



# ASSEMBLÉE NATIONALE

## COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

### COMPTE RENDU N° 77 *(Application de l'article 46 du Règlement)*

**Mercredi 5 juillet 2006**  
(Séance de 9 heures 30)

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président*

### SOMMAIRE

	pages
– Examen d'un rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale (M. Pierre MÉHAIGNERIE, Rapporteur).....	2
– Examen d'un rapport d'information sur la mise en œuvre du plan cancer (M. Gérard BAPT, Rapporteur).....	3
– Examen d'un rapport d'information sur les relations agricoles franco-américaines (M. Alain MARLEIX, Rapporteur).....	7
– Examen de la proposition de résolution de M. Philippe COCHET tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'appauvrissement de la France en raison de l'expatriation des patrimoines et des contribuables (n° 3135) (M. Olivier DASSAULT, Rapporteur).....	10
– Information relative à la Commission.....	12

**La commission des Finances, de l'économie générale et du Plan** a procédé à l'examen d'un **rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale**, (M. Pierre Méhaignerie, Rapporteur).

En préalable, le **Président Pierre Méhaignerie** a annoncé que la Commission se saisira pour avis d'une partie, limitée à quelques articles, du projet de loi relatif au secteur de l'énergie. Ceci l'amènera à siéger très probablement le 30 août.

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport du **Président Pierre Méhaignerie**, à l'examen d'un **rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale**.

Après avoir tenu à remercier les administrateurs qui l'assistent dans sa tâche et l'ont aidé dans la rédaction du présent rapport, le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'incontestablement, l'article 40 méritait un nouveau rapport. Le précédent rapport, qui avait été fait par Jacques Barrot, était antérieur à la LOLF et même aux lois de financement de la sécurité sociale. En outre, à texte inchangé, des questions nouvelles sont apparues : la prime pour l'emploi, de nouveaux cas de cavaliers budgétaires et de cavaliers sociaux, le statut des entreprises publiques, ... pour ne citer que quelques exemples. Il convenait donc de faire un rapport axé sur des questions pratiques, les grands principes demeurant inchangés. Le rapport contient des modèles de gages et d'amendements de crédits, ainsi qu'un index aussi complet et précis que possible.

Le bilan de la LOLF en matière d'amendements de crédits est, certes, mitigé pour sa première année d'application, mais le regroupement des crédits de la Gendarmerie au sein du même programme est, par exemple, très positif. Il n'est pas douteux qu'au fil des ans le nombre d'amendements de crédits augmente avec le développement de l'analyse de la performance. Mais comme le souligne le rapport, il est indispensable de motiver précisément les transferts de crédits ainsi proposés.

Le couperet de l'article 40 n'est pas aussi sévère qu'on veut bien le dire, le taux des amendements déclarés irrecevables oscille en moyenne autour de 7 % des amendements déposés. Chacun a conscience du caractère très strict du contrôle systématique et *a priori* de la recevabilité financière, mais il ne s'agit que de l'application de la Constitution. Il est toujours préférable que cette application soit le fait d'instances parlementaires plutôt que d'un juge extérieur à l'Assemblée. C'est tellement vrai qu'on envisage une procédure similaire s'agissant du respect du domaine de la loi et du règlement. Il faut aussi rappeler que l'article 40 n'a fait l'objet d'aucune révision constitutionnelle depuis 1958.

La dernière réforme du Règlement de l'Assemblée, qui a supprimé la possibilité de levée de forclusion, rendra plus difficile la possibilité de corriger un amendement déclaré irrecevable. On peut le regretter, mais la commission saisie au fond pourra se réunir pour adopter de nouveaux amendements hors délais, et le Gouvernement peut toujours reprendre un amendement tombé sous le coup de l'article 40.

Les Présidents successifs de la commission des Finances appliquent toujours avec le plus de souplesse possible l'article 40 de la Constitution, la LOLF et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Il faut se féliciter de ce que le Conseil

constitutionnel ait toujours validé les décisions du Président de la commission des Finances, notamment s'agissant de la jurisprudence sur les charges de gestion, qui est favorable à l'initiative parlementaire. Un autre élément de souplesse a été introduit, de manière encadrée, sur la possibilité, reconnue par la Constitution, de pratique d'expérimentations.

En conclusion, la tâche du Président de la commission des Finances en matière de recevabilité n'est pas facile, mais elle doit être acceptée par les députés pour ce qu'elle est, c'est-à-dire le respect de la Constitution, qui est la règle fondamentale et commune. En particulier, il faut souligner le caractère objectif des décisions prises, qui ne dépendent ni d'éventuelles demandes du Gouvernement, ni de l'origine politique des amendements, ni de leur opportunité. Cette impartialité est une vraie garantie contre le risque d'arbitraire.

