisation a été autorisée aux exploitants en sachant que la notion d'usage professionnel serait entendue en un sens large. Le ministère de l'agriculture souhaite aller plus loin. Mais il a tenu compte du fait que le ministère des finances était très attentif aux pertes de recettes pour le budget de l'Etat qui seraient entraînées par les exonérations. D'autre part, les promoteurs des biocarburants étaient soucieux de ne pas déstabiliser ce marché en train de naître. Il n'en reste pas moins que la première avancée qui a été faite doit clairement être interprétée comme le début de la libéralisation de l'utilisation des huiles végétales pures. C'est d'ailleurs bien dans cet esprit que les parlementaires l'ont votée. Il a été proposé aux ministères des finances et de l'industrie d'utiliser la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour donner un cadre légal aux expérimentations en matière de biocarburants ;

– s'agissant des pôles d'excellence rurale, une première vague de projets ont été déposés au mois de mars 2006. Une seconde vague de projets le seront avant l'été. Seront déposés au total environ trois fois plus de projets que les 300 qui peuvent être financés par le Gouvernement. Un quart des projets concernent les bioénergies, qu'ils aient été déposés par des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des syndicats mixtes ;

– il est légitime que la loi sur l'eau et les milieux aquatiques soit défendue au Parlement par le ministre chargé de l'environnement. Cela étant, le ministère de l'agriculture est bien conscient que ce texte a des implications pour le monde agricole. Il a notamment été attentif à l'adoption d'un amendement du rapporteur concernant les activités d'élevage. Cet amendement pose problème. Un groupe de travail réunissant des parlementaires des deux assemblées travaille aux améliorations qu'il est possible de lui apporter. Des représentants du ministère sont associés à ces réflexions en vue de trouver une solution acceptable pour tous ;

– la méthanisation est l'objet d'un programme d'expérimentation et de valorisation. Le délégué interministériel à la biomasse, M. Claude Roy, fera très prochainement des propositions en la matière.

M. Yves Simon a souligné qu'il était important dans certaines régions, comme le Massif Central, d'empêcher l'agrandissement d'exploitations déjà importantes dans le but d'obtenir des parts économiques dans les GAEC.

D'autre part, il est arrivé que certaines personnes ayant exercé une activité en qualité d'aide familial et étant désireuses de partir en retraite avant 60 ans aient eu besoin pour cela de racheter les cotisations de 10 trimestres et se soient vu imposer par la MSA d'en racheter le double. Cela pose un réel problème pour elles, surtout quand leurs ressources sont limitées. Un décret est pourtant paru au *Journal officiel* du 13 mai 2006, qui maintient la possibilité ouverte jusqu'au 31 décembre 2005 pour les aides familiaux.

Après avoir à son tour remercié le ministre d'être venu devant la Commission, **M. Michel Raison** tout en insistant sur la nécessité de disposer d'éléments scientifiques portant sur le bilan énergétique des biocarburants, a estimé qu'il était important de déterminer le volume global de matières premières nécessaires pour l'agroalimentaire d'une part, les biocarburants d'autre part. Il a souhaité que le ministre apporte des précisions complémentaires sur le décret en préparation : qui pourra réellement fabriquer des huiles végétales pures, les commercialiser et les acheter ?

La baisse de la TVA sur le bois-énergie est une bonne chose. Il reste que le bois est de plus en plus utilisé par les particuliers, mais aussi par les entreprises de fabrication de panneaux, sans compter l'utilisation du bois déchiqueté, des granulés de bois. Des usines de production d'électricité utilisent également le bois. Il est important de dresser un bilan de la capacité de production de cette matière première, ainsi que d'améliorer son exploitation, laquelle pose certes peu de problèmes dans les forêts domaniales ou communales, mais se heurte à de graves difficultés dans les forêts privées.

La question des points de retraite MSA évoquée par M. Michel Simon est épineuse. Le décret du Gouvernement est particulièrement opportun, mais il convient de veiller à ce qu'il soit effectivement respecté par les caisses de MSA, car toutes ne l'appliquent pas rigoureusement.

Le dossier de la méthanisation est important. Des mesures plus incitatives devraient être prises, car l'investissement nécessaire reste aléatoire sur le plan économique.

Après s'être associé aux remerciements exprimés par ses collègues, **M. Robert Lecou** a souligné les inquiétudes soulevées par les décisions que pourrait proposer la Commission européenne en ce qui concerne la réforme de l'organisation commune du marché viticole. La situation des viticulteurs est particulièrement dramatique dans la région Languedoc-Roussillon. Un volume de distillation important est aujourd'hui nécessaire, même s'il ne règlera pas les problèmes structurels. Quelles mesures le ministre envisage-t-il de prendre pour soutenir la profession ?

M. Stéphane Demilly a signalé à ses collègues que des études ont déjà été conduites par l'ADEME, l'IFP ou encore Price-Waterhouse-Cooper sur le bilan énergétique des biocarburants.

Le secteur du biodiesel se porte bien, parce que les pétroliers y sont favorables. Mais il importe que le Gouvernement veille à ce qu'une situation monopolistique ne puisse pas se pérenniser.

S'agissant du E85, il est regrettable que les raffineurs français refusent de vendre des bases essences éthanolables. Le E85 est une véritable révolution, puisqu'il s'agit en quelque sorte d'incorporer de l'essence dans un biocarburant et non plus l'inverse, celui-ci étant composé de 85 % de biocarburants. Après l'expérience lancée dans le département de la Marne, M. Bernard Mary, le président du pôle de compétitivité de Champagne-Ardenne Industries et agro-ressources, envisage d'acheter 1 000 véhicules pour les louer ou les vendre aux flottes captives d'entreprises ou de collectivités locales.

Le ministre de l'agriculture et celui de l'économie et des finances s'apprêtent à tenir une table ronde. Quelles mesures envisagent-ils de prendre ?

D'autre part, le ministre compte-t-il généraliser l'expérience de la Marne à l'ensemble du territoire national, et à tous les types de publics, comme c'est le cas en Suède ?

Enfin, quelles mesures fiscales seront-elles proposées au Parlement dans le prochain projet de loi de finances ? Peut-on envisager une taxe intérieure sur la consommation (TIC) zéro pour le E85 ?

M. Jacques Bascou a remercié le ministre pour sa disponibilité et sa capacité d'écoute. Il a souscrit aux propos de son collègue Robert Lecou en insistant sur la nécessité d'un volume suffisant de distillation, à des prix intéressants. À cet égard, les rumeurs qui circulent au sujet des propositions de la Commission européenne ne sont guère encourageantes. La crise dans le Languedoc-Roussillon mobilise tous les élus. Il est regrettable que ceux de l'opposition ne soient jamais conviés au ministère pour en discuter.

La réforme de l'OCM aura des conséquences importantes. On parle de 400 000 hectares d'arrachage. On évoque des pratiques plus souples à l'exportation. On suggère de lever l'interdiction de la vinification des moûts importés, ainsi que celle du coupage d'un vin des pays tiers avec un vin communautaire. Tout cela ne va pas dans le sens de l'authenticité et de la traçabilité, qui peuvent apporter une valeur ajoutée aux vignobles français. Comment le Gouvernement peut-il tenter d'influer sur les décisions de la Commission européenne ?

M. Serge Poignant s'est associé aux remerciements exprimés par ses collègues. Il est essentiel que la Commission puisse, avec le ministre, dresser un premier bilan de l'application de la loi d'orientation.

S'agissant des biocarburants, et tout particulièrement de l'éthanol, il apparaît que les fournisseurs d'essence doivent aujourd'hui être poussés pour fournir des bases essences éthanolables. Cela réglerait toute une série de problèmes.

En ce qui concerne le E85, certains constructeurs sont sceptiques. Les pétroliers sont prêts, mais soulignent que le coût du E85 n'est pas compétitif et qu'il occasionne un surcroît de consommation, de l'ordre de 25 à 30 %. Ce coût peut-il être techniquement diminué ? Si non, peut-il l'être par le biais de la fiscalité ?

Il faut se féliciter de la parution du décret portant création du Conseil de la modération et de la prévention, qui était très attendue. Il importe à présent qu'il soit rapidement installé.

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

– il convient, comme l'a souligné M. Michel Raison, d'effectuer un travail de prospective portant sur l'utilisation des terres arables. Il n'y a pour ainsi dire plus de jachères en France. Cela conduira certainement les agriculteurs à s'interroger sur leurs pratiques de culture et d'assolement. Il faut également réfléchir aux contrats d'approvisionnement. On ne saurait concevoir que le monde agricole produise à des prix sous-évalués pour alimenter le monde pétrolier ;

– il est clair que l'industrie du bois est confrontée à un problème de mobilisation de la matière première. La profession étudie de près le dossier de l'approvisionnement sachant que la France compte beaucoup d'espèces de feuillus, qui ne correspondent pas aux bois les plus demandés ;

– s'agissant de la crise de la viticulture et de la réforme de l'OCM viticole, la France a produit un memorandum avec, notamment, l'Espagne et l'Italie afin de faire pression sur la Commission européenne : en effet, si la volonté de mettre en œuvre une réforme structurante pour éviter le recours aux distillations de crise chaque année est intéressante, le projet de la Commission contient des points inacceptables. Concernant plus précisément les mesures qui doivent être décidées aujourd'hui en matière de distillation, les propositions européennes ne sont pas encore connues. La décision du comité de gestion serait, pour le vin de table, de 1,91 euro, pour 1,5 million d'hectolitres, et, pour les AOC, de 3 euros, pour 1,5 million d'hectolitres, ce qui est très en dessous de ce que nous souhaitons. Si elle était confirmée, le Gouvernement serait amené à prendre des mesures complémentaires dans les 24 heures ;

– des éléments précis seront prochainement communiqués sur ce qui sera décidé par le Gouvernement en matière de biocarburants et en particulier sur le E85. La table ronde à venir concerne le flex-fuel : même si les avis des constructeurs divergent, il convient en effet d'encourager le développement du flex-fuel ;

– il faut développer la disponibilité de bases essences éthanolables ;

– M. Michel Rouger a été nommé président du Conseil de la modération et de la prévention. Les présidents des deux chambres ont nommé les parlementaires qui en seront membres. Il sera installé très prochainement.

Informations relatives à la Commission

Le Président a proposé la création d'un groupe de travail sur le thème Université-Emploi.

Puis la Commission a procédé à la désignation de ses rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances pour 2007. Ont été désignés :

Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (pêche)	M. Antoine HERTH M. Aimé KERGUÉRIS	(UMP) (UMP)
Mission Développement et régulation économiques.....	M. Serge POIGNANT M. Jacques MASDEU-ARUS M. Alfred TRASSY-PAILLOGUES	(UMP) (UMP) (UMP)
Mission Écologie et développement durable.....	M. Christophe PRIOU	(UMP)
Mission Outre-mer.....	M. Joël BEAUGENDRE	(UMP)
Mission Politique des territoires – programme Tourisme	M. Jean-Michel COUVE	(UMP)
– programmes Aménagement du territoire/ Interventions territoriales de l'Etat/ et Information géographique et cartographique	M. Jacques LE NAY	(UMP)
– programmes Stratégie en matière d'équipement et aménagement, urbanisme et ingénierie publique.....	M. Jacques BOBE	(UMP)
Mission Recherche et Enseignement supérieur – programme Recherche industrielle.....	M. Michel LEJEUEN M. Jean-Marie BINETRUY	(UMP) (UMP)
– programme Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources.....	M. André CHASSAIGNE	(CR)
Mission Sécurité sanitaire – programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ...	M. Jean GAUBERT	(SOC)
Mission Transports – programme Transports aériens	M. Martial SADDIER Mme Odile SAUGUES M. Jean-Yves BESSELAT	(UMP) (SOC) (UMP)
– programme Sécurité et affaires maritimes.....		
Mission Ville et Logement – programmes Rénovation urbaine et Equité sociale et territoriale et soutien.....	M. Philippe PEMEZEC	(UMP)
– programmes Aide à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement	M. Jean-Pierre ABELIN	(UDF)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 7 juin 2006***Présidence de M. Edouard Balladur, Président***Conventions fiscales avec les Etats-Unis**

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Geneviève Colot, **le projet de loi n° 2755 autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les successions et sur les donations, et le projet de loi n° 2756 autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.**

Mme Geneviève Colot a indiqué que la France était liée aux Etats-Unis par deux conventions fiscales tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale :

- la convention du 31 août 1994 en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ;
- la convention du 24 novembre 1978 en matière d'impôt sur les successions et sur les donations.

Elle a ajouté qu'un avenant modifiant la convention du 31 août 1994 ainsi qu'un avenant modifiant la convention du 24 novembre 1978 avaient été signés le 8 décembre 2004. Ces deux avenants ont été rendus nécessaires par certaines difficultés d'application en matière de pensions et de « *partnerships* » et dues à l'adoption par les Etats-Unis de la législation « TAMRA » (*Technical and Miscellaneous Revenue Act*) de 1988 pour ce qui concerne la convention de 1978 relative aux successions.

La Rapporteuse a apporté des précisions sur les modifications apportées par les avenants.

S'agissant des pensions, la convention de 1994 prévoyait, conformément au modèle de l'OCDE, un principe d'imposition des retraites privées dans l'Etat de résidence. Toutefois, la France avait souhaité introduire une exception concernant les pensions versées en application de la législation sur la sécurité sociale qui n'étaient imposables que dans l'Etat de la source. Les deux Etats n'ayant pas la même conception du champ d'application couvert par la législation sur la sécurité sociale, l'application de ces dispositions a été source d'ambiguïtés. Des problèmes sont apparus plus spécifiquement en ce qui concerne les pensions versées à des Français résidents des Etats-Unis au titre des régimes complémentaires à caractère obligatoire, les Etats-Unis ne les considérant pas comme relevant de la législation sur la sécurité sociale. Se pose également le problème de la possibilité pour des Français résidents des Etats-Unis de déduire de leur revenu imposable américain les cotisations qu'ils versent à un régime de retraite français. La rédaction de la convention actuelle implique en effet une analogie des régimes de retraite des deux Etats. Les cotisations payées aux Etats-Unis à la *social security* américaine n'étant pas déductibles, celles payées par les Français expatriés aux Etats-Unis à un régime de protection français relevant de la législation sur la sécurité sociale ne le sont pas non plus.

L'avenant pose le principe de l'imposition exclusive de l'ensemble des pensions dans l'Etat d'origine, réglant le problème des régimes complémentaires obligatoires, et confirme la déductibilité des cotisations versées à des régimes de retraite français.

En matière de « *partnerships* », la Rapporteuse a indiqué que l'avenant à la convention du 31 août 1994 avait pour principal objectif de régler les difficultés inhérentes aux spécificités des législations des deux Etats en matière de sociétés de personnes (« *partnerships* » du côté américain), difficultés liées à des conceptions juridiques et fiscales très différentes de ces entités. En effet, les Etats-Unis appliquent une règle de transparence totale à ces *partnerships* (les associés sont réputés percevoir ou réaliser en lieu et place de l'entité les revenus que celle-ci réalise ou perçoit) alors que la France connaît un régime intermédiaire dit de translucidité, dans lequel la société de personnes est le sujet fiscal mais ce sont ses associés qui sont redevables de l'impôt.