La commission des Finances a alors *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

\*

\* \*

Puis la commission des Finances a examiné un rapport d'information de **M. Gérard Bapt**, Rapporteur spécial de la mission « santé » sur le plan cancer.

**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**, a souligné que si la mise en œuvre du plan cancer ne constitue pas, à proprement parler, un sujet relevant directement de la commission des Finances, son impact budgétaire, ses implications très variées dans le domaine des soins et de la recherche en font un sujet essentiel. Cette mission, conduite depuis un an, a donné lieu notamment à des déplacements en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Midi-Pyrénées et dans le Nord-Pas-de-Calais. Une première impulsion à la politique de lutte contre le cancer a été donnée en 2000 par le programme national de lutte contre le cancer, dit « plan Gillot ». Le plan cancer a été lancé par le Président de la République en 2003. Il comprend 70 mesures destinées à renforcer la lutte contre le cancer sur la période 2003-2007. Une mission interministérielle pour la lutte contre le cancer, dirigée par Mme Pascale Briand, a mis en place les premières actions du plan. La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a créé l'Institut national du cancer (INCa), définitivement installé en 2005.

En 2000, 278.000 nouveaux cas de cancer ont été constatés. Avec 150.000 décès, il constitue la première cause de mortalité prématurée. Les disparités régionales sont très fortes : ainsi le Nord-Pas-de-Calais connaît une mortalité supérieure de 43 % à la moyenne nationale. Le coût pour l'assurance-maladie de la prise en charge des patients en affection de longue durée pour cancer représente 14 milliards d'euros en 2005, dont 2,9 milliards d'euros pour le cancer du sein et 1,6 milliard d'euros pour le cancer de la prostate. Les arrêts de travail et les rentes d'invalidité représentant environ 900 millions d'euros, le coût de la prise en charge des personnes atteintes de cancer peut être estimé à 16 milliards d'euros. La politique de lutte contre le cancer présente aujourd'hui certaines faiblesses : la prévention et le dépistage restent insuffisamment développés, les données épidémiologiques sont insuffisantes, le système de soins est cloisonné et les pratiques sont hétérogènes, les efforts de recherche sont très dispersés, le système de recherche clinique est inefficace et peu développé et la prise en charge psychologique et sociale des malades et de leurs proches est encore limitée. Le budget de l'INCa s'élève à 106 millions d'euros en 2006. La progression des effectifs a été très forte

puisque ceux-ci sont passés de 17 équivalents temps plein en décembre 2004 à 189 équivalents temps plein en 2006 pour le personnel propre de l'Institut, auxquels s'ajoutent 76 équivalents temps plein mis à la disposition de structures extérieures. Suite à différentes polémiques sur la gestion de cet institut, un contrôle sur pièce et sur place a été effectué dans cet organisme. Il ressort de ce contrôle un problème de gouvernance de l'INCa, le conseil d'administration et le conseil scientifique n'ayant pas été en mesure de jouer leur rôle d'orientation stratégique. Plus fondamentalement, les tensions qui sont apparues entre l'INCa et la Direction générale de la santé résultent en grande partie de l'ambiguïté de la place de l'INCa qui a une compétence transversale en matière de lutte contre le cancer. Le fait d'avoir succédé à une mission interministérielle a pu laisser penser à l'INCa qu'il se situait « au-dessus » des administrations centrales et des agences sanitaires. Cette situation résulte en partie de la définition législative des missions de l'INCa, qui ne précise pas s'il doit être un opérateur ou une tête de réseau. Le problème s'est posé en matière de dépistage et en matière de partage de la propriété intellectuelle des travaux des équipes de recherche des cancéropôles. L'Institut doit désormais trouver une place concertée au sein du paysage sanitaire.

S'agissant de la politique de dépistage, il faut souligner la faiblesse du financement de l'État. L'organisation du pilotage de la politique de dépistage doit être clarifiée, ainsi que le partage des compétences entre la Direction générale de la santé et l'INCa. La politique de prévention bénéficie toujours de moyens relativement limités. Il apparaît surtout essentiel de mieux évaluer l'impact socio-économique des actions de prévention. Un département au sein de l'INCa est chargé de ce type d'analyse. S'agissant de l'amélioration de l'offre de soins, les montants remboursés pour la prise en charge des patients atteints du cancer augmentent beaucoup plus vite que les nouveaux cas d'affection de longue durée. Cela pose le problème de la maîtrise des dépenses de santé. De plus, certaines personnes, une fois guéries, restent malgré tout classées en affection de longue durée. Il est particulièrement difficile d'évaluer le montant des moyens nouveaux consacrés à l'offre de soins dans le cadre du plan cancer, en raison notamment du passage à la tarification à l'activité. Il est cependant anormal que certains organismes comme l'Institut Gustave Roussy, qui constitue un pôle d'excellence en matière de soins et de recherche, connaissent un déficit structurel. Le plan cancer doit d'abord garantir le fonctionnement normal des centres de lutte contre le cancer, avant de financer des actions nouvelles.

Les actes de cancérologie sont particulièrement lourds et leur valorisation est aujourd'hui encore insuffisante. De même la tarification ne prend pas suffisamment en compte l'activité des centres de recours, qui prennent en charge des cas lourds, avec récurrence. La mise en place d'une procédure d'autorisation pour les établissements de cancérologie privés et publics est essentielle. Elle devrait garantir la qualité des soins et surtout un égal accès sur tout le territoire à des soins de qualité. Pour la chirurgie des cancers du sein 50%, des établissements effectuaient en 2000 moins de 15 mastectomies par an. Le financement des molécules innovantes est désormais pris en charge en sus des prestations d'hospitalisation. Auparavant, ce budget était plafonné. Cependant, en 2000 et 2001, le « plan Gillot » avait complété ce financement à hauteur de 100 millions d'euros. Le déplafonnement du budget des médicaments anti-cancéreux constitue une avancée certaine, mais il a cependant connu une augmentation très forte puisqu'il a progressé de 398 millions d'euros en 2003 à 715 millions d'euros en 2005, soit une hausse de 55 % en deux ans. Il est estimé à 800 millions d'euros en 2006. Le problème de la maîtrise de cette dépense se pose avec acuité, car si ces molécules

sont financées en sus des prestations d'hospitalisation, elles restent supportées par l'assurance maladie au sein de l'ONDAM. Les autres actions du plan cancer pourraient ainsi manquer de moyens financiers. Afin de renforcer la recherche sur le cancer, un financement de 110 millions d'euros a été mis en place sur la période 2003-2005. Ont été notamment mis en place des cancéropôles. Cependant, la recherche clinique et la recherche translationnelle restent aujourd'hui peu développées et le financement public est insuffisant. Un fonds de recherche pourrait être créé, alimenté par le secteur public et privé et par les associations. Ses ressources seraient spécifiquement dédiées à la recherche clinique et translationnelle.

La faiblesse du plan cancer vient aussi aujourd'hui de l'absence de stratégie d'ensemble sur la recherche et l'innovation thérapeutique. Il pourrait s'agir d'une mission majeure confiée au conseil scientifique de l'INCa. Une plus grande coopération entre les deux associations que sont la Ligue contre le cancer et l'Association pour la recherche sur le cancer est souhaitable.

S'agissant de l'accès des malades aux prêts et aux crédits, une nouvelle convention devrait être signée officiellement le 6 juillet. Elle devrait améliorer le dispositif de la convention dite « Belorgey ». L'évaluation de l'efficacité de la politique de lutte contre le cancer mériterait d'être améliorée. Le coût global de cette politique doit être connu avec davantage de précision et les indicateurs de performance dans le projet annuel de performance de la mission « Santé » doivent être affinés. La mise en place du plan cancer pose le problème de la complexité du paysage sanitaire en France. La création de l'Agence nationale de la santé, à la tête des agences nationales de santé, pilotée par le Directeur général de la santé, est aujourd'hui souhaitable.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a demandé quelle est la part du vieillissement démographique dans l'augmentation du nombre de cancers et quelles sont, par ailleurs, les mesures de prévention employées en Europe dont on pourrait s'inspirer ?

**M. Alain Rodet** a indiqué que certains hôpitaux publics et CHU voient leurs services de cancérologie fragilisés en raison du débauchage, par des groupes privés, de médecins cancérologues, auxquels seraient proposés des salaires quatre fois supérieurs. Ce phénomène, qui touche aussi l'orthopédie, est en partie lié au fait que les traitements des cancers sont, globalement, bien remboursés. En matière de collaboration internationale dans le domaine de la recherche, certains experts estiment qu'il existe des rétentions d'information, notamment aux États-Unis, où des progrès scientifiques importants sont réalisés. L'INCa est-il en mesure de dialoguer avec ces organismes de recherche ou assiste-t-on de fait à une renationalisation ?