Elle a d'autre part précisé que l'avenant à la convention en matière de succession modifiait la disposition relative à l'élimination de la double imposition en substituant à la méthode de l'exonération avec prise en compte du revenu pour la progressivité de l'impôt celle de l'imputation d'un crédit d'impôt égal à l'impôt français ce qui revient au même. L'impact financier est donc neutre pour la France.

S'agissant de l'avenant à la convention fiscale de 1978 en matière de succession et de donation, Mme Geneviève Colot a indiqué qu'il avait pour objet de permettre aux citoyens français de bénéficier à nouveau de certaines dispositions favorables dont ils ne bénéficiaient plus depuis l'adoption de la législation TAMRA.

En effet, la convention fiscale entre la France et les Etats-Unis du 24 novembre 1978 ne pouvait pas faire obstacle à ces modifications, dès lors que les Etats-Unis ont fait prévaloir la législation TAMRA sur les dispositions conventionnelles en application du principe américain du « *treaty overriding* » qui veut que les dispositions d'une loi nouvelle prévalent sur celles d'un accord international qui lui est antérieur.

Dans ces conditions, seule la négociation d'un avenant à la convention permettait de restaurer, pour l'essentiel, les avantages dont bénéficiaient les Français résidant aux Etats-Unis.

La Rapporteuse a estimé que l'incidence financière de ces deux avenants serait probablement neutre.

Toutefois, pour les Etats-Unis, la portée rétroactive à 1988 de l'octroi des avantages en matière de succession et de donation au conjoint survivant français pourra avoir un impact financier mais qui est difficilement mesurable à ce jour.

Par ailleurs, l'avenant à la convention en matière de revenu remplace le principe de l'imposition à la résidence des pensions privées par un principe d'imposition à la source : les Etats-Unis pourront imposer les pensions de source américaine servies à leurs citoyens résidant en France et inversement.

Mme Geneviève Colot a indiqué que le Sénat des Etats-Unis avait émis le 30 mars dernier un vote favorable à la ratification des avenants aux deux conventions fiscales. L'intervention de la Chambre des Représentants n'étant pas nécessaire en matière d'approbation des accords internationaux, elle a précisé que ces deux textes seraient donc maintenant transmis au Président des Etats-Unis pour signature des documents de ratification. Après notification de cette ratification aux autorités françaises, la procédure pourra être considérée comme achevée du côté américain. Du côté français, il appartient donc désormais au Parlement d'adopter les deux projets de loi qui lui sont soumis afin d'autoriser le gouvernement à ratifier ces deux avenants.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, la Commission a successivement *adopté* le projet de loi (n° 2755) et le projet de loi (n° 2756).

*

* *

Charte européenne de l'autonomie locale

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Marc Reymann, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 (n° 2802).**

M. Marc Reymann, Rapporteur, a rappelé que le Sénat n'avait adopté que le 17 janvier 2006 le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Ce délai de vingt ans entre sa signature et le dépôt du projet de loi autorisant sa ratification a été la conséquence de plusieurs difficultés juridiques.

Certaines des stipulations de la Charte avaient en effet été considérées par le Conseil d'Etat comme incompatibles avec plusieurs des principes d'organisation des collectivités locales françaises. Depuis lors, le processus de décentralisation s'est poursuivi et les points d'incompatibilité avec la Charte se sont considérablement réduits, permettant d'envisager de ratifier la Charte sous la seule réserve de quelques déclarations interprétatives.

La Charte européenne de l'autonomie locale est le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes de l'autonomie locale. A ce jour, quarante-trois Etats sur les quarante-six membres du Conseil de l'Europe ont signé cette Charte. Les trois pays non signataires ont de très petits territoires dans lesquels la notion de collectivité locale n'a guère lieu de s'appliquer : Andorre, Monaco et Saint-Marin. Parmi les signataires, seuls deux ne l'ont pas ratifiée : la Serbie-Monténégro, qui n'a signé la Charte qu'en juin 2005, et la France, qui faisait pourtant partie des Etats ayant signé la Charte dès le 15 octobre 1985. La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988, après sa ratification par quatre signataires.

L'autonomie locale, telle que protégée par la Charte, ne se définit pas comme « le droit de se gouverner par ses propres lois », sens premier du terme, qui renvoie notamment à la délégation de capacité législative, mais plutôt comme le principe de « libre administration des collectivités locales », affirmé par l'article 72 de la Constitution française. La Charte énumère les principes généraux nécessaires au respect de l'autonomie locale ainsi définie.

Figurent principalement :

- le fondement légal ou constitutionnel de l'autonomie locale ;
- le type des compétences et les pouvoirs des collectivités locales ;
- la nécessité de l'adéquation de leur organisation et de leurs moyens administratifs aux missions qu'elles doivent remplir ;
- des garanties sur les conditions d'exercice de leurs responsabilités par les élus locaux (statut, compensation financière, règles d'incompatibilité) ;
- une conception du contrôle administratif qui interdit le contrôle en opportunité ;
- des garanties quant aux ressources des collectivités locales (niveau suffisant, ressources propres, péréquation financière, principe des subventions globales...)

– la liberté d’association des collectivités locales.

D’une manière générale, la France respecte ces principes au moins depuis les premières lois de décentralisation, mais, en 1991, le Conseil d’Etat a soulevé plusieurs difficultés de compatibilité entre le droit français alors en vigueur et les stipulations de la Charte.

D’une part, il a estimé que l’ambiguïté de certaines des stipulations de la Charte pouvait être source de revendications politiques et de contentieux. Il visait le 4^{ème} paragraphe de l’article 4 sur l’octroi de compétences « pleines et entières » aux collectivités locales, le 6^{ème} paragraphe du même article prévoyant la consultation des collectivités locales avant toute décision sur des questions les concernant directement, le 2^{ème} paragraphe de l’article 7 imposant « *la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli* » alors que les indemnités versées en France aux élus, quand elles existent, sont forfaitaires, le premier alinéa de l’article 9 sur les « ressources propres suffisantes » et l’article 10 garantissant le droit d’association des collectivités locales.

D’autre part, il a considéré que plusieurs dispositions incompatibles avec le droit national étaient de nature à lier la compétence du législateur pour fixer le régime des collectivités territoriales. Posaient ainsi des problèmes de compatibilité avec l’article 3 de la Charte l’irresponsabilité des exécutifs devant les assemblées délibérantes et la possibilité de recourir au suffrage universel indirect.

Le droit national régissant l’organisation et les compétences des collectivités locales a connu des évolutions importantes depuis 2002. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a marqué une nouvelle étape dans le processus de décentralisation ; la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré dans la Constitution la disposition selon laquelle l’organisation de la République est décentralisée. La loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales a consolidé l’organisation décentralisée de la République et accru l’autonomie des collectivités locales et la loi organique du 29 juillet 2004 a défini les ressources propres des collectivités locales.

Plusieurs des revendications politiques susceptibles d’être induites par l’adoption de la Charte étaient ainsi satisfaites. Consulté sur un nouveau projet de loi visant à autoriser la ratification de la Charte, le Conseil d’Etat a formulé un avis défavorable mais ne reposant plus que sur trois points. Le Gouvernement a décidé de lancer la procédure parlementaire d’autorisation de la ratification de la Charte en formulant des déclarations permettant de lever ces dernières difficultés.

Elles devraient être les suivantes :

– la première précise le champ d’application de la Charte : il englobe toutes les catégories de collectivités locales visées par la Constitution, et donc **pas** les établissements publics de coopération intercommunale qui ne sont pas des collectivités territoriales au sens de la Constitution ;

– la seconde devrait viser la question de l’irresponsabilité des exécutifs locaux et être rédigée en ces termes : « *La République française considère que les dispositions de l’article 3§2 doivent être interprétées comme réservant aux Etats la faculté d’instituer la responsabilité, devant l’organe délibérant d’une collectivité territoriale, de l’organe exécutif dont elle est dotée.* » ;

– la troisième déclaration permettra de préserver la gratuité des fonctions de maire, d’adjoint et de conseiller municipal et le caractère forfaitaire des autres indemnités, en écartant l’application de la disposition de la Charte qui est incompatible avec ces pratiques.

Les principales difficultés qui s’opposaient à la ratification par la France de la Charte européenne de l’autonomie locale ayant été levées par la poursuite du processus de décentralisation, aucun obstacle n’empêche plus notre pays de devenir partie à cet accord international. Cette ratification aura pour effet de parachever et de consolider l’organisation décentralisée de la République.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 2802).

En conclusion de cette séance, **le Président Edouard Balladur** a rappelé qu'à la demande de plusieurs membres de la Commission, il avait écrit au Gouvernement afin que soit organisé, en séance publique, un débat consacré au Proche-Orient.

Il a annoncé que le Ministre des Affaires étrangères venait de se déclarer favorable à la tenue de ce débat. Aussi, le Président Edouard Balladur a-t-il souhaité que cette séance puisse avoir lieu avant la fin de la session ordinaire, à une date qui permettra une participation la plus large possible.

Il a ensuite indiqué qu'il avait reçu de M. Philippe Errera, entendu par la Commission le 31 mai dernier sur le programme nucléaire iranien, une lettre d'excuses visant à dissiper tout malentendu et précisant notamment que le jugement porté par M. Julia « *n'était en rien inspiré par des préoccupations étrangères à l'intérêt de notre pays* ».

Informations relatives à la Commission

Ont été nommés, le mercredi 7 juin 2006 :

- *M. Hervé de Charette*, rapporteur pour le projet de loi n° 3110 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne ;
- *M. Jean-Claude Guibal*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion à la convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (ensemble quatre annexes et deux appendices), adoptée à Londres le 5 octobre 2001 (n° 3086) ;
- *Mme Martine Aurillac*, rapporteure pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République azerbaïdjanaise pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières (n° 3087).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 6 juin 2006***Présidence de M. Patrick Ollier,**Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,**et de M. Pierre Méhaignerie,**Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan*

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan ont, au cours d'une réunion commune, entendu **M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, sur le prix de l'énergie et la situation économique des PME-PMI.**

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que cette réunion fait suite à l'audition de M. Pierre Gadonneix par la Commission, qui a été unanime pour s'inquiéter des effets d'une augmentation importante – de 60 à 80 % – du prix de l'électricité sur le marché dérégulé, en particulier pour les 600 à 1.000 PMI importantes dont dépend l'avenir du pays.

On peut se demander quelle perception peut avoir, dans ces conditions, l'opinion publique de l'avantage nucléaire de la France. Le président d'EDF a expliqué que, compte tenu des prix sur le marché régulé, il est normal que son entreprise se donne les moyens d'investir dans le renouvellement du parc et le développement d'outils industriels. Même en souscrivant à cela, il faut s'inquiéter des hausses actuelles.

La Commission des finances a donc souhaité que le ministre détermine quelles méthodes pourraient permettre de retrouver des prix normaux. Certains pays d'Europe sont revenus au bout d'un an sur la réversibilité, d'autres ont introduit une concurrence à l'intérieur du marché régulé. On peut se demander ce qu'il adviendra en France au 1^{er} juillet 2007. Par ailleurs, d'autres sociétés peuvent entrer en concurrence pour la distribution. On peut comprendre qu'il y ait sur le marché dérégulé des augmentations de 20 à 25 % pour ceux qui ont fait ce choix, mais des hausses de 60 à 80 % sont totalement insupportables. Par exemple, un équipementier automobile déjà fragile ne peut supporter une augmentation de l'électricité de 800.000 euros pour une entreprise de 700 personnes ! Il est donc heureux que le ministre expose les pistes concrètes qui peuvent permettre d'aboutir dans des délais brefs, d'autant que cela n'est pas sans conséquence sur le dossier du rapprochement entre Gaz de France et Suez.

M. Patrick Ollier, Président de la commission des Affaires économiques, s'est également réjoui de l'organisation de cette audition commune.

Il a souligné que les conséquences de la dérégulation des prix sur les PME ayant exercé leur éligibilité, exposées par le Président Pierre Méhaignerie, et les exigences de la Commission européenne sur les tarifs régulés donnaient une très mauvaise image de l'Europe : ce n'est pas ainsi que les chefs d'entreprise s'attendaient à vivre l'Europe. On comprend mal, par ailleurs, comment notre spécificité nucléaire ne pourrait pas continuer à protéger les consommateurs français et pourquoi ceux-ci devraient subir l'augmentation actuelle des prix européens de l'électricité liée à celle du prix du gaz donc du pétrole. Il a donc regretté que la Commission européenne souhaite faire aller les États membres au-delà de la directive en remettant en cause les tarifs régulés.

Sans doute faudrait-il aujourd'hui trouver le moyen d'offrir aux entreprises ayant exercé leur éligibilité et confrontés aux hausses de prix une possibilité de retour à un tarif régulé spécifique, établi à un niveau intermédiaire entre le tarif de droit commun et le prix prohibitif actuel. Ainsi éviterait-on que des entreprises ne subissent les conséquences désastreuses de ce dernier. Pour protéger les consommateurs, il faut aussi préparer, dès maintenant, l'échéance du 1^{er} juillet 2007 et donc voter une disposition permettant à tous les consommateurs qui le souhaitent de continuer à bénéficier des tarifs.

Il conviendrait donc que le ministre indique s'il est favorable à ce qu'une réponse législative soit apportée, d'une part, au problème particulier des PME-PMI ayant exercé leur éligibilité et, d'autre part, à la nécessité de maintenir les tarifs réglementés après le 1^{er} juillet 2007.

Le texte permettant la fusion entre GDF et Suez, dont il est souhaitable qu'il avance rapidement, car se doter d'un groupe puissant, qui représenterait 20 % du marché et deviendrait le premier acheteur de gaz en Europe, irait dans le sens de l'intérêt des consommateurs, serait l'occasion de l'adoption de ces dispositions.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a rappelé que les directives européennes ont fixé, en 1996, 1998 et 2003, les conditions de l'ouverture des marchés à l'horizon du 1^{er} juillet 2007, date à laquelle l'ensemble des clients pourra alors faire appel à n'importe lequel des producteurs pour qu'il devienne leur fournisseur.

Depuis le 1^{er} juillet 2004, tous les clients professionnels sont éligibles. Ainsi, alors que l'ensemble de la consommation nationale représente 450 TWh, 70 % sont aujourd'hui éligibles et 565.000 sites ont choisi de sortir du tarif traditionnel d'EDF, ce qui représente un peu plus de 10 % des sites éligibles, mais, avec 150 TWh, près de la moitié de la consommation éligible. Les deux tiers d'entre eux ont toutefois conservé EDF comme fournisseur. La moitié des renouvellements de contrats en cours concerne les nouveaux opérateurs. Il faut rappeler à ce propos que le plus souvent les contrats portent sur un an et sont conclus sur la base du prix du marché au moment de leur signature. Ce prix s'est véritablement envolé en 2004 et en 2005 puisqu'on est passé de 23 euros par MWh en 2001 à plus de 60 euros en avril 2005 – moment où la commission des Finances a tiré le signal d'alarme – avant de retomber à 50 euros aujourd'hui grâce aux efforts conjugués de la Commission et de ceux qui disposaient de quotas de CO₂, remis sur le marché.

Une comparaison européenne des prix du marché montre que la France se situe dans la moyenne, le Royaume-Uni étant pour sa part très nettement au-dessus.

Une autre comparaison peut être faite, non pas à partir du prix rendu chez le client, donnée utilisée par la presse la semaine dernière et qui tient compte du transport et de la distribution, qui sont entièrement régulés, mais à partir de la part du prix moyen – régulé et non régulé – incombant exclusivement à la production. On constate alors que le prix de l'électricité en France est un peu plus cher que celui de la Finlande, qui dispose de contrats historiquement avantageux avec la Russie, ou que celui de la Lettonie, qui est surproductrice, mais qu'elle reste en dessous de la moyenne européenne. On note par ailleurs que les prix de marché ont été inférieurs aux tarifs de 2000 à 2004, avant de devenir supérieurs après cette date.

Le premier facteur d'explication est la volatilité du marché. En effet, la référence pour le prix de l'électricité est devenue le prix de marché par le jeu de la bourse Powernext, avec des vendeurs, des traders et des acheteurs. Powernext ne représente toutefois que 10 % du marché de gros, soit quelques dizaines de TWh, alors que les quantités d'énergie échangées sur le marché sont plus importantes dans les autres pays, sans que les prix soient plus bas pour autant.

Pour éviter les évolutions erratiques et parvenir à des prix pertinents, il paraît nécessaire d'améliorer la transparence, la profondeur et la liquidité du marché. Cela peut passer par un renforcement du rôle, des missions et des moyens de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). On peut aussi considérer que, pour que les prix baissent, il faut qu'il y ait davantage d'échanges sur les marchés. Cela suppose qu'EDF offre des droits de tirage supplémentaires, mais comment fixer le prix afin qu'il soit attractif pour les acheteurs, sans déstabiliser pour autant le marché ?

Un deuxième facteur d'explication tient à l'incorporation du prix du CO₂ dans le prix de l'électricité. Même si aucun producteur français d'électricité n'a eu besoin d'acheter sur le marché une seule tonne de CO₂ pour produire son électricité, il existe bien une corrélation entre prix du CO₂ et prix de l'électricité. L'ensemble des producteurs européens a ainsi incorporé le prix du CO₂ nécessaire à la fabrication de l'électricité, à tel point que lorsque le cours de la tonne de CO₂ a fortement baissé ces dernières semaines, le prix de l'électricité a suivi. Il est donc souhaitable de trouver le moyen de rendre cette corrélation inopérante, mais en prenant garde à ne pas remettre en cause, au niveau européen, le mécanisme vertueux des quotas de CO₂. Il n'est donc pas facile d'imaginer une solution. Les ministres allemand et français vont demander que les pénalités soient plafonnées, afin que l'on n'atteigne en aucun cas une sanction de 100 euros par tonne, comme cela est prévu à partir de 2008, mais aussi que les États qui ont des excédents de CO₂ puissent les mettre sur le marché. L'ensemble de ces mesures suppose à la fois de modifier la directive, ce qui sera fort long, et la loi française.

Le troisième facteur d'explication réside dans la prise en compte des investissements futurs. La situation actuelle s'explique par le fait que la capacité de consommation s'approche de la capacité de production. Il est donc important d'investir. C'est ainsi qu'on a demandé à EDF, au moment de l'ouverture du capital, d'investir 30 milliards d'euros au cours des trois prochaines années. Tel n'était pas le choix spontané des dirigeants de l'entreprise. L'idée était de parvenir à des surcapacités afin de pouvoir jouer sur les prix. Les besoins supplémentaires nécessaires en France ont été estimés à 1.700 MGW d'ici 2010 et à 2.600 MGW d'ici 2013. D'ores et déjà, EDF et les autres producteurs ont annoncé 4.000 MGW de plus d'ici 2013.

Un certain nombre de solutions sont souvent avancées pour limiter la hausse des prix, mais elles paraissent peu réalistes, notamment l'idée de permettre le retour au tarif des clients ayant exercé leur éligibilité.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait observer qu'il ne s'agissait pas obligatoirement de revenir au tarif antérieur mais d'arriver à un tarif acceptable, avec une augmentation de 20 à 25 % et non pas de 60 à 80 %. Il y a de la marge.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a jugé l'idée excellente, sauf pour les fournisseurs concurrents d'EDF, qui n'ont pas véritablement de marge entre leur prix d'achat et leur prix de revente, car ils ne produisent pas d'électricité.

Si EDF propose un tarif déréglé à seulement 25 % de plus que le tarif régulé, les clients risquent de quitter ses concurrents pour revenir vers lui. Et s'il ne peut les servir en raison de ses engagements, les prix continueront de monter. L'Espagne, qui a instauré le retour aux tarifs, est en contentieux avec la Commission européenne. Il ne faudrait pas s'engager dans une solution qui obligerait, d'ici un ou deux ans, toutes les entreprises à rembourser la différence.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que la Commission européenne est très gênée parce qu'il n'y a pas assez de concurrence.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a observé que le risque est précisément de réduire encore la concurrence.

Le Président Pierre Méhaignerie a répondu que tel ne serait pas le cas si l'on utilise le dispositif de la CSPE (Contribution du Service Public de l'Électricité). Car il faut bien trouver une solution pour mettre un terme à l'étouffement des PME qui supportent aujourd'hui une augmentation tarifaire de 80 %.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a insisté sur le fait que le gouvernement s'efforce de trouver rapidement des solutions. La CSPE, pourcentage de la facture payée par tous les consommateurs sert à financer les tarifs sociaux ainsi que les énergies renouvelables qui sont achetées à des prix supérieurs à ceux du marché. L'idée pourrait être d'utiliser ce mécanisme pour une bonification exceptionnelle, afin de compenser les augmentations de prix.

Une autre solution serait d'organiser la cession de capacités de production à prix coûtant au profit des distributeurs alternatifs, avec le risque précédemment évoqué d'un effet sur le marché. Il est aussi proposé, comme l'a rappelé le Président Pierre Méhaignerie, d'imposer le même tarif à tous les opérateurs et de financer les écarts de coûts par un accroissement de la CSPE, mais au détriment de la facture du consommateur. Certains considèrent aussi qu'on pourrait limiter les prix de l'électricité par le jeu du code du commerce, mais est-ce compatible avec les normes européennes ?

Le gouvernement a pour sa part pris un certain nombre d'initiatives pour maîtriser l'évolution des prix. Pour les gros « électro-intensifs », c'est-à-dire les 60 entreprises et les 300 sites dont la consommation est supérieure à 2,5 KWh par euro de valeur ajoutée – aluminium, chimie, papeterie, acier, verre, etc. –, un amendement à la loi de finances rectificative 2005 a permis de créer le consortium Exeltium, qui met à leur disposition des KWh à un prix très favorable. Il a fallu, avant de mettre cette mesure en œuvre, montrer qu'il s'agissait bien de faire baisser les prix et non pas de constituer une entente pour les augmenter. La Commission a ainsi accepté ce dispositif qui permettra à ces entreprises de rester compétitives.

La deuxième réponse prend la forme des engagements en faveur des PME-PMI. À l'occasion de la table ronde du 15 mai 2006, les producteurs d'électricité ont pris des engagements commerciaux pour répondre à court terme aux préoccupations de leurs entreprises clientes. Ils ont en particulier admis la réalité de l'effet CO₂, tout en observant qu'il s'agissait aussi d'un effet d'aubaine, puisqu'il ne correspond pas à un surcoût dans leurs prix. Ils ont accepté de faire des offres non indexées à la hausse sur le prix de marché et non affectées par

les évolutions du coût du CO₂. Une renégociation interviendra dès cette année pour 600 contrats d'approvisionnement. Des contrats à moyen et à long terme, en particulier pour des entreprises qui se regroupent, permettront véritablement d'obtenir des prix plus bas que ceux du marché.

Le défi le plus important est sans doute de faire en sorte que la capacité de production soit à la hauteur des besoins, ce qui passe par une programmation pluriannuelle des investissements, un très gros effort de maîtrise de la demande et une politique de développement des énergies renouvelables.

M. Hervé Novelli a considéré qu'il y avait bien un problème sur le marché des prix de gros de l'électricité, à telle enseigne que l'ancien président de la CRE, M. Jean Syrota, a déclaré qu'il semble que les grands opérateurs ne soient pas en situation de concurrence réelle et que plus personne ne surveille les prix en temps réel sur le marché. On peut légitimement se demander en premier lieu qui surveille, qui contrôle et qui régule ? Peut-être conviendrait-il de demander à la CRE un rapport, ou que les commissions des Finances et des Affaires économiques créent une mission d'information. S'agissant des 700 entreprises, réparties sur l'ensemble du territoire, qui ont fait le choix de sortir du tarif et s'en trouvent aujourd'hui pénalisées, il faut veiller à ce que la concurrence, qui est un élément majeur de la protection des consommateurs par ses effets de diminution des prix et d'amélioration de la qualité, ne soit pas remise en cause. Il semble qu'il y a, jusqu'ici, contradiction entre ouverture à la concurrence, formation des prix et durée du monopole. Il n'est pas possible de dissocier ce débat des évolutions à venir d'un deuxième gros opérateur sur le marché français, qu'il soit constitué par fusion de Suez avec GDF ou avec Enel. On ne résoudra pas le problème des prix si on ne dispose pas des éléments d'une vraie concurrence. Or la concurrence ne se décrète pas, elle suppose que l'on se dote d'opérateurs.

M. Serge Poignant a insisté sur la nécessité de permettre aux consommateurs ayant exercé leur éligibilité de revenir à un prix acceptable.

S'agissant de la corrélation apparente entre le prix du KWh et celui de la tonne de CO₂, on peut se demander s'il s'agit véritablement d'une relation de cause à effet. Les trois-quarts de l'énergie française sont d'origine nucléaire et 15 % d'origine hydraulique ; il n'y a donc qu'environ 10 % qui proviennent de l'énergie fossile et qui rejettent du CO₂. Il semble particulièrement surprenant que la France soit obligée de subir cette corrélation et qu'elle ne tire aucun bénéfice de sa spécificité.

M. Jean-Claude Lenoir a souligné la mauvaise image de l'Europe que risquent d'avoir des citoyens, pour lesquels l'ouverture du marché et le développement de la concurrence doivent signifier une diminution des prix. Il est donc important que le ministre donne aujourd'hui des explications sur une flambée des prix d'autant moins compréhensible pour des Français se sentant protégés par le choix du nucléaire qu'elle n'a aucun lien avec le cours de l'uranium.

Puis, il a rappelé que les besoins d'investissements pour renouveler les capacités de production pesaient nécessairement sur le niveau des prix et que ces besoins conduisaient les opérateurs historiques à solliciter une augmentation des tarifs. Il a précisé que l'évolution de ces tarifs résultait de décisions politiques et non des demandes d'EDF.

Parmi les solutions proposées, certains ont avancé l'idée d'un agrément des prix, bien que la CRE ait déclaré ne pas disposer des moyens nécessaires pour le faire.

Il est par ailleurs apparu que la transposition des dernières directives ne visait pas simplement à ouvrir les marchés, mais aussi à opérer la séparation juridique de la distribution. Or, si la France ne légifère pas avant l'échéance, Bruxelles prendra les décisions à sa place.

Pour procéder aux améliorations et aux vérifications nécessaires, il faut impérativement recourir à la voie législative. Un tel texte est, en outre, très attendu par les consommateurs, qui ne craignent pas l'ouverture, mais qui veulent disposer des moyens d'être protégés. Le groupe de travail a d'ailleurs proposé l'institution d'un médiateur dans le domaine de l'énergie, de façon à analyser les difficultés entre les particuliers et les opérateurs.

S'agissant toujours des consommateurs, il convient de rappeler qu'il n'existe pas aujourd'hui de tarif social pour le gaz et que sa création est souhaitable.

À propos de l'éligibilité au 1^{er} juillet 2007, es débats ont beaucoup porté sur la réversibilité, l'ensemble du groupe de travail considérant qu'il faut trouver le moyen d'ouvrir cette possibilité. Telle est l'idée du « couple »

personne-site proposée pour les consommateurs domestiques puisque ne plus remplir une des conditions permettrait de revenir au tarif antérieur.

M. Michel Bouvard a rappelé qu'il y avait plus de trois ans qu'il appelait l'attention de tous sur cette affaire et qu'un rapport du Conseil général des Mines et de l'Inspection générale des finances a constaté l'existence de mouvements spéculatifs sur le marché de gros. Si la France n'est pas loin d'être totalement autosuffisante, ses voisins sont quant à eux hautement déficitaires. C'est pour cela que l'ouverture a tiré les prix vers le haut. Il conviendrait donc que les autres pays européens renforcent leur capacité de production, ce qui ramène au débat sur le nucléaire.

Pour sa part, le consortium pour les électro-intensifs ne règle pas tout : en mettant la barre à 2,5 KWh par euro de valeur ajoutée, on a, certes, augmenté le nombre des bénéficiaires, mais on a aussi en quelque sorte fragilisé les plus gros consommateurs. En effet, on peut se demander si le consortium doit être capable de recevoir la production d'énergie nécessaire à la couverture de la totalité des besoins de ses membres ou s'il ne recevra l'énergie à un prix correct qu'à hauteur de 80 % des besoins, ce qui l'obligerait à acheter plus cher les 20 % restant, avec les risques industriels que cela comporte.

Il serait donc utile de savoir si le consortium recevra des producteurs, au tarif préférentiel, le volume d'énergie nécessaire. La logique du consortium repose sur des investissements dans l'EPR. De nombreuses variables donc peuvent jouer sur les tarifs, à commencer par la durée d'amortissement de ces investissements. La durée des contrats est également un élément important pour toutes les entreprises pour lesquelles l'électricité joue un rôle important dans la formation des coûts. Un certain nombre d'entre elles sont encore engagées dans des contrats à court terme et il convient sans doute de prévoir des contrats à plus long terme, car elles ont besoin d'une certaine sécurité sur le coût de leur énergie pour investir.

Enfin, il ne faut pas se désintéresser du sort des régies électriques, qui sont actuellement confrontées à des problèmes de gestion en raison d'une véritable inflation paperassière.

M. Daniel Paul a fait observer que la contradiction entre la concurrence et l'augmentation des prix est flagrante. Ce qui se produit aujourd'hui était en fait inscrit dans la logique d'ouverture des marchés. L'énergie n'est pourtant pas un bien comme les autres, car elle est nécessaire à la vie. Jusqu'à présent, il a été possible de préserver ce secteur de la concurrence, mais la loi du marché s'impose de plus en plus.

La présence du nucléaire dans la *mix* énergétique est souhaitable. Il est paradoxal d'imputer au nucléaire l'augmentation des tarifs de l'électricité en France. Cette augmentation est un mauvais coup porté non seulement à l'Europe, mais aussi à l'opérateur historique et au nucléaire.