**M. Jean-Claude Mathis** a rappelé qu'en matière de dépistage du cancer du sein, certains départements sont en avance sur d'autres. Est-ce toujours le cas ? Quelle est la portée de l'action des associations créées dans certains d'entre eux, notamment autour de médecins généralistes, pour favoriser le dépistage ?

**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**, a apporté les éléments de réponse suivants :

– il existe à l'évidence une corrélation directe entre le vieillissement de la population et l'augmentation des cas de cancer. Mais ce vieillissement n'est qu'une cause parmi d'autres : à structure démographique constante, les cancers ont augmenté de 35 % entre 1980

et 2000. Des facteurs tels que l'environnement écologique ou les conditions de travail, par exemple, jouent également un rôle ;

– en matière de prévention, plusieurs pistes sont aujourd'hui ouvertes : la lutte contre le tabagisme – sur laquelle travaille une mission d'information de l'Assemblée nationale –, la réduction de l'alcoolisme ou l'amélioration des modes d'alimentation et la prévention contre l'obésité. À cet égard, l'insuffisance d'absorption des fruits et légumes constitue un problème. De manière plus générale, la lutte contre le cancer passe par une modification des comportements et de l'environnement ;

– la côte Est des États-Unis regroupe des pôles d'excellence mondiale en matière de lutte contre le cancer, financés par de grands laboratoires. Une partie de la recherche s'est déplacée de l'Europe, notamment la Grande-Bretagne, vers les États-Unis. Se pose aujourd'hui en France et en Europe le problème du financement de la recherche académique, qui est insuffisante, et de la maîtrise de la recherche translationnelle, qui doit être renforcée. On trouve moins de molécules chimiques efficaces que de thérapies liées à la génétique ou aux biotechnologies. Il conviendrait donc de se doter d'une instance stratégique en matière de recherche translationnelle, mission relevant du Conseil scientifique de l'INCa, mais que celui-ci n'a pas exercé jusqu'ici ;

– en matière de dépistage du cancer du sein, les départements qui sont intervenus de façon précoce avec les caisses d'assurance maladie ont obtenu de meilleurs résultats. Cela étant, le dispositif est actuellement recentralisé. Les causes des écarts enregistrés peuvent être très variables. Ainsi, en région Île-de-France, les départements des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis n'enregistrent pas de très bons résultats, le premier dans la mesure où les femmes tendent à se faire dépister à titre individuel, le second car il est parfois difficile d'inciter certaines populations à recourir au dispositif de dépistage. Parmi les mesures d'amélioration possibles, on pourrait envisager de ne plus rembourser les mammographies réalisées en dehors de tout dépistage systématique. Par ailleurs, le mode d'organisation du système de santé devrait être revu : il conviendrait qu'au-dessus des organisations régionales de santé, existe une agence nationale de santé, qui serait dirigée par le directeur général de la santé et qui agirait en coordination permanente avec l'INCa.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a insisté sur l'objectif de simplification des organisations et procédures et la nécessité d'éviter toute bureaucratisation du système. Il conviendrait, en outre, dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances, de voir quelles suites pourraient être données aux expérimentations envisagées concernant les agences régionales de santé.

La Commission a alors *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

\*

\*       \*

Puis la Commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Marleix**, à l'examen d'un **rapport d'information sur les relations agricoles franco-américaines**.

**M. Alain Marleix, Rapporteur spécial**, a rappelé que si les négociations commerciales internationales sont aujourd'hui bloquées à l'OMC – les deux dernières réunions, à Genève, ayant échoué – cela est dû, au-delà des difficultés d'une négociation impliquant 149 pays membres, aux positions assez figées des principaux blocs commerciaux. Les États-Unis ne paraissent pas prêts à bouger plus qu'ils ne l'ont, trop modestement, fait jusqu'à maintenant. Au Congrès, comme chez les lobbyistes agricoles les plus au fait de la négociation, on observe une grande convergence de vues. Il ne faut pas croire que la proposition agricole actuelle de l'administration américaine qui date d'octobre 2005, pourrait être améliorée sur les soutiens domestiques, car cela ne peut aboutir en interne avant les *mid term* élections au Congrès à l'automne, voire avant l'élection présidentielle. Ce qui était sur la table des négociations était déjà loin de pouvoir être adopté sans difficulté au Congrès. Pour débloquer la négociation, les États-Unis estiment que l'Union européenne doit bouger sur l'accès au marché, car Elle disposerait encore de marges de manœuvre en agriculture, et que la France est le principal obstacle en Europe.

Or la France n'est pas seule contre le commissaire européen Peter Mandelson, qui fait peu de cas de la politique agricole commune, déjà réformée à Luxembourg en 2003. Au moins une dizaine d'autres pays agricoles au sein de l'Union soutiennent la position française. Surtout, les Américains doivent comprendre qu'une nouvelle négociation de la PAC aujourd'hui serait *in fine* assez dangereuse car, depuis 2003, de nouveaux pays sont entrés dans l'Union et ont des exigences, légitimes, assez fortes en matière de soutiens agricoles internes.

À défaut de l'admettre publiquement, les Américains sont à même de comprendre cette situation, car ils doivent aussi réformer leur propre politique agricole, comme l'a déjà fait l'Europe en 2003, sans doute un peu trop tôt par rapport aux échéances des négociations internationales. L'administration voudrait faire évoluer les soutiens agricoles américains dans un sens moins « distorsif » des échanges, dès le prochain *farm bill* qui serait débattu en 2007. Pour autant, les *lobbies* agricoles et agroalimentaires, très puissants au Congrès, pensent que si le prochain *farm bill* donnera, sur le papier au moins, davantage de gages aux mesures agri-environnementales afin de répondre aux pressions réformatrices du monde non-agricole – comme en Europe avec la conditionnalité des aides –, la structure réelle des soutiens de marché ne sera probablement pas fondamentalement bouleversée, qu'il s'agisse des aides contra-cycliques, de l'aide alimentaire ou des paiements directs.

On peut penser que le Congrès, tant côté républicain que démocrate, a intérêt à prolonger le *farm bill* actuel, au motif qu'il ne faut pas « désarmer » les soutiens agricoles internes avant d'avoir bouclé la négociation à l'OMC. Le sentiment dominant est que la politique agricole américaine n'évoluera pas sans un accord contraignant à l'OMC mais que, comparativement, les aides européennes devront alors être plus sévèrement réduites.

Alors que les discussions internationales semblent caler sur des aspects purement quantitatifs, comme le montant des droits de douane ou des subventions internes, les problèmes les plus concrets qui se posent en termes d'accès aux marchés sont en fait d'ordre qualitatif, des deux côtés de l'Atlantique.

En effet, compte tenu de l'évolution du marché américain vers des produits alimentaires plus sophistiqués, la montée en gamme des productions peut être perçue comme une opportunité commerciale : les importations agroalimentaires américaines ont encore progressé de plus de 10 % en 2005 et sont la référence dans de nombreux secteurs comme celui des vins.

Les exportateurs français comprennent tout l'intérêt de ce grand marché lucratif, dynamique, solvable et loin d'être arrivé à maturité. Pourtant, la progression des exportations françaises est moins forte que celle du marché, induisant *de facto* une baisse des parts de marché, notamment par rapport à nos autres concurrents européens (Italie, Allemagne et Espagne notamment). Les handicaps sont connus : fort déséquilibre de nos ventes très majoritairement orientées sur les vins et spiritueux et faible visibilité des autres produits agroalimentaires, faiblesse de la communication générique « France », parité euro/dollar désavantageuse... Des pans entiers du marché américain nous sont fermés pour des questions d'ordre réglementaire : les secteurs totalement ouverts aux produits importés français ne couvrent que 57 % du marché agroalimentaire américain ; 16 % du marché sont ouverts, mais avec des contraintes fortes, comme pour les produits laitiers, et 27 % sont inaccessibles dont la viande et les autres produits carnés. Les verrous à l'importation sont un des facteurs les plus démotivants pour les exportateurs français.

À Washington, il est frappant de constater que la question des entraves européennes au commerce bilatéral des produits agroalimentaires américains est tout autant un thème récurrent des entretiens. La lourdeur des procédures et la pesanteur des échanges entre techniciens, notamment vétérinaires, fait que le temps s'écoule sans jamais voir aboutir les dossiers. Aux différends agricoles bilatéraux traditionnels, qui ne sont pas résolus, s'ajoutent maintenant de nouveaux éléments comme les règles d'étiquetage des produits. Au bout du compte, les cinq premiers produits d'exportation de l'agriculture américaine dans le monde sont privés de marché en Europe pour des raisons sanitaires ou phytosanitaires. Le sentiment bien ancré est que les Européens jouent de protectionnisme déguisé. La protection des indications géographiques est ainsi perçue comme une nouvelle entrave européenne.