L'idée d'une augmentation brutale de la CSPE pour sortir des difficultés actuelles est inacceptable, car elle reviendrait à faire supporter aux particuliers les conséquences de l'augmentation des tarifs pour les entreprises.

S'il convient par ailleurs de sauver Suez, le gouvernement a les moyens de le faire sans fragiliser ni privatiser GDF. L'argument de la logique industrielle n'est pas sérieux. Il serait illusoire de penser que la naissance de ce groupe entraînerait une diminution du prix du gaz.

Il serait particulièrement instructif d'organiser à l'Assemblée un débat sur le bilan de l'ouverture d'EDF à la concurrence afin de pouvoir enfin vérifier si elle est, comme on le prétend, synonyme de baisse des prix, de qualité pour tous les usagers, d'améliorations pour les salariés. Le fait que le Gouvernement refuse obstinément ce débat n'est pas bon signe. Dans la mesure où l'on parle de contreparties économiques exigées du nouveau groupe en cas de fusion GDF-Suez, il paraîtrait utile d'examiner sérieusement la possibilité d'une fusion entre EDF et GDF, de façon à reconstituer les opérateurs historiques dans ce secteur, très spécifique. Certes, cela ne paraît pas conforme aux règles européennes actuelles, mais l'importance des enjeux devrait conduire à y réfléchir.

M. François Brottes a demandé que l'on cesse de jouer aux apprentis sorciers et que l'on reconsidère au plus vite la question du démantèlement d'EDF-GDF, car le pouvoir politique ne peut jouer un rôle utile que s'il a une maîtrise significative du capital des entreprises publiques de l'énergie.

Dans son exposé, le ministre n'a pas fait référence à la loi d'orientation sur l'énergie, qui renvoie pourtant à la question du volume produit par les énergies renouvelables. Aujourd'hui, on a l'impression que le gouvernement s'apprête à faire diversion, d'une part en déposant un projet de loi censé destiné à faire baisser le prix de l'électricité, mais qui contiendra aussi la privatisation de GDF, d'autre part en faisant croire que

l'augmentation actuelle du prix de l'énergie est liée à la CSPE et au protocole de Kyôto. Pourtant, il n'est pas certain que la France ait intérêt à demander que l'on réduise l'impact de ce protocole. En revanche, le ministre devrait faire valoir au niveau européen que l'énergie ne peut pas être traitée comme n'importe quel bien de consommation. D'ailleurs, les industriels eux-mêmes disent que le système antérieur fonctionnait bien mieux. Il est dommage que le ministre n'ait pas indiqué l'impact de l'augmentation du prix d'énergie sur l'ensemble des entreprises, et pas seulement sur les plus importantes. Il serait pourtant intéressant de savoir combien d'entreprises sont en cessation de paiement pour ce motif, sur lequel elles n'ont aucune prise. Il serait également utile de faire des comparaisons en sortant du strict cadre européen..

Dispose-t-on d'informations sur le prix de revient et le prix de vente de l'énergie chez GDF, le président de cette entreprise publique n'ayant pas fourni de réponse sur ce point jusqu'à présent ? Le maintien du tarif régulé au-delà de l'échéance du 1^{er} juillet 2007 est indispensable, le nombre d'entreprises qui seront victimes de l'augmentation des prix de l'électricité doit inciter à envoyer des signaux forts, bien au-delà de la création du consortium, qui n'aura guère d'impact.

M. Charles de Courson a rappelé que si la tarification de l'électricité reposait autrefois sur un calcul entre coût marginal et coût moyen, elle repose aujourd'hui sur un coût marginal, qui est *de facto* le prix du baril de pétrole. L'ancien président de la CRE a d'ailleurs confirmé cette corrélation lors de son audition. Il serait donc intéressant d'envisager de faire évoluer le système de tarification vers un coût moyen de développement.

À l'occasion des auditions de MM. Pierre Gadonneix et Jean Syrota, la commission des Finances leur a demandé pourquoi il n'existe pas de marché de l'électricité à moyen et à long terme pour l'ensemble des entreprises, alors qu'on y est parvenu pour les électro-intensifs, grâce à l'amendement de M. Michel Bouvard. Quelle initiative peut prendre le ministre pour aller dans ce sens ?

Une position intermédiaire pourrait être trouvée, entre la non réversibilité et la réversibilité totale, en n'autorisant le retour au tarif qu'à partir d'un certain écart entre le marché et le tarif réglementé.

M. Philippe Auberger a observé que l'insuffisance de la concurrence est due aux trop faibles capacités de production. Il convient donc de développer hardiment ces dernières, mais cela va prendre du temps. Le rapprochement entre GDF et Suez ne va rien apporter en la matière, puisque ni l'un ni l'autre ne sont vraiment producteurs d'électricité en France et qu'il leur faudrait cinq à sept ans pour monter une centrale thermique ou nucléaire. La seule possibilité est donc d'accroître les capacités de production d'EDF, d'autant que le marché supporterait mal la présence de deux entreprises majeures. Par ailleurs, si l'on veut vraiment aller vers un marché concurrentiel, il faut libérer le transport de l'électricité et donc absolument détacher RTE d'EDF.

M. Jean-Jacques Descamps a jugé impossible de traiter l'ensemble de cette question au cours de cette seule audition et a donc soutenu l'idée de la création d'une mission d'information.

L'énergie est une matière première, dont les cours peuvent varier comme ceux des autres matières premières ; les entreprises qui sont sorties du tarif en avaient profité au départ. Si l'on est aujourd'hui au milieu du gué de l'ouverture des marchés, il ne faut pas chercher à revenir sur la rive d'où l'on est parti, mais à atteindre le plus vite possible l'autre rive, celle de la concurrence. S'il est difficile de porter un jugement sur la fusion GDF-Suez, on voit qu'elle amènerait à dénationaliser un peu Gaz de France tout en renationalisant totalement le gaz en Belgique, ce qui n'est pas forcément une bonne idée. Il faut donc laisser faire le marché.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que la situation actuelle de certaines entreprises au regard des hausses de tarifs ne permet pas d'attendre plusieurs mois. Il a regretté qu'EDF, bien que disposant du nucléaire, ait fixé ses tarifs, sur le marché dérégulé, un à deux euros au-dessus des tarifs allemands.

M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a formulé les réponses suivantes :

- le renforcement des pouvoirs de la CRE nécessite un projet de loi, auquel il travaille, ainsi qu'un décret d'application de la loi du 13 juillet 2005, qui devrait sortir dans les prochaines semaines et qui étendra en particulier les pouvoirs de la commission sur Powernext.

- s'agissant de la fusion GDF-Suez, la France a besoin de capacités et d'entreprises capables d'investir des sommes importantes. Aucune des deux entreprises ne peut le faire seule et les rassembler permettra d'atteindre un seuil critique par rapport au niveau nécessaire d'investissements ;

- il n'est pas nécessaire d'attendre cinq à sept ans pour augmenter les capacités : c'est d'ailleurs autour des projets communs à trois ans de Suez et de GDF qu'est née l'idée du rapprochement ;

– les tarifs régulés actuels sont extrêmement avantageux. Mais il n’y aucune certitude quant au fait que le nucléaire soit systématiquement moins cher que le gaz. Si tel est effectivement le cas en France, c’est parce que le nucléaire est sûr et qu’il fonctionne bien. Au Royaume-Uni, il est plus cher que le reste de l’énergie.

– il n’est pas exclu d’étudier l’idée d’un tarif spécial, mais le problème tient essentiellement aux autres producteurs et distributeurs, qui risquent ainsi de perdre leurs clients.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé qu’un rééquilibrage n’exigerait pas un bouleversement complet.

M. François Loos, ministre délégué à l’Industrie, a insisté sur le fait que la corrélation entre le CO₂ et le prix de l’électricité est évidente. L’augmentation du prix du CO₂ et la prise de conscience de la nécessité d’un renouvellement des capacités ont été concomitantes. Si les comparaisons portent surtout sur le marché européen, c’est parce qu’il est largement interconnecté et que les États membres de l’Union sont dépendants les uns des autres. Peut-être pourrait-on aller plus loin dans l’indépendance de RTE vis-à-vis d’EDF en donnant à la Caisse des dépôts des participations plus importantes, mais d’ores et déjà aucune décision sur les investissements ne doit plus être visée par EDF.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné qu’elle était plus théorique que pratique.

M. François Loos, ministre délégué à l’Industrie, a poursuivi ses réponses :

– il convient d’examiner très précisément la proposition qui consisterait à équilibrer les tarifs entre ceux qui paient cher et ceux qui ne paient pas cher, en jouant sur la CSPE. La tentation d’EDF est de proposer pour tout le monde un tarif beaucoup plus cher qu’il ne l’est actuellement. Cette solution paraît un peu trop simpliste ;

– un marché à moyen et à long terme est indispensable et les producteurs sont incités à s’engager dans cette voie, mais ils répondent que les consommateurs sont réticents. Ainsi, dans le consortium, seules les très grosses entreprises sont prêtes à s’engager à quinze ou vingt ans. Les plus petites ont du mal à les suivre, faute d’une visibilité suffisante de leurs activités futures ;

– une réversibilité à partir d’un certain seuil peut être envisagée, mais il convient de préciser dans quelles conditions. Dans un souci de flexibilité, le CSEG propose que les tarifs réglementés soient encore valables après le 31 décembre 2007, ce qui irait au-delà de la directive européenne ;

– aucun mauvais coup n’est porté au nucléaire et le bénéfice du choix qui a été fait en sa faveur se retrouve aujourd’hui dans le tarif, dont bénéficient tous les particuliers et beaucoup d’entreprises.

Le Président Pierre Méhaignerie a jugé difficile que l’Assemblée débattenne de l’opération Suez-GDF sans qu’un certain nombre d’éclaircissements concrets n’aient été apportés, en particulier sur les problèmes de l’électricité, afin de mesurer l’intérêt de disposer d’un deuxième grand producteur.

M. François Loos, ministre délégué à l’Industrie, a observé que le problème tient à la comparaison entre niveaux de production et de consommation. Des capacités supplémentaires sont aujourd’hui nécessaires et on en connaît même le niveau. La France se livre à l’exercice de programmation pluriannuelle des investissements et une demande forte du mémorandum français sur l’énergie est que l’on fasse de même au niveau européen, afin que les autres pays disposent de la même visibilité de l’évolution de leur consommation et de leur production. C’est de là que peut venir la capacité supplémentaire que la France appelle de ses vœux, qui permettrait d’avoir une vraie concurrence, en disposant de plusieurs sources possibles pour un achat donné.

*

* *

Mercredi 7 juin 2006

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
puis de M. Michel Bouvard, Vice-Président*

La Commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. François Lureau**, Délégué général pour l'armement, et du **général Henri Bentegeat**, Chef d'état-major des armées, accompagnés du général Thierry Cambournac, sur le programme « Équipement des forces ».

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a remercié M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, et le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, de se prêter à cette audition en leur qualité de responsables des programmes. La commission des finances a retenu trois sujets afin de s'assurer de la bonne application de la LOLF. Ce faisant, la Commission a voulu préfigurer l'examen des résultats et de l'évaluation des performances, tels qu'ils se dérouleront à partir de 2007.

Le **général Henri Bentegeat**, Chef d'état-major des armées, a présenté les réalisations de la gestion 2005, et plus particulièrement ce qui touche au programme « Équipement des forces », préalable à l'application effective de la loi organique. La présence conjointe du CEMA et du DGA apparaît bien comme la matérialisation concrète d'une coresponsabilité qui fait du programme 146 « Équipement des forces » une exception dans le cadre général de la LOLF, la conduite dudit programme supposant, « en tant que de besoin, des arbitrages et ajustements qui mobilisent conjointement les analyses et compétences du CEMA et du DGA pour prendre en compte en même temps les implications capacitaires et industrielles des options possibles », ainsi que l'avait souligné le Comité interministériel d'audit des programmes, le 5 mai dernier. Il revient au CEMA de définir les objectifs capacitaires et de proposer au niveau politique les arbitrages nécessaires en prenant en compte les besoins opérationnels. La conduite des opérations d'armement proprement dites relève exclusivement du DGA.

L'année 2005 est la troisième année de conformité globale à la loi de programmation militaire 2003-2008 avec un taux d'exécution financière de 97 % en fin d'exercice. L'exécution 2005 aura été marquée par une norme de dépense favorable à la défense - 470 millions d'euros au-delà de la loi de finances initiale -, mais l'absence de disposition en loi de finances rectificative aura contraint à annuler 625 millions d'euros, dont 400 sur le programme 146, pour résorber notamment les surcoûts des opérations extérieures. À relever également, la réduction d'un tiers du niveau des crédits de report, ramené de 2,7 à 1,4 million d'euros dont 1,3 au programme « Équipement des forces ». Les principales commandes lancées en 2005 auront porté sur huit fréquences multimissions, deux avions à très long rayon d'action, 2 000 postes radio PR4 G, 1 089 ensembles FELIN et 46 systèmes MARTHA 2. Les principales livraisons ont concerné un satellite SYRACUSE III A, dix Rafale, un système PAAMS de défense antiaérienne destiné aux fréquences « Horizon », 110 missiles de croisière SCALP EG, 218 MICA, cinq hélicoptères Tigre et 34 chars Leclerc.

Année positive pour l'amélioration de nos capacités de prévention et de gestion des crises et des conflits, 2005 apparaît comme une étape significative vers la réalisation du modèle d'armée défini par le chef de l'État et approuvé par le Parlement. La mise en œuvre de la « pré-LOLF » et les nouvelles attributions du CEMA marquent un tournant décisif par rapport aux pratiques antérieures en favorisant la transparence et la collégialité au sein du ministère.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a confirmé que ce mode de fonctionnement avait, depuis un an, fait la preuve de son efficacité et de sa rapidité et permis de concilier les dimensions opérationnelles et capacitaires et leurs implications sur l'économie, l'industrie et les emplois. La gestion de crédits aussi considérables exige une prise de décision tout à la fois rapide, en pleine connaissance de cause et en toute transparence, autant de points sur lesquels la comparaison entre « l'avant » et « l'après » montre la supériorité du nouveau dispositif.

Les crédits disponibles sont désormais utilisés en totalité : les factures restées en souffrance à la fin de l'année correspondent pratiquement au montant des CP non utilisés.

Une bonne utilisation des crédits exige une excellente visibilité. Les principes de la LOLF ne sont probablement pas étrangers aux progrès relevés à cet égard entre 2004 et 2005, mais la connaissance précise des ressources disponibles pose encore trop souvent problème. La question n'est pas de savoir si, mais bien quand, les crédits reportés seront disponibles.

La LOLF suppose également de rendre compte de la qualité de la gestion à l'aide d'indicateurs permettant d'apprécier objectivement la qualité du travail fait. Des progrès s'imposent pour permettre une mesure correcte des performances.

Cette mesure de la performance vaut évidemment pour la DGA, pratiquement la seule concernée, au niveau de ses effectifs, par le programme 146. La délégation se soumet naturellement à cet exercice qui méritera d'être officialisé par comparaison avec ses homologues étrangers : les Britanniques, notamment, ont une longue pratique des indicateurs. La DGA peut, d'ores et déjà, se targuer de résultats en termes de conduite des programmes plutôt supérieurs à ceux de ses voisins, mais la comparaison internationale reste un élément essentiel dans la mesure objective des performances qu'il faut sans cesse chercher à améliorer.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a demandé comment s'organisaient concrètement la coresponsabilité, particulièrement au niveau du fonctionnement des budgets opérationnels de programme (BOP), et la subsidiarité entre l'EMA et les états-majors d'armées.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a répondu que le découpage du programme 146 en BOP était le meilleur moyen de garantir une réelle cohérence technico-industrielle des dix grands programmes d'armement, tels que listés d'un commun accord par la DGA et l'EMA. Ont été de la même façon arrêtés, fin 2005, les objectifs impartis aux « patrons » de ces BOP à la DGA, qui travaillent en concertation permanente avec les officiers de cohérence opérationnelle du CEMA. Les éventuelles questions de choix capacitaire sont tranchées par le général Bentegeat au sein du conseil de systèmes de forces ou par le ministre lui-même.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a ajouté que les officiers de cohérence de programme ont pour rôle de s'informer du déroulement des programmes auprès des chefs des BOP, sans pour autant s'ingérer dans la gestion industrielle, qui demeure de la responsabilité exclusive de la DGA, et de faire chaque mois un point sur le degré d'avancement, les difficultés rencontrées et les arbitrages nécessaires. Les états-majors de chacune des armées sont associés en permanence au suivi réalisé par les officiers de cohérence de programme du CEMA. Toutes les informations leur sont répercutées. Dans la pratique, c'est un officier de l'armée concernée qui est intégré dans l'équipe de programme de la DGA. Autrement dit, les états-majors d'armées sont constamment associés, la décision d'arbitrage revenant *in fine* toujours au CEMA : les opérations étant désormais toujours conduites de manière interarmées, les capacités sont systématiquement étudiées pour éviter les incohérences.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a noté que si les reports de crédits de 2005 vers 2006 avaient été réduits de 2,77 milliards d'euros à 1,99 milliard d'euros, ceux relevant du périmètre du programme « Équipement des forces » avaient augmenté de 11,5 %. Comment expliquer ce phénomène ? Les reports de charges ont, quant à eux, enregistré une baisse significative. Comment a-t-elle pu être mise en œuvre ? Était-il possible de faire mieux ? L'application d'une norme de dépenses a-t-elle des conséquences pratiques sur le déroulement des programmes ?

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que le Parlement, par dérogation à la LOLF, avait adopté une disposition spécifique autorisant le ministre de la défense à aller au-delà de la règle des 3 % en 2006, celui-ci s'étant engagé à mettre en œuvre et consommer les crédits dans les délais.

Observant que tel n'a pas été le cas durant l'exercice 2005, il a demandé si les délais pourront être tenus en 2006.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a fait remarquer que, sans norme de dépense imposée, jamais les crédits de report n'auraient atteint un tel niveau ; et pourtant, ils ont *de facto* globalement baissé d'un tiers. Tout au long de 2005, la gestion a visé à rétablir l'équilibre et, de fait, les reports de crédits et les reports de charges se retrouvent presque au même niveau en fin d'exercice. L'autorisation donnée par le Parlement de reporter plus de 3 % des crédits est précisément une contrepartie à l'application la norme de dépense imposée par le ministère des finances, faute de quoi, les crédits de la défense se retrouveront chaque année amputés non par incapacité de consommer, mais par interdiction de dépenser - ce qui rejoint la problématique de la mise en réserve. Concrètement, jamais le ministère ne s'est trouvé en 2005 dans l'incapacité d'utiliser les crédits qu'il avait été autorisé à dépenser. On ne peut que regretter que la norme de dépense soit imposée si tardivement.

M. Charles de Courson a rappelé que la norme pour 2004 ayant été fixée à 12,3 milliards d'euros, les paiements se sont interrompus début décembre... Ceci pose un problème de sincérité de la loi de règlement dans la mesure où des charges se sont aussitôt mises à s'accumuler, pour un montant évalué par le Rapporteur à 1,297 milliard d'euros contre 1,163 l'année précédente. Une norme a-t-elle également été fixée en 2005 ? Si oui, pour quel montant et quand a-t-il fallu cesser de payer ?

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a répondu que les paiements ont cessé début décembre, en 2005 comme en 2004, sinon un peu plus tard. Reste que le total des reports de charges du ministère de la défense a bel et bien baissé ; les dépenses du programme 146 sont simplement plus compressibles que d'autres. Sans l'application de la norme de dépense, il aurait même été parfaitement possible d'être à zéro. Finalement les dépenses au titre du programme « équipement des forces » ont été plafonnées à 7,6 milliards d'euros en 2005, contre 7,4 environ en 2004. La norme de dépense a été arrêtée au mois de septembre.

M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial, a demandé depuis quand cette norme s'applique au ministère de la défense.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a affirmé qu'il l'avait toujours connue.

M. Michel Bouvard, Président de la Commission, a rappelé que l'exercice 2005 relevant toujours du cadre des ordonnances de 1959, quand bien même la loi de règlement est l'occasion de vérifier les résultats des expérimentations en format LOLF, il n'est pas surprenant de voir encore peser bon nombre de procédures du passé. Pour autant, les interrogations de M. Charles de Courson sont fondées.

M. Charles de Courson a souhaité savoir quelles conséquences ont été tirées de la décision de Bercy de plafonner le programme « Équipement des forces » à 7,4 milliards d'euros en 2004, puis à 7,6 milliards d'euros en 2005. A-t-il fallu bloquer certains programmes ?

M. Michel Bouvard, Président, s'est enquis du coût des éventuels intérêts de retard.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a fait observer que ces programmes ne se caractérisent pas par des temps de réaction très courts et que la visibilité sur les ressources peut être notablement améliorée. En attendant, il faut rediscuter les contrats, et ne pas lancer de développements supplémentaires, au prix de difficiles renégociations avec les industriels, qui auront coûté au total quelque 200 millions d'euros en 2004 - le problème ne s'est pas posé en 2005. À supposer qu'une norme de dépense radicale intervienne en août ou septembre, il n'y aura pratiquement aucune marge de manœuvre - une petite centaine de millions d'euros tout au plus.

M. Charles de Courson a effectivement relevé qu'un calcul, rustique mais efficace, fait apparaître que 7,631 milliards d'euros ont été dépensés sur le programme 146 alors que le report de

charges atteint 1,297 milliard d'euros, soit un total de 8,128 milliards d'euros, ce qui correspond exactement au montant des crédits ouverts ! Autrement dit, on cesse de dépenser à partir de septembre, mais on continue matériellement de dépenser, le DGA admettant lui-même que sa marge de manœuvre ne dépasse pas 100 millions. Peut-on dans ces conditions parler de respect du vote du Parlement ?

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a admis la frustration que peut en éprouver un parlementaire, tout en insistant sur le fait qu'un contrat d'armement est une affaire très complexe qui s'étend généralement sur une période de cinq à dix ans. Il est certes possible de renégocier, mais ne pas payer l'industriel expose inévitablement à des intérêts moratoires. Tout au plus peut-on rogner sur certaines prestations, autrement dit sur quelques centaines de millions d'euros.

M. Charles de Courson a insisté sur le fait que, quand bien même les exercices en cause sont juridiquement hors LOLF, ces pratiques sont totalement contraires à l'esprit et à la lettre de la loi organique, et l'on persiste dans la politique de Gribouille.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a convenu qu'une grande visibilité est plus que jamais nécessaire. Le principe d'annoncer une certaine réserve en début d'année permet d'agir, à condition de ne pas en changer fondamentalement le montant par la suite sous peine s'exposer à de sérieuses difficultés.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a signalé que les intérêts moratoires payés ont progressé de 18,6 % entre 2004 et 2005 : la hausse atteint même 66 % par rapport à 2003... Parviendra-t-on à contenir cette progression ?

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a fait remarquer que les intérêts moratoires payés par la DGA n'ont pas augmenté.

M. Charles de Courson a demandé si les entreprises exigent réellement le paiement intérêts moratoires auxquels la loi leur donne droit.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a assuré qu'elles le faisaient systématiquement. Le fait que la DGA n'en ait pas versé en 2005 prouve simplement que la gestion de cet exercice a été très supérieure à celle de 2004.

M. Charles de Courson a relevé que le rythme des dépenses d'investissements du premier trimestre 2005 a été nettement plus soutenu qu'à l'accoutumée.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a expliqué que les procédures permettent désormais de payer plus tôt. Le phénomène s'est atténué en 2006.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a noté que le taux de consommation des crédits du programme « Équipement des forces » est de 85,5 %, mais seulement de 69 % pour l'action « préparation et conduite des opérations d'armement ». Comment s'explique ce moins bon résultat ?

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a fait observer que d'autres sont à 105 %, voire à 110 %.

M. Charles de Courson a considéré que le taux de consommation du programme « Équipement des forces » est en fait de 100 % si l'on prend en compte les reports de charge. Le taux de 85,5 % n'est qu'une illusion comptable.

Le général Thierry Cambournac a confirmé que ce chiffre est la conséquence directe de l'application de la norme de dépense, le ministère étant bien obligé de payer les soldes et les opérations. Elle ne s'applique ni au titre II ni au titre III et ce sont les équipements, autrement dit le programme 146, qui en subissent les effets les plus marquées. On ne sait toujours pas à quel moment elle tombera en 2006.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a reconnu que cette mauvaise exécution était directement liée au souci de ne pas dépenser l'argent, faute d'en avoir l'autorisation.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a rappelé que les AP non engagées au 31 décembre 2005 - 6 milliards d'euros - ne pouvant pas en tant que telles être reportées, il fallait que des autorisations d'engagement soient ouvertes en 2006. Où en sont les discussions sur ce point avec la direction du budget ?

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a annoncé qu'un accord de principe avait été obtenu sur la transformation de ces AP en AE, pour peu que le ministère de la défense justifie, au cas par cas, de leur emploi effectif. En attendant, l'engagement de ces 6,3 milliards d'euros a été provisoirement gagé sur des autorisations d'engagement de 2006. Il y a tout lieu d'être optimiste.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a souligné qu'il était préférable du point de vue de la visibilité d'avoir une autorisation en bloc plutôt que de devoir à chaque fois reposer la question.

M. Charles de Courson s'est demandé, à supposer que le déblocage intervienne en août ou septembre, s'il serait possible d'engager ces cinq ou six milliards avant la fin de l'année ? Se pose également la question du comportement du contrôleur financier. Certains prônent la suppression de cette institution archaïque, d'autres souhaitent la maintenir en la réformant. Le visa systématique du contrôleur financier est-il toujours requis ?

M. Louis Giscard d'Estaing, tout en prenant bonne note des espoirs du CEMA quant à l'engagement des 6,3 milliards d'euros, moyennant justification de leur emploi effectif, s'est inquiété de l'articulation entre les programmes en cours et les équipements correspondant aux AE en question. De quels matériels s'agit-il ?

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a fait observer que des commandes très importantes devaient être lancées avant la fin de l'année, notamment dans le cadre du programme de sous-marins Barracuda. Celui des frégates multimissions avait nécessité d'engager 4 milliards d'euros en 2005. Quant au contrôleur financier, il reste très présent : toute modification sur les opérations de plus de 15 millions d'euros est soumise à son visa et il a la capacité d'interrompre à tout moment l'exécution d'un crédit. Rien de ce point de vue n'a changé, en tout cas au niveau de l'état-major des armées.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a ajouté qu'il en était de même à la DGA. Il serait en l'état actuel des choses parfaitement possible d'engager 10,5 milliards d'euros. La régulation viendra soit des autorisations d'engagement disponibles, soit de la norme de dépense - auquel cas l'effet sera immédiat : la commande n'aura pas lieu si l'argent n'est pas là. En théorie, les objectifs du DGA sont de 10,5 milliards ; en fait, ce sera inférieur.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a rappelé que toute limitation de la consommation des CP par le jeu de la norme de dépense contraignait, par effet mécanique, à réduire également une partie des engagements, ne serait-ce que parce que ceux-ci génèrent immédiatement des crédits de paiement.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a demandé pourquoi la réalisation des programmes fait apparaître un retard pour l'armée de l'air. Si les deux objectifs du programme 146 sont indubitablement des indicateurs de l'action de la DGA, peut-on dire qu'ils rendent compte de celle du CEMA ? Peut-on les considérer comme réellement pertinents, alors qu'ils mélangent des petits programmes et d'autres pesant plusieurs milliards ?

Le général Thierry Cambournac a expliqué que le nombre de jalons utilisés pour mesurer la performance en 2005 ayant été de 14 pour l'armée de l'air contre 22 et 23 dans les deux autres armées, un jalon non passé y pèse fatalement plus lourd, d'où un effet de déformation, mathématique.

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a précisé qu'un indicateur de livraison financière est actuellement mis à l'épreuve, mais il a le défaut de ne retracer que la fin du processus. Trouver l'indicateur idéal est un exercice difficile, et sans cesse améliorable.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a admis qu'il n'était pas simple d'évaluer la permanence du CEMA pour ce qui touche au programme 146, alors qu'il est beaucoup plus aisé de l'évaluer chaque jour sur les théâtres d'opérations. La question se pose d'abord de savoir si les besoins capacitaires sont correctement spécifiés - revenir à plusieurs reprises sur des spécifications n'est généralement pas bon signe, à moins que les conditions d'engagement aient changé, en Afghanistan par exemple, et amènent à modifier les programmes en conséquence -, ensuite de s'assurer de la capacité de l'industrie française et européenne à faire face aux besoins ainsi exprimés. Cela dit, l'évaluation des performances du CEMA et de son équipe porte avant tout sur la pertinence des choix capacitaires opérés au moment des arbitrages ; or, celle-ci ne se révèle que sur le long terme. Il a fallu attendre 1939 pour s'apercevoir que les choix de Gamelin en 1936 avaient été mauvais...

M. Charles de Courson a constaté que la « fiche programme », c'est-à-dire la définition du besoin exprimé, pouvait être un indicateur d'autant plus intéressant qu'elle est désormais accompagnée d'un besoin estimé, en retraçant l'évolution « longitudinale » - et non plus année après année - du programme : respect des enveloppes, nombre des redéfinitions et des avenants introduits en conséquence, incidence des éventuels étalements de paiement, etc.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a convenu que, jusqu'à présent, aucun programme n'a fait l'objet d'une évaluation de son coût global par rapport aux prévisions initiales. En cas d'étalement excessif, il devient très difficile de savoir à qui imputer les surcoûts. Une des principales difficultés pour la DGA tient à l'insertion de plus en plus fréquente de composants électroniques ou informatiques sophistiqués, qui entraîne un vieillissement accéléré des équipements. Près du tiers de nos avions de combats sont ainsi en cours de traitement du fait de leur obsolescence et les systèmes de commandement doivent être renouvelés tous les deux ou trois ans. Dès lors, l'estimation du coût d'un programme au départ devient une affaire de plus en plus difficile, tout comme l'évaluation des incidences des éventuelles erreurs d'appréciation dont le CEMA serait à l'origine.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que, quelles que soient les conséquences de la LOLF en termes d'émiettement des programmes, la loi de programmation militaire reste un élément important dans l'information du Parlement sur la mise en œuvre des crédits de la défense. Or, à croire la Cour des comptes, aucun rapport annuel d'exécution n'a été produit depuis 2003. On peut également s'interroger sur certaines affectations au titre de programmes qui sembleraient plutôt relever du programme 146 : ainsi en est-il des actions « environnement et prospective de la politique de défense », qui ont reçu les crédits d'études, ou des actions « préparation et emploi des forces » qu'il n'aurait pas été absurde de retrouver dans le programme « Équipement des forces »...