Le discours américain développe l'idée que les États-Unis sont le marché le plus ouvert du monde, ce qui est largement faux. Il ignore les difficultés, pourtant réelles et croissantes, que connaissent les exportateurs européens de produits agricoles et alimentaires. Malgré les réformes de la PAC et le fait que l'UE soit le premier importateur mondial de produits agricoles et alimentaires, cette image négative d'une forteresse européenne, où règnent les soutiens aux producteurs agricoles et le protectionnisme commercial, a la peau dure. Et l'inverse est également vrai, tant les Européens ont des États-Unis l'image d'une puissance agricole qui n'a rien à leur envier en matière de soutiens, ni de barrières commerciales. Le manque de progrès tangibles dans la résolution technique des questions sanitaires et phytosanitaires n'est sans doute pas étranger à cette situation, dans la mesure où il donne, de part et d'autre, des exemples précis de ce que les entreprises apparentent à de la mauvaise volonté.

Il semble donc qu'il faut aujourd'hui sortir par le haut de l'ornière, tant à l'OMC que dans les relations agricoles bilatérales entre la France et les États-Unis. L'*Uruguay round*, du temps du GATT, a bien duré huit ans ; le cycle de Doha, qui n'en est qu'à sa cinquième année, ne doit donc pas être conclu à la va vite, avant les échéances électorales américaines,



en s'éloignant de ses perspectives initiales, à savoir favoriser les pays en développement. La France et les États-Unis devront parallèlement régler les problèmes réels, c'est-à-dire les barrières non quantitatives, directement en bilatéral avec les Américains, dans une logique toute classique d'intérêts partagés. Cela débloquera sûrement plus facilement les négociations à l'OMC.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné le désavantage compétitif de l'Europe compte tenu des prix comparés des matières premières entre l'Union européenne et les États-Unis. En particulier, la filière bovine européenne doit être protégée face aux risques pesant sur des régions entières de notre pays, à commencer par l'Auvergne et le Limousin. Le rapport mériterait que des données chiffrées sur les exportations et les prix de la viande y figurent. Les secteurs du porc et de la volaille sont tout aussi sensibles. Les conditions actuelles de compétitivité sont tellement mauvaises qu'il est difficile d'admettre que les frontières soient totalement ouvertes : une suppression des droits de douane aboutirait à une mort de ces filières. Aujourd'hui, déjà, les cantines de nos écoles utilisent des produits transformés qui sont souvent importés.

**M. Gérard Bapt** a évoqué la situation des marchés africains où l'on vend des poulets congelés par crainte de la grippe aviaire, à des prix inférieurs à ceux de la production locale. Une telle situation accroît l'exode rural dans des pays où il faudrait au contraire soutenir le secteur agricole.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a souhaité savoir si l'outil que constitue *Food & Wines from France* fonctionne bien et si les missions économiques s'occupent suffisamment des problèmes agricoles, en faveur des exportateurs français aux États-Unis. La comparaison avec des pays comme l'Allemagne et l'Italie est parfois peu flatteuse pour la France, notamment quand on constate que les exportations de vins allemands sont comparables, en volume, à celles des vins français. Or l'outil commercial de valorisation des produits allemands a été confié au secteur privé.

**M. Alain Marleix, Rapporteur spécial**, a estimé que la France saisit moins bien que les autres pays de l'Union européenne l'enjeu des importations de produits à forte valeur ajoutée (vins, fromages, charcuterie, etc.), pour lesquels peu de barrières existent alors que la consommation s'accroît fortement aux États-Unis. Or, la France est moins présente que les autres pays européens sur le marché américain. Les faiblesses de l'organisation française aux États-Unis sont liées tant au contexte de moindre rayonnement de notre pays à l'étranger qu'à la difficulté de régler certains contentieux bilatéraux, notamment dans le domaine vétérinaire. Les jambons italiens et espagnols sont bien mieux représentés sur le territoire américain que les salaisons françaises, essentiellement pour cause d'obstacles de nature réglementaire et sanitaire peu pertinents sur le fond.

Il y a encore un trop grand éclatement des personnels des missions économiques sur le territoire américain et une certaine dispersion des moyens humains, parfois même entre New-York et Washington. Cela nuit à l'efficacité de la promotion des produits français, mais une réorganisation des services concernés, qui disposent de personnels motivés et compétents, est en cours.

La Commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

\*  
\*      \*

Enfin, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Olivier Dassault, **la proposition de résolution de M. Philippe Cochet, tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'appauvrissement de la France en raison de l'expatriation des patrimoines et des contribuables (n° 3135).**

**M. Olivier Dassault, Rapporteur,** a précisé que les travaux de la commission d'enquête demandée auraient pour objet précis l'analyse des déterminants et des effets des expatriations des contribuables, entraînant par voie de conséquence une perte de richesses pour le pays. Le débat sur l'appauvrissement de la France n'est pas nouveau. Il est même récurrent. Si les chiffres de la consommation, de l'apport de l'investissement à la croissance et des recettes fiscales contrastent avec un sentiment d'appauvrissement, à l'évidence, l'environnement fiscal n'est pas le meilleur argument pour attirer créateurs, étudiants ou entrepreneurs. Le départ hors de France de contribuables ou de leurs patrimoines est très préoccupant, et il convient de répondre aux inquiétudes qu'il suscite et d'adapter le droit fiscal français afin de conserver celles et ceux qui ont réussi, mais aussi celles et ceux qui veulent entreprendre et réussir.

Un déficit d'attractivité ouvre un cercle vicieux. En la matière, il existe un constat partagé du handicap que constitue la somme globale des impositions en France, venant frapper successivement les mêmes revenus et causant la fuite des grandes fortunes. Le maintien des contribuables et des activités doit retenir toute l'attention, particulièrement dans un contexte où toute une génération d'entrepreneurs arrive à l'âge de la retraite, le nombre des transmissions à venir étant évalué à près de 700.000. Le rôle de l'ISF apparaît comme le plus problématique, s'agissant du profil des redevables et de l'impact potentiel de leur départ hors de France. Seules des raisons dogmatiques et idéologiques, paralysantes pour le courage politique, peuvent justifier le caractère durable de cette spécificité française. La France présente par ailleurs des taux marginaux d'imposition sur le revenu et sur celui des capitaux investis en actions parmi les plus élevés, ainsi qu'une imposition assez forte des mutations. Or, une pression fiscale trop élevée provoque manifestement des départs à l'étranger, nourrit la fraude fiscale et se traduit par des pertes de recettes fiscales directes mais aussi indirectes.

La commission d'enquête aurait pour objet d'établir la réalité du phénomène d'expatriations depuis 1988. Deux types de données chiffrées sont d'ores et déjà disponibles : celles relatives aux Français établis à l'étranger et celles afférentes aux départs dont l'administration fiscale a connaissance.

Une typologie des Français qui vivent hors de France peut être dressée, comme s'y essaye le rapport. Une étude TNS Sofres, réalisée du 2 mars au 8 avril 2005 auprès d'expatriés, présente à cet égard des résultats intéressants. Ainsi, 45% des sondés indiquent être partis par envie de quitter la France ; ils sont 51% parmi les créateurs d'entreprises. 25% des sondés ne veulent plus revenir en France, ce chiffre s'élevant à 45% pour les créateurs d'entreprise. Le Royaume-Uni arrive en tête des destinations, devant, bien entendu, la Belgique et le Luxembourg. Ces données générales demeurent cependant insuffisantes pour déterminer le rôle joué par la fiscalité et le profil précis des expatriés partis pour des raisons fiscales. Sauf à conduire une enquête auprès des « exilés fiscaux » qu'on imagine mal voir

aboutir, les chiffres de l'administration fiscale constituent la source d'information la plus évidente.

Les premiers chiffres transmis par la direction générale des impôts (DGI) au sujet des « délocalisés de l'ISF » en 1999 avaient suscité de nombreuses réactions, imposant de prendre des mesures, mais nuançant aussi certaines appréciations exagérées. Cette étude concluait que 350 redevables de l'ISF partaient chaque année à l'étranger. Ce chiffre de 350 ne semble pas en lui-même important, mais cela représente un Français par jour, qui s'enfuit avec son patrimoine, ce qui, ainsi présenté, confère une autre connotation au phénomène. Le plus préoccupant ce n'est pas le nombre des Français qui s'expatrient, mais le volume que cela représente. L'apparition d'une tranche supplémentaire de 0,3 point qui devait générer 2,5 milliards de francs de recettes supplémentaires n'a pratiquement rien rapporté. La délocalisation de patrimoines aurait donc été, rien que pour cette année-là, si l'on calcule mécaniquement, d'au moins 138 milliards de francs, soit 21 milliards d'euros. Le nombre de délocalisations au regard de l'impôt sur le revenu s'établirait quant à lui à 25.000 contribuables par an, pour des motifs principalement professionnels.

Depuis 1997, le flux de départs et les pertes induites apparaissent relativement stables dans les statistiques de la DGI. En 2002, on dénombrait 70 dirigeants d'entreprises et environ 25 déclarants de biens professionnels exonérés, pour des pertes de droits de 11,8 millions d'euros, les bases étant estimées à 1,5 milliard d'euros. Cependant, ces chiffres ne couvrent que les droits correspondant à l'ISF et les bases imposables connues. L'impact potentiel en termes de recettes fiscales et d'investissement est donc très largement supérieur. Le flux des « retours » de redevables à l'ISF s'était élevé, la même année, à 138 personnes, avec des gains en droits à hauteur de 0,9 million d'euros pour des bases imposables de près de 182 millions d'euros, ce qui est sans commune mesure avec les chiffres des départs.