Le découpage des BOP n'a donné lieu à pratiquement aucune répartition des personnels au niveau du programme 146. Faut-il réellement y voir une incapacité technique ? La mise en place de la LOLF a-t-elle incité à moderniser la gestion des ressources humaines de la DGA ? Certains BOP sont regroupés autour d'un même responsable, contrairement à ce que laisserait penser la logique du système. Cette organisation a-t-elle vocation à se pérenniser, en contradiction avec l'esprit de la loi organique ?

Enfin, l'émergence de la LOLF a-t-elle amené le ministère et singulièrement la DGA à remanier leurs méthodes en matière de contrôle de gestion ? Sera-t-il réellement possible de renseigner les indicateurs qui figurent dans le PAP 2006 ? Est-il exact, comme le mentionne le rapport de la Cour des comptes, que certains indicateurs ne pourront pas être renseignés avant la mise en place de CHORUS, laquelle n'interviendra pas avant 2009 ?

M. François Lureau, Délégué général pour l'armement, a assuré que la DGA tire elle aussi les conséquences de la LOLF. Les dix BOP auront chacun un responsable d'ici à quelques jours, ce qui mettra fin à une répartition transitoire héritée de l'ancienne organisation de la DGA en cinq services. Cette nouvelle organisation, d'ores et déjà opérationnelle, sera définitivement formalisée dans les deux à trois mois qui viennent.

Le contrôle de gestion fonctionnait tout à fait correctement ; les coûts de la DGA ont été décomposés entre les principaux programmes - 146, 144, 178 et 212 - et chaque BOP pertinent identifié. Le tableau de bord ainsi remanié correspond strictement à la LOLF.

Au-delà de la répartition des effectifs par BOP, la question qui se pose est celle des coûts de la DGA par paquet de programmes ou par BOP : elle n'a pas encore trouvé réponse, l'administration ne disposant pas encore des outils de comptabilité analytique couramment utilisés dans l'industrie. Un prototype a été mis au point, mais un gros travail reste à faire pour cerner exactement les coûts de la DGA par paquet de programmes ou par BOP avant de les comparer à ceux de ses homologues étrangers. Sont néanmoins d'ores et déjà connus les coûts d'intervention de la DGA hors pensions, qui baissent ou restent constants, ce qui traduit une amélioration significative de la productivité. Encore conviendra-t-il de les répartir par programmes et d'intégrer le montant des pensions.

Le CHORUS que connaît la DGA est un système de gestion des ressources humaines qui fonctionne d'ores et déjà tout à fait convenablement sur 73 programmes identifiés. Il ne pose aucun souci particulier. Pour ce qui est de la disparition, réelle ou supposée, du rapport annuel d'exécution de la loi de programmation militaire, le fait est que le DGA présente le sujet tous les trois mois devant la commission de la Défense. L'Assemblée nationale en a donc un compte rendu régulier.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a ajouté que rien n'interdit d'assurer la même prestation devant la commission des Finances. Au demeurant, la Cour des comptes produit elle-même un rapport annuel.

M. Michel Bouvard, Président, a précisé que c'est précisément dans ce rapport que la Cour se plaint de manquer d'éléments d'appréciation.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a convenu que les études amont notamment étaient imputées au programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». L'imputation des actions de maintien en condition opérationnelle au programme 178 « préparation et emploi des forces » et non dans le programme 146 s'explique le souci de protéger ces crédits contre tout risque d'amputation à l'occasion d'éventuels arbitrages, comme cela a été souvent le cas par le passé. À cela s'ajoute le fait que le maintien en conditions opérationnelles est directement lié à l'emploi des forces et reste, en dépit de la création de la SIMMAD pour le matériel aéronautique, encore très largement lié à l'organisation propre de chaque armée disposant chacun de services propres. Personne ne peut nier le lien très étroit qui existe entre le maintien en condition opérationnelle et les opérations d'armement, à tel point que la DGA s'efforce désormais d'inclure une partie du maintien en condition opérationnelle dans la négociation des contrats.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que les OPEX sont historiquement sous-dotées, même si un effort modeste avait été accompli depuis quelques années. Qui plus est, un prélèvement a été effectué sur les OPEX pour abonder la participation du ministère de défense au plan Banlieues... Peut-on évaluer les besoins à satisfaire d'ici à la fin de l'exercice par rapport aux crédits déjà inscrits ?

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a prévenu qu'une forte incertitude était liée à l'intervention de l'Union européenne au Congo : son coût restera limité tant que les troupes françaises resteront au Gabon, mais il pourrait considérablement s'élever si elles sont amenées à intervenir sur place. En tout état de cause, le coût des OPEX devrait avoisiner 650 millions d'euros ; 175 millions d'euros seulement ayant été inscrits, il faudra trouver 475 millions supplémentaires.

M. Charles de Courson a fait observer que d'autres chapitres pouvaient avoir sensiblement augmenté : ainsi le coût des carburants, même si le service des essences n'a pas si mal géré ses approvisionnements. Tout le monde s'était accordé sur la nécessité d'affecter au moins 300 à 350 millions d'euros supplémentaires aux OPEX ; à cause du plan Banlieues, il en faut désormais 475, que l'on dégagera, comme à l'ordinaire, par redéploiement au détriment du programme 146 - sans compter les évolutions qu'auront pu connaître d'autres chapitres.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a confié qu'il ne devrait pas y avoir d'autres surcoûts prévisibles en dehors des OPEX et des carburants - entre 100 et 130 millions d'euros - si les cours se maintiennent au niveau actuel. La masse salariale sera maîtrisée. Toutefois, les réserves du service des essences des armées ont été totalement reconstituées : il reste une certaine marge, sans toucher aux stocks stratégiques.

M. Charles de Courson en a déduit qu'il faudrait redéployer environ 600 millions d'euros, soit la différence entre ce qui a été inscrit au titre des équipements et ce qu'il sera possible de lancer, dans l'hypothèse d'un déblocage de crédits en septembre.

Le général Henri Bentegeat, Chef d'état-major des armées, a estimé que les besoins pourraient être inférieurs, compte tenu de la reconstitution des stocks de carburant. Pour les OPEX en revanche, le problème demeure entier.

*

* *

Puis la Commission a examiné un rapport spécial sur **l'exécution 2005 des crédits correspondant au programme « Équipement des forces »** (M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial).

Après avoir rappelé que la matière du rapport avait été largement évoquée au cours de l'audition, M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial, a souligné que l'application d'une « norme de dépenses » rend l'exécution du budget de la mission « Défense » difficile. Il convient de réfléchir aux moyens qui permettraient de faciliter la gestion de ces crédits. En ce qui concerne la budgétisation des opérations extérieures, des progrès significatifs ont été accomplis. Un effort de clarté similaire doit être entrepris sur l'application de la « norme de dépenses ».

En ce qui concerne la mesure de la performance, les indicateurs, qui agrègent des programmes d'armement de taille et d'importance très différentes, ne sont pas toujours pertinents. Il conviendrait peut-être de les fonder sur une approche plus financière.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que le problème de la pertinence des indicateurs concerne un grand nombre d'autres programmes. Cependant, inventer des indicateurs plus séduisants n'est pas une fin en soi : il faut que les ministères disposent des éléments pour les renseigner. Par ailleurs, il est tout à fait étonnant que l'on puisse considérer qu'une audition devant la commission de la Défense satisfasse une obligation législative de déposer un rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire.

M. Louis Giscard d'Estaing a souhaité que des réunions de travail conjointes avec la commission de la Défense soient organisées. On pourrait même imaginer qu'en matière budgétaire une commission élargie examine les crédits de la mission « Défense ».

M. Michel Bouvard, Président, a convenu que des réunions conjointes avec la commission de la Défense pourraient être envisagées. Il convient également que la commission des Finances identifie, au sein du budget de l'État, quelques programmes « sensibles » auxquels elle s'intéresserait plus particulièrement, à l'image de l'identification par les préfets de BOP « à enjeux ».

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que le suivi de l'exécution des crédits est souvent perçu comme une tâche ingrate par les autres commissions, qui ne s'investissent guère dans la

loi de règlement, de sorte que peu de leurs membres participent aux réunions de la commission des Finances. Celle-ci doit compter avant tout sur ses propres forces. Le principal enjeu de la gestion du budget de la Défense réside dans le montant des reports de crédits. Sur les 5 milliards d'euros de crédits reportés sur l'exécution 2006 pour l'ensemble du budget de l'État, 2 milliards d'euros concernent la seule Défense.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que ces reports de crédits concernent essentiellement le programme « Équipement des forces ».

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est interrogé sur le financement des opérations extérieures en 2006. En effet, il est envisagé que le montant des crédits de report consommés en 2006 comprenne le besoin supplémentaire destiné à ce financement.

M. Michel Bouvard, Président, a répondu qu'à l'évidence, cette question n'est pas tranchée.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport spécial.

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

Mardi 6 juin 2006

Présidence de M. Philippe Houillon, président

Après avoir observé, à l'invitation du Président Philippe Houillon, une minute de silence à la mémoire de M. Gérard Léonard, la Commission a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. Sébastien Huyghe, le projet de loi modifié par le Sénat, portant réforme des successions et des libéralités (n° 3095).

Le rapporteur a rappelé que ce projet de loi réécrit les dispositions du code civil relatives aux successions et aux libéralités, afin d'atteindre trois objectifs : donner plus de liberté pour préparer et organiser les successions, accélérer et simplifier leur règlement et faciliter la gestion du patrimoine successoral. En première lecture, l'Assemblée nationale a enrichi le projet en adoptant près de 260 amendements. Le Sénat a globalement approuvé ces modifications, tout en leur apportant des précisions utiles et en les complétant par des dispositions nouvelles. Sur les 40 articles que comprenait le texte adopté par l'Assemblée, 20 ont été votés conformes, et 7 articles additionnels ont été insérés ; 27 articles restent donc aujourd'hui en discussion.

S'agissant tout d'abord du droit des successions, le Sénat a modifié les conditions de détermination des héritiers. Il a supprimé l'inscription de la mention de la naissance des enfants en marge de l'acte de naissance des parents. Cette disposition visait à faciliter la recherche des héritiers. Le Sénat a considéré qu'elle porterait une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée. Le Sénat est également revenu sur les dispositions encadrant la profession de généalogiste. Il a assoupli le texte voté par l'Assemblée : toutes les personnes ayant un intérêt direct et légitime au règlement de la succession, et notamment les créanciers, pourront mandater un généalogiste, et l'obligation du mandat ne sera pas exigée pour les successions vacantes ou en déshérence.

Le Sénat a par ailleurs modifié les règles de l'option successorale et la procédure d'acceptation à concurrence de l'actif. Il a précisé les actes pouvant être accomplis par l'héritier sans emporter acceptation tacite de la succession, notamment en autorisant le successible à effectuer les opérations nécessaires à la continuation à court terme de l'activité de l'entreprise. Il a renforcé la sécurité juridique des transactions autorisées après acceptation à concurrence de l'actif, en prévoyant que la contestation du prix de la vente d'un bien successoral par l'héritier n'est pas possible lorsque la vente a été réalisée aux enchères publiques, et en portant de huit à quinze jours le délai imparti à l'héritier pour déclarer l'aliénation ou la conservation d'un bien.

S'agissant des mandats, les propositions du Sénat portent pour l'essentiel sur le mandat à effet posthume. Les sénateurs ont interdit au notaire chargé de la succession d'être mandataire à effet posthume. Ils ont également modifié les conditions de rémunération de ce mandataire, en prévoyant la possibilité d'une rémunération mixte, alliant revenus et capital, et en précisant que cette rémunération constitue une charge de la succession qui ouvre droit à réduction lorsqu'elle a pour effet de priver les héritiers de tout ou partie de leur réserve. Le mandat posthume à durée indéterminée a été supprimé pour être remplacé par un mandat d'une durée de cinq ans prorogeable en raison de l'incapacité, de l'âge du ou des héritiers ou de la nécessité de gérer des biens professionnels. Les pouvoirs reconnus au

mandataire tant qu'aucun héritier n'a accepté la succession ont été étendus aux actes de surveillance et d'administration provisoire et, en outre, le mandataire aura la possibilité de demander au juge l'autorisation d'accomplir tout autre acte que requiert l'intérêt de la succession.

S'agissant enfin du partage, le Sénat a étendu la possibilité de demander le sursis au partage et le maintien de l'indivision pour les entreprises exploitées sous forme sociale. Il a également assoupli la condition de participation à l'exploitation transmise, requise en matière d'attribution préférentielle, afin qu'elle puisse être satisfaite par les descendants de l'héritier. Il propose enfin une meilleure prise en compte au moment du partage de la réalité des charges nécessaires à la conservation d'un monument historique.

Le rapporteur a ensuite présenté les propositions du Sénat en matière de libéralités. Les sénateurs ont, en premier lieu, supprimé les dispositions tendant à réformer la quotité disponible spéciale du conjoint survivant. Actuellement la quotité disponible spéciale entre époux est identique, que les enfants soient issus ou non des deux époux. Elle permet notamment au conjoint de recevoir la totalité des biens du défunt en usufruit, ce qui peut conduire en pratique, dans certaines familles « recomposées », à priver de la réalité de leur réserve les enfants d'un premier lit. Le projet de loi proposait donc de réduire cette quotité disponible à la moitié des biens en présence d'enfants non communs, ce qui avait semblé quelque peu excessif à l'Assemblée nationale. Aussi celle-ci avait-elle retenu une solution plus nuancée, consistant à permettre également au conjoint survivant de recevoir un usufruit plus étendu, portant sur l'ensemble des biens des enfants communs et ne s'imputant que subsidiairement sur la réserve des enfants non communs. Devant le risque que certains conjoints, se croyant protégés, ne rencontrent de sévères déconvenues à l'ouverture de la succession, le Sénat a préféré, plus simplement, renoncer à cette réforme. Il est vrai que celle-ci ne visait pas, contrairement à la majorité des dispositions relatives aux libéralités (telles que les renonciations anticipées, les libéralités graduelles et résiduelles, ou encore les donations trans-générationnelles) à accroître la liberté du disposant. Faute de consensus, le rapporteur a proposé de ne pas revenir sur la décision du Sénat.

Il a par ailleurs indiqué que le Sénat a apporté plusieurs précisions utiles au régime des libéralités. La renonciation anticipée à l'action en réduction devra être reçue par deux notaires, dont l'un ne sera pas choisi par la famille, afin de protéger le renonçant de pressions de son entourage et de lui garantir un conseil objectif et indépendant. Par ailleurs, lorsqu'une libéralité graduelle portera sur un portefeuille de valeurs mobilières, l'obligation de conservation n'empêchera pas sa bonne gestion, qui suppose que le premier gratifié puisse vendre et racheter des valeurs mobilières : sa charge ne portera que sur le portefeuille et non sur les titres le composant. De même, une donation graduelle pourra être acceptée par le second gratifié après le décès du donateur, afin de permettre à un grand-père de consentir, par exemple, la donation d'un bien immobilier à son fils, à charge pour lui de le conserver et de le transmettre à l'ensemble de ses enfants nés et à naître. En outre, la possibilité de réaliser une donation-partage d'une entreprise exploitée en forme de société sera limitée au cas où le donateur exerce une fonction dirigeante dans la société, afin d'éviter une donation-partage d'un simple portefeuille de valeurs mobilières. Enfin, en cas de décès sans postérité ni parent, la dévolution aux frères et sœurs jouera pour les biens reçus par le défunt de tous ses ascendants, et non plus de ses seuls parents.

Pour ce qui concerne PACS, le Sénat a précisé les modalités de liquidation des créances entre partenaires, et prévu que l'identité du partenaire sera mentionnée en marge de l'acte de naissance d'une personne pacsée. En première lecture, l'Assemblée nationale avait prévu que cette mention resterait anonyme.

Enfin, le Sénat a complété le projet de loi par trois dispositions nouvelles. Il propose, en premier lieu, de déjudiciariser le changement de régime matrimonial, en supprimant l'obligation d'homologation par le tribunal de grande instance. Cette obligation est remplacée par une information des enfants et des créanciers, qui pourront s'opposer au changement de régime matrimonial dans le dé-

lai de trois mois. Néanmoins, en présence d'enfants mineurs, le changement de régime matrimonial restera soumis à l'homologation par le juge. Le Sénat prévoit par ailleurs de valider la clause de reprise des apports de biens propres en cas de divorce (dite « clause alsacienne »), figurant dans un contrat de mariage. Les époux auront ainsi la garantie, si le contrat de mariage le prévoit, de reprendre après le divorce les biens qu'ils ont apportés à la communauté. Enfin, il est proposé de permettre aux enfants d'un premier lit de renoncer par anticipation à exercer, lorsque s'ouvrira la succession, l'action en retranchement lorsque le conjoint survivant a bénéficié d'un avantage matrimonial excessif. Lorsque le consensus familial aura débouché sur un acte entouré des mêmes garanties que la renonciation anticipée à l'action en réduction, le conjoint survivant pourra ainsi conserver les biens du défunt jusqu'à son propre décès. Les enfants signataires du pacte ne renonceront donc pas définitivement à leurs droits réservataires, mais accepteront qu'ils ne soient rétablis qu'au décès de leur beau-parent.

Considérant que le texte proposé par le Sénat atteint un équilibre satisfaisant, le rapporteur a proposé de l'adopter en l'état. Après avoir rappelé que l'Assemblée nationale a avancé l'entrée en vigueur de ce texte en la fixant au 1^{er} janvier 2007, il a attiré l'attention sur la nécessité de mettre en application dans les meilleurs délais cette réforme, attendue depuis de nombreuses années.

M. Alain Vidalies a estimé que le Sénat avait réalisé un travail important qui ouvre un nouveau champ de réflexion à l'Assemblée nationale. Il a fait part de sa satisfaction devant l'abandon de la réforme de la quotité disponible spéciale du conjoint survivant, en considérant que cette remise en cause de la loi de 2001 constituait un combat d'arrière garde. Il s'est félicité que, sur ce point, le Sénat n'ait pas suivi l'analyse présentée en séance par le garde des Sceaux, et notamment les propos contestables sur la supériorité des filiations par le sang.

Il s'est déclaré persuadé que l'héritier taisant doit être tenu pour renonçant et non pas acceptant, et que, si le texte n'est pas modifié en ce sens, d'importantes difficultés de procédure ne manqueront pas d'apparaître. Il a appelé de ses vœux la création d'un fichier national des assurances sur la vie, en faisant valoir que, faute d'un tel fichier, de nombreux bénéficiaires de contrats continueront à être privés de leurs droits parce qu'ils n'en ont pas connaissance, au plus grand profit des sociétés d'assurance qui conservent les sommes capitalisées. Il a considéré que le code de bonne conduite proposé ne constitue pas une solution suffisante et que, dans ces conditions, l'absence de versement des contrats d'assurance-vie à leurs bénéficiaires risque de déboucher sur un véritable scandale dont la presse ne manquera pas de s'emparer.

M. Alain Vidalies a ensuite estimé que, en prévoyant de mentionner sur l'acte de naissance des personnes pacées l'identité de leur partenaire, le Sénat propose une modification majeure qui fait du PACS un mariage *bis*, à l'inverse des intentions du législateur de 1999 qui voulait une différence entre ces deux formes d'organisation du couple. Il a considéré qu'une telle modification nécessite une concertation approfondie, et ne peut pas être adoptée au détour d'un amendement sénatorial sur lequel l'Assemblée nationale refuserait de revenir en faisant primer les contraintes du calendrier législatif sur l'exigence d'un débat de fond.

Il a enfin déclaré sa totale opposition à la déjudiciarisation du changement de régime matrimonial, même réduite aux cas où les époux n'ont plus d'enfants mineurs. Il a estimé que cette réforme comporte des risques considérables pour le respect des droits des enfants que seule une intervention *a priori* du juge peut préserver. La situation d'engorgement des tribunaux ne saurait justifier la réforme proposée par le Sénat, qui n'est fondée ni en opportunité, ni en équité, et qu'il serait irresponsable de maintenir sous prétexte de parvenir à un vote conforme du texte en navette.

Le rapporteur a tout d'abord indiqué qu'il répondrait aux arguments de M. Alain Vidalies à l'occasion de l'examen de ses amendements. Puis, il a précisé que, votée par le Sénat à l'initiative de M Robert Badinter, la réforme des modalités d'enregistrement des PACS n'a suscité aucune opposi-

tion de la part des associations de défense des droits des homosexuels. Faisant valoir que les risques d'atteinte à la vie privée étant limités par le fait que la plupart de nos concitoyens naissent dans des villes importantes qui sont les seules à disposer de maternités, il n'a pas souhaité revenir sur une disposition proposée à la fois par la majorité et par l'opposition du Sénat.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi restant en discussion.

Article 1^{er} (art. 768 à 814-1 du code civil) : *Option de l'héritier, successions vacantes ou en déshérence et administration de la succession par un mandataire :*

M. Alain Vidalies a présenté un amendement visant à résoudre le problème précédemment évoqué s'agissant des héritiers restés silencieux, en prévoyant qu'ils soient réputés héritiers renonçants sur décision du tribunal, plutôt qu'acceptants.

Le rapporteur a rappelé qu'un amendement similaire avait été rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture et a estimé que la renonciation d'office constituerait une sanction beaucoup trop forte à l'encontre de l'héritier taisant. Il a ajouté que cela impliquerait une recherche des héritiers du renonçant et rallongerait du même coup le règlement des successions, ce qui serait contraire à l'objectif du projet de loi. Il a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Article 4 (art. 816 à 842 du code civil) : *Partage :*

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5 (art. 843 à 846, 851, 852, 856, 858 et 860 du code civil) : *Rapport des libéralités :*

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

Article 6 (art. 864 à 867, 873 à 875 et 877 à 881 du code civil) : *Paiement des dettes :*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 10 (art. 893, 901 et 911 du code civil) : *Définition des libéralités – Suppression de la prohibition des substitutions fideicommissaires – Assouplissement des règles relatives aux interpositions :*

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 12 (art. 912 à 916 [nouveau] du code civil) : *Définition de la réserve héréditaire et de la quotité disponible – Conséquences de la renonciation d'un héritier réservataire à la succession sur le calcul de la quotité disponible – Suppression de la réserve des ascendants :*

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13 (art. 918, 919-1 et 919-2 [nouveaux], 920 et 924, 924-1, 924-2 et 924-4 [nouveaux] et 928 du code civil) : *Délais et modalités d'exercice de l'action en réduction des libéralités excessives :*

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

Article 14 (art. 929 et 930, 930-1 à 930-5 [nouveaux] du code civil) : *Possibilité de passer des actes de renonciation anticipée à l'action en réduction (RAAR) :*

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

Article 15 (art. 952 et 962 à 966 du code civil) : *Non automaticité de la révocation des donations entre vifs pour cause de survenance d'enfant :*

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

Article 16 (art. 1025 à 1029, 1030-1 à 1030-3 [nouveaux], 1033-1 [nouveau] et 1034 du code civil) : *Extension du champ et de la durée des pouvoirs reconnus à l'exécuteur testamentaire :*

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

Article 17 (art. 1048 à 1061 du code civil) : *Possibilité de consentir des libéralités graduelles ou résiduelles :*

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

Article 19 (art. 1075 à 1075-3, 1075-4 et 1075-5 [nouveaux] du code civil) : *Règles générales applicables aux donations-partages et aux testaments-partages :*

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

Article 20 (art. 1076-1 [nouveau], 1077, 1078-4 à 1078-10 et 1079 du code civil) : *Règles particulières applicables aux donations-partages et aux testaments-partages :*

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

Article 21 (art. 1094-1 du code civil) : *Assouplissement des règles relatives aux donations entre époux :*

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

Article 21 bis (art. 515-3, 515-3-1 [nouveau], 515-7 du code civil) : *Formalités du PACS :*

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

Article 21 ter (art. 515-4, 515-5 et 515-5-1 à 515-5-3 [nouveaux] du code civil) : *Droits et devoirs des partenaires d'un PACS-Régime patrimonial :*

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

Article 22 (art. 55, 62, 116, 368-1, 389-5, 461, 462, 465, 466, 504, 505, 515-6, 621, 723, 730-5, 732, 738-1, 738-2, 751, 754, 755, 757-3, 758-6, 763, 914-1, 916, 937, 1130, 1251, 1390, 1392, 1873-14, 2103, 2109, 2111, 2147, 2258 et 2259 du code civil) : *Dispositions diverses et de coordination :*

M. Alain Vidalies a présenté un amendement visant à accorder au partenaire survivant d'un pacte civil de solidarité (PACS) le droit de bénéficier de l'attribution préférentielle de la propriété du logement du défunt. Il a rappelé que cet amendement avait déjà été présenté en première lecture et visait à donner une traduction à une proposition de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants, dont le rapport a été adopté le 25 janvier dernier.

Le rapporteur a souligné que cet amendement avait été rejeté en première lecture au bénéfice d'un amendement gouvernemental. Il a fait valoir qu'à la différence du conjoint survivant, le partenaire d'un PACS n'a pas de vocation successorale en l'absence de disposition testamentaire. Il a donc jugé logique qu'aux termes de la disposition introduite en première lecture par amendement gouvernemental, seul le testament puisse prévoir une attribution préférentielle de droit au profit du partenaire survivant.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

M. Alain Vidalies a présenté un amendement visant à permettre l'attribution au partenaire survivant d'un PACS, par testament, d'un droit viager sur le logement et d'un droit d'usage de son mobilier, conformément à une proposition de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants.

Le rapporteur a déclaré comprendre, à titre personnel, la finalité de cet amendement mais a estimé que, celui-ci ayant été rejeté en première lecture tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat, il lui semblait aujourd'hui préférable de ne pas l'adopter.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* l'article 22 sans modification.

Après l'article 22 :

M. Alain Vidalies a présenté un amendement tendant à créer un fichier national des assurances sur la vie, pour les raisons précédemment exposées.

Le rapporteur a rappelé avoir lui-même, en première lecture, déposé un amendement similaire, puis l'avoir retiré, parce que la loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance prévoyait déjà que les bénéficiaires de tels contrats pourraient être informés de leur existence. Il a, par conséquent, jugé plus sage d'attendre que cette loi ait produit ses premiers effets pour juger de son efficacité.

M. Xavier de Roux s'est interrogé, compte tenu des craintes qui avaient justifié en première lecture le dépôt d'un amendement, sur l'efficacité de cette loi récente et a souhaité savoir comment elle permettait à un héritier d'être correctement informé de l'existence d'une assurance sur la vie à son profit.

Le rapporteur a considéré qu'il était encore trop tôt pour disposer du recul nécessaire et juger de l'efficacité de cette loi, qui n'est applicable que depuis six mois. Il a indiqué que l'amendement qu'il avait déposé en première lecture sur le projet de loi portant réforme des successions et des libéralités n'était pas directement lié à la loi du 15 décembre 2005. Il a rappelé que cette dernière permettait à un particulier d'écrire aux mutuelles, sociétés d'assurance ou établissements bancaires pour savoir s'ils avaient connaissance de l'existence d'un contrat d'assurance sur la vie établi à son bénéfice.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Article 23 quinquies A [nouveau] (art. 11 [nouveau] de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat) : *Modalités de désignation du second notaire requis pour la passation d'une renonciation anticipée à l'action en réduction (RAAR) :*

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

Article 23 quinquies (art. L. 321-2 du code de commerce, art. 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 et art. 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945) : *Interdiction faite aux huissiers de justice et notaires de procéder à des ventes volontaires dans les communes où est établi un commissaire-priseur judiciaire :*

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

Article 23 sexies (art. 1527 du code civil) : *Encadrement de l'activité des généalogistes successoraux :*

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

Article 23 septies [nouveau] (art. L. 621-29-7 [nouveau] du code du patrimoine) : *Évaluation de la valeur d'un monument historique :*

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

Article 26 ter [nouveau] : *Création d'une agence foncière pour la Corse :*

La Commission a *adopté* l'article 26 ter sans modification.

Article 26 quater [nouveau] (art. 265 du code civil) : *Clause de reprise des apports de biens propres en cas de divorce :*

La Commission a *adopté* l'article 26 quater sans modification.

Article 26 quinquies [nouveau] (art. 1396 et 1397 du code civil) : *Déjudiciarisation du changement de régime matrimonial :*

M. Alain Vidalies a présenté un amendement visant à supprimer cet article, qu'il a jugé d'autant moins opportun que le reste du projet de loi ne soulève pas de polémique et apparaît plutôt équilibré. Il a estimé que le maintien de cet article conduirait à des difficultés inutiles et a jugé inacceptable le procédé consistant à rendre, sur ce sujet important, l'Assemblée nationale prisonnière d'une décision du Sénat.

Le rapporteur a rappelé qu'il avait lui-même, en première lecture, déposé, puis retiré en séance publique, un amendement visant à supprimer toute homologation judiciaire du changement de régime matrimonial. Il a noté que la proposition sénatoriale semblait plus équilibrée, puisqu'elle prévoit la notification de ce changement aux enfants et maintient l'exigence d'une homologation judiciaire en présence d'enfants mineurs. Il a remarqué que cette modification législative était soutenue par de nombreux professeurs de droit, la pratique montrant que, dans l'immense majorité des cas, l'homologation ne soulève aucune difficulté et semble fonctionner comme une « chambre d'enregistrement ». Il a enfin estimé que le fait de laisser aux enfants majeurs un délai de trois mois, à compter de la notification du changement, pour s'opposer à celui-ci, permettrait de disposer d'une protection suffisante, y compris pour leurs créanciers.