En recoupant diverses sources, publiques ou confidentielles, privées ou officielles, ce serait en réalité près de 150 milliards d'euros de richesses qui auraient quitté la France. Ce chiffre n'est pas celui transmis par l'administration fiscale qui, se basant sur l'imposition des plus-values latentes, d'ailleurs désormais supprimées, n'est pas en mesure d'évaluer correctement les patrimoines ayant quitté la France. De plus, seules les bases imposables sont recensées. Les statistiques ne peuvent donc que s'avérer insuffisantes et même hasardeuses, obstacle auquel se heurterait également une commission d'enquête. De même, les personnes non assujetties à l'ISF lors de leur départ, ces actifs créatifs qu'il faut maintenir en France, ne peuvent être identifiés, ni les effets à long terme de leur départ chiffrés. Les informations disponibles ne pouvant, sur ce sujet, être améliorées qu'à la marge, le mécanisme de la commission d'enquête se révèle disproportionné, ne permettant pas de disposer d'éléments complémentaires au-delà de ceux que l'exercice du contrôle parlementaire classique est en mesure d'obtenir.

De nombreuses études – théoriques ou empiriques – ont déjà été produites. Après une longue période de mépris, pour des raisons essentiellement dogmatiques, leurs résultats sont aujourd'hui largement pris en considération, notamment par la commission des Finances. Les mesures adoptées, tant pour l'impôt sur le revenu, que pour les droits de mutation, les plus-values ou l'ISF, donnent une consistance à la réforme fiscale qui demeure à achever. Même si le dynamisme du mouvement de réformes doit encore être soutenu, il convient sans doute de laisser le temps aux contribuables d'intégrer le nouvel environnement fiscal qui leur

est proposé avant d'élaborer de nouvelles propositions pour aller plus loin, ce qui sera néanmoins nécessaire. Il conviendra donc d'être particulièrement attentifs aux résultats de ces nouveaux dispositifs, qui ne sont qu'une première étape, participant au rétablissement d'un climat de confiance. Ils nécessiteront d'être amplifiés et soutenus de manière pertinente dans un délai raisonnable.

La réflexion doit surtout s'orienter vers une approche globale de la question, à savoir une lecture politique et non comptable, impliquant de mettre en évidence les effets secondaires ou induits des baisses ou suppressions d'impôts, la science économique ayant démontré l'impact des externalités positives ou des coûts d'opportunité. Une fiscalité supportable et lisible soutient la consommation et la création d'emplois grâce aux retombées de la fiscalité indirecte.

La réalité des départs de contribuables et de patrimoines est donc assez précisément connue. Les mesures pour tenter d'y remédier ont été esquissées, pour certaines, expérimentées, pour d'autres, même si elles peuvent appeler certaines réserves. Si la proposition en est légitime, et si le sujet est essentiel, la création d'une commission d'enquête n'est donc pas le moyen adéquat de répondre aux questions posées.

**M. Jean-Louis Idiart** a indiqué qu'il était en plein accord avec le rejet proposé, et en total désaccord avec les propos du Rapporteur. Dans ce domaine, il convient de ne pas caricaturer ceux qui s'expatrient et qu'on présenterait presque comme des victimes. Le choix la majorité consiste à taxer par le biais des impôts indirects, mais, sur la question de l'ISF, l'opinion est largement faite, et favorable à ce type d'impôt.

**M. Pierre Méhaignerie, Président**, a rappelé qu'élus d'une région qui s'est industrialisée au cours de ces quarante dernières années, il constate sur le terrain que la transmission de petites entreprises se traduit souvent par une vente. Il serait suicidaire d'ignorer la réalité. L'ISF conduit à des départs d'entrepreneurs et de centres de décision. Il faudrait plutôt, pour répondre à l'exigence de justice, mettre en place un impôt minimum alternatif.

Après que **M. Olivier Dassault, Rapporteur**, eut conclu au rejet de la proposition, la Commission a alors *rejeté* la proposition de résolution.

\*

\* \*

#### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a décidé de publier un communiqué à la presse au sujet du prix de l'électricité, se félicitant de la possibilité pour les entreprises qui avaient opté pour le marché dérégulé d'un retour possible au tarif régulé.