Le Président Philippe Houillon s'est inquiété du risque que le projet de loi ne reporte sur les parties lésées la charge de la contestation, alors qu'il semblerait plus légitime de faire peser celle-ci sur la partie à l'origine du changement.

Il a souligné que ces changements de régimes matrimoniaux sont dans la plupart des cas le fait de personnes âgées d'une soixantaine d'années, ce qui peut conduire à des situations complexes, notamment dans le cadre des familles « recomposées ». Il a jugé normal que, dans ce cadre, le tribunal

n'homologue actuellement le changement de régime que s'il a préalablement fait l'objet d'un accord éclairé des enfants, qui sont généralement majeurs.

M. Xavier de Roux a jugé la proposition sénatoriale équilibrée et a souscrit à la démarche consistant à distinguer dans la procédure une première phase conventionnelle chez le notaire et une seconde phase contentieuse devant le tribunal. Il a appelé à éviter toute complexité inutile pendant la phase conventionnelle de la procédure.

Le rapporteur a considéré qu'il ne fallait pas supposer *a priori* que le changement de régime matrimonial contreviendrait aux droits des enfants. Il a noté que cette disposition était en phase avec le reste du projet de loi et notamment le maintien à son niveau actuel de la quotité disponible entre époux, visant à accroître la liberté des époux de disposer de leur patrimoine, les enfants dont les droits seraient menacés restant en tout état de cause libres d'exercer une action en justice.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

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

Article 26 *sexies* [nouveau] (art. 1527 du code civil) : *Possibilité pour les enfants d'un autre lit de renoncer par anticipation à exercer l'action en retranchement à l'encontre d'un avantage matrimonial excessif :*

La Commission a *adopté* l'article 26 *sexies* sans modification.

Article 26 *septies* [nouveau] : *Modalités de révocation des donations de biens présents ne prenant pas effet au cours du mariage :*

La Commission a *adopté* l'article 26 *septies* sans modification.

Article 27 : *Entrée en vigueur et dispositions interprétatives :*

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

Puis, elle a adopté l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

M. Georges Fenech a souhaité savoir quand la Commission examinerait la proposition de résolution (n° 3107) de M. Philippe Vuilque et plusieurs de ses collègues, déposée le 19 mai dernier, tendant à la création d'une commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs.

Le Président Philippe Houillon a rappelé la jurisprudence de la commission des Lois selon laquelle les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ne sont rapportées qu'autant qu'elles sont inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée, les groupes politiques étant libres de les inscrire dans le cadre de leurs séances d'initiative parlementaire. Il a toutefois indiqué que la commission serait appelée la semaine prochaine à procéder à la désignation d'un rapporteur.

*

* *

Mercredi 7 juin 2006
Présidence de M. Philippe Houillon, président

Avant que la Commission n'examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à ses conclusions sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier le Règlement, **M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur**, a tout d'abord souhaité rendre compte, conformément à l'engagement pris lors de la séance du 31 mai dernier, de la concertation qu'il a engagée avec les groupes parlementaires et les présidents de commission sur le texte adopté par la Commission.

— Sur la répartition des compétences entre les commissions permanentes, le rapporteur a fait part de l'opposition du président de la commission de la Défense à la fusion de celle-ci avec la commission des Affaires étrangères. Il a, en revanche, souligné le vif regret exprimé par le président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales quant au refus de scinder cette dernière afin d'améliorer ses très difficiles conditions de travail. Il a précisé qu'un amendement du groupe UDF reprenait cette proposition.

— Sur la lutte contre les dispositions réglementaires au sein des projets et propositions de loi, le rapporteur, réaffirmant sa position défavorable, a rappelé le rôle confié au Gouvernement et au Conseil constitutionnel par la Constitution et précisé, de surcroît, sa préférence pour une loi organique sur ce sujet.

— Sur la place de l'opposition, le rapporteur a pris acte de la réaction de rejet provoquée par sa proposition d'attribuer la présidence d'une commission permanente à un groupe de l'opposition, qui se traduit par des amendements de suppression. Il a, en revanche, précisé qu'il présenterait un amendement tendant à renforcer le rôle de l'opposition en matière de contrôle et confiant le rapport d'application d'une loi à un membre d'un groupe de l'opposition lorsque le rapporteur de la loi n'aura pas fait connaître dans le délai de six mois son intention de présenter un tel rapport.

— Sur le travail des commissions, le rapporteur a fait valoir le consensus sur l'insatisfaction qui résulte de l'examen tardif des amendements. Il a donc confirmé la nécessité de fixer une heure limite de dépôt des amendements tout en souhaitant préciser par amendement que cette règle ne sera applicable que si le rapport a été mis en ligne quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte.

— Sur l'organisation du débat législatif, le rapporteur a souligné l'équilibre du texte proposé visant à résoudre les dysfonctionnements constatés notamment par les présidents de commission. Il a, cependant, pris acte du débat suscité par la proposition de la commission des Lois et de l'opposition qui s'est manifestée. Déplorant l'alliance des conservatismes que cette dernière révèle, il a, en outre, souligné l'ambivalence de ceux qui regrettent les dysfonctionnements du travail législatif mais refusent toute tentative de trouver des solutions pragmatiques. Constatant l'absence d'accord politique, en dépit de l'effort de la Commission en faveur d'une procédure législative efficace et préservant les droits de chacun, il a proposé de modifier les conclusions du rapport de la Commission afin d'en retirer l'article 6.

Concluant son propos, le rapporteur a souligné les deux motifs de fierté que chacun pourra retirer de cette réforme du Règlement de l'Assemblée nationale telle qu'elle va être présentée en séance : l'amélioration du travail législatif ainsi que le renforcement de sa fonction de contrôle.

M. Bernard Derosier a souligné le caractère inédit des conditions d'examen de la proposition de résolution. Il a regretté l'absence de constitution d'un groupe de travail sur ces questions et souhaité que les parlementaires se donnent le temps de la réflexion.

M. Thierry Mariani s'est félicité du retrait de l'article 6 auquel il s'est déclaré opposé au nom de la liberté individuelle de chaque parlementaire.

Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission a alors adopté les deux propositions de modification qu'il a présentées, la première tendant à retirer l'article 6, la seconde de coordination rédactionnelle à l'article 10, puis l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée.

*

Puis la Commission a examiné sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements aux conclusions de la commission des Lois sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Debré (n^{os} 2791 à 2801).

Article 1^{er} (art. 19 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition :*

La Commission a *repoussé* l'amendement n^o 17 de **M. Bernard Derosier**. Elle a ensuite *accepté* l'amendement n^o 33 de **M. Jérôme Chartier** prévoyant l'arbitrage par le Bureau de l'Assemblée nationale d'une contestation, formulée par le président d'un groupe, portant sur la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition.

Après l'article 1^{er} :

La Commission a *repoussé* l'amendement n^o 27 de M. Hervé Morin.

Article 2 (art. 39 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Présidence d'une commission permanente par un groupe de l'opposition :*

La Commission a *accepté* les amendements identiques n^{os} 18 et 22 de **MM. Bernard Derosier et Jérôme Chartier** de suppression de l'article, après que M. Jérôme Chartier eut souligné que son amendement exprimait la position du groupe UMP.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n^o 29 de M. Christian Philip.

Article 3 (art. 86 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Annexe européenne aux rapports législatifs :*

La Commission a *accepté* l'amendement n^o 6 de **M. Jean-Luc Warsmann**, prévoyant que les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe une liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de cet examen.

La Commission a ensuite *accepté* l'amendement n^o 3 de **M. Jean-Luc Warsmann** prévoyant que, lorsque le rapporteur d'un projet de loi ou un autre député désigné par la commission compétente n'ont pas, dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, fait connaître leur volonté de

présenter un rapport sur sa mise en application, ce rapport est présenté par un commissaire d'opposition si le rapporteur de la loi appartenait à la majorité, ou par un commissaire de la majorité si le rapporteur de la loi appartenait à l'opposition.

Puis, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 9 de M. François Cornut-Gentille.

Article 4 (art. 91 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Durée des motions* :

La Commission a *repoussé* les amendements n° 19 de **M. Bernard Derosier**, n° 10 de M. François Cornut-Gentille et n° 32 de M. Daniel Garrigue.

Après l'article 4 :

La Commission a *repoussé* les amendements n° 14 rectifié de M. Michel Diefenbacher et n° 25 de M. Hervé Morin.

Puis, la Commission a examiné l'amendement n° 24 de **M. Xavier de Roux**.

M. Xavier de Roux a indiqué qu'il souscrivait à la proposition du Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, de confier à la commission des Lois la tâche de rendre un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions des projets et propositions de loi. Il a considéré qu'un tel dispositif, s'il n'était sans doute pas suffisant, serait néanmoins utile pour améliorer la qualité du travail législatif, la nécessité de mieux respecter le domaine de la loi et de clarifier la législation ayant été à juste titre soulignée tant par le Conseil constitutionnel que par le Conseil d'État.

Le **rapporteur** a indiqué qu'il maintenait l'avis défavorable qu'il avait déjà exprimé en première analyse sur cette disposition.

Il a remarqué que la Constitution confiait au Gouvernement le soin de saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'une disposition d'une loi adoptée par le Parlement lui semblait de nature réglementaire, plaçant de ce fait le seul Conseil constitutionnel en position d'« arbitre » sur cette question.

Il a également noté que le Conseil d'État lui-même tolérait souvent la présence de dispositions réglementaires dans les projets de loi au nom de la cohérence de ces textes. Il a également rappelé que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi n'étaient pas publics.

Il a ensuite souligné que le contrôle préventif actuellement effectué par la commission des Finances sur le respect de l'article 40 de la Constitution par les amendements déposés par les députés donnait déjà lieu, de manière récurrente, à des incidents ou protestations en séance publique, alors même que ce contrôle semble plus facile à exercer objectivement que celui du caractère législatif des amendements.

Il a souhaité illustrer son propos par une citation de M. Michel Debré, selon laquelle « *il faut bien considérer que la Constitution de 1958, après avoir défini le domaine du législateur (article 34), a implicitement reconnu au Parlement le droit de statuer en dehors de son domaine* ».

Puis, il a salué la vigilance exercée en Commission par M. Xavier de Roux pour « détecter » les dispositions de nature réglementaire dans les projets de loi.

Il a, enfin, considéré qu'une bonne solution pourrait consister à adopter une loi organique précisant qu'après la promulgation d'une loi, le Conseil constitutionnel contrôle, dans un délai de six mois, le caractère législatif de l'ensemble de ses dispositions.

M. Xavier de Roux a rappelé que plus de 90 % des lois adoptées par le Parlement sont d'origine gouvernementale et observé que la nouvelle procédure d'examen du caractère législatif des dispositions concernées permettrait, surtout, de mettre fin à la pratique actuelle, en vertu de laquelle des parties entières de projets de loi sont constituées d'articles à caractère réglementaire. Il a noté que l'avis du Conseil d'État ne conduisait malheureusement pas à la suppression de ces dispositions avant l'adoption des projets de loi en Conseil des ministres, le Conseil constitutionnel n'étant, quant à lui, saisi que sur certains de ces textes. Il a donc jugé nécessaire que le Parlement se dote des moyens de « filtrer » lui-même ces dispositions.

Le Président Philippe Houillon a indiqué qu'il partageait le constat selon lequel la qualité juridique des projets de loi soumis au Parlement s'était dégradée depuis plusieurs années et qu'il jugeait donc utile la réflexion, déjà ancienne, engagée sur les moyens de remédier à cette situation. Il s'est toutefois interrogé tant sur la constitutionnalité du nouveau dispositif et sur l'opportunité d'accorder au Conseil constitutionnel un droit automatique de contrôle des dispositions de forme législative votées par le Parlement. Il a également noté qu'il n'était pas certain que le dispositif envisagé pour l'Assemblée nationale puisse donner pleinement satisfaction si le Sénat ne procède pas lui aussi à un tel contrôle. Il a donc appelé à poursuivre la réflexion sur cette intéressante proposition.

La Commission a alors *repoussé* cet amendement.

Article 5 (art. 99 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Délai de dépôt des amendements* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 20 de **M. Bernard Derosier**.

Puis, elle a *accepté* l'amendement n° 4 de **M. Jean-Luc Warsmann** précisant que, lorsque le rapport n'a pas été mis en ligne au plus tard quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés sont recevables jusqu'au début de la discussion générale.

Elle a également *accepté* l'amendement n° 7 de **M. Jean-Luc Warsmann**, effectuant une simple coordination.

Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 11 de M. François Cornut-Gentille.

Après l'article 5 :

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 30 et 31 de M. Christian Philip.

Article 6 (art. 107-1 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Création d'une procédure d'examen renforcée* :

La Commission ayant précédemment adopté la proposition du rapporteur de supprimer l'article 6 de la proposition de résolution, les amendements n° 21 de **M. Bernard Derosier**, n° 26 de M. Hervé Morin, n° 28 de **M. Thierry Mariani** et n° 8 de **M. Jean-Luc Warsmann** sont devenus sans objet.

Article 7 (art. 117 [nouveau] du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Inscription des commissions élargies dans le Règlement* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 23 de **M. Jérôme Chartier**.

Après l'article 8 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 12 de M. François Cornut-Gentille.

Article 9 (art. 145 du Règlement de l'Assemblée nationale) : *Attribution à l'opposition de la fonction de président ou de rapporteur d'une mission d'information créée par la Conférence des Présidents :*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 13 de M. François Cornut-Gentille.

Après l'article 9 :

La Commission a *repoussé* les amendements n°s 15 et 16 de M. François Cornut-Gentille, ainsi que l'amendement n° 1 de M. Georges Tron.

Article 10 : *Entrée en vigueur :*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 5 de **M. Jean-Luc Warsmann**, effectuant une coordination.

*

* *

Jeudi 8 juin 2006

Présidence de M. Philippe Houillon, président

Réunie en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a constaté, sur le rapport de M. Claude Goasguen, qu'elle n'était saisie d'aucun amendement.

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Jacques-Alain Bénisti*, rapporteur sur le projet de loi de modernisation de la fonction publique (n° 3134).

COMMISSION D'ENQUÊTE
CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE
DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER DES PROPOSITIONS POUR ÉVITER LEUR RENOUVELLEMENT

Mardi 6 juin 2006

Examen et vote du rapport.

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS**

Mercredi 7 juin 2006

Audition de Mme Bernadette Roussille, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, sur le rapport de l'IGAS relatif à l'interdiction de fumer dans les lieux accueillant du public en France.

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Mercredi 7 juin 2006

Rapport d'information sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires.

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

Mercredi 7 juin 2006

Entretien avec des spécialistes américains du secteur de l'énergie.
