

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

# Bulletin des Commissions

2004 – N° 2

*Du lundi 12 janvier au jeudi 15 janvier*

*Service des Commissions*



## SOMMAIRE

PAGES

### **AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**

- Information relative à la commission ..... 5525

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

- Développement des territoires ruraux  
*Examen des amendements (art. 88)*..... 5527
- Information relative à la commission ..... 5544

### **AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

- Convention France-Suisse rectifications frontière  
*Examen du rapport*..... 5545
- Accord France-Espagne coopération culturelle, scientifique  
et technique  
*Examen du rapport*..... 5546
- Adhésion France convention internationale simplification  
régimes douaniers  
*Examen du rapport*..... 5548
- Traité coopération et amitié France-Monaco  
*Examen du rapport*..... 5549
- Arrêt diffusion de France 2 sur une partie  
du territoire de l'Italie  
*Communication du président*..... 5553
- Convention France-Allemagne lycées franco-allemands  
*Examen du rapport*..... 5554
- Protection milieu marin Atlantique Nord-Est  
et conservation des cétacés  
*Examen du rapport*..... 5556

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**

- Accession de sept pays au traité de l'Atlantique Nord  
*Examen de l'avis* ..... 5559
- Audition du général Richard Wolsztynski,  
*chef d'état-major de l'armée de l'air,*  
sur l'Europe de la défense..... 5563

**FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**

- Rôle des rapporteurs spéciaux, contrôles sur pièces  
et sur place et évaluation  
*Communication du président*..... 5571
- Mise en œuvre loi organique 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois  
de finances  
*Communication* ..... 5575
- Informations relatives à la commission ..... 5586

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

- Audition de M. Nicolas Sarkozy,  
*ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieur*  
*et des libertés locales,*  
et de M. Patrick Devedjian,  
*ministre délégué aux libertés locales,*  
sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales ..... 5589
- Polynésie française  
*Examen des amendements (art. 88)*..... 5606

**COMMISSION D'ENQUÊTE****SUR LES CONSÉQUENCES SANITAIRES ET SOCIALES DE LA CANICULE**

- Auditions ..... 5613

**MISSION D'INFORMATION COMMUNE****SUR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES  
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL**

- Auditions ..... 5615
- Informations relatives à la mission d'information commune ..... 5615

**MISSION D'INFORMATION  
SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE VIE**

- Audition.....5617

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE DU TERRITOIRE**

- Audition.....5619

**MISSION D'INFORMATION  
DE L' ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG  
SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE**

- Auditions .....5621



**AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**

---

**Information relative à la commission**

La commission a désigné *M. Emmanuel Hamelin*, rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (*Titre II – Modifications apportées à la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*) (n° 1055).



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

**Jeudi 15 janvier 2004**

*Présidence de M. Patrick Ollier, président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la commission a examiné sur le rapport de **MM. Yves Coussain, Francis Saint-Léger et Jean-Claude Lemoine**, les **amendements** au projet de loi relatif au **développement des territoires ruraux (n° 1058)**.

TITRE I

**DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES  
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup> : Zones de revitalisation rurale**

- **Article 1<sup>er</sup>** (article 1465 A du code général des impôts) : *Modification des critères de détermination des zones de revitalisation rurale (ZRR)*

La commission a *accepté* l'amendement n° 601 du Gouvernement. Puis, elle a *repoussé* l'amendement n° 569 du M. Christian Ménard.

- **Après l'article 1<sup>er</sup>**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 619 de M. François Vannson ainsi que l'amendement n° 560 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** : *Exonération temporaire des professions libérales du paiement de la taxe professionnelle et de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés en zone de revitalisation rurale*

La commission a *accepté* l'amendement n° 816 du rapporteur M. Yves Coussain.

- **Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** : *Objectifs de l'action publique en zone de revitalisation rurale*

La commission a *accepté* l'amendement n° 614 de M. François Vannson.

- **Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> :** *Prise en compte des difficultés spécifiques aux zones de revitalisation rurale dans les décisions d'attribution des concours financiers des organismes publics*

La commission a *accepté* l'amendement n° 615 de M. François Vannson.

- **Après l'article 1<sup>er</sup>**

La commission a *repoussé* les amendements n° 616 et n° 617 de M. François Vannson, ainsi que les amendements n° 394 et n° 395 de M. André Chassaigne.

## CHAPITRE II : **Activités touristiques en milieu rural**

- **Avant l'article 2**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 327 de M. Léonce Deprez.

- **Article 2** (article L. 112-18 [nouveau] du code rural) : *Création des sociétés d'investissement pour le développement rural*

La commission a *accepté* l'amendement n° 602 du Gouvernement. Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 397 de M. André Chassaigne, ainsi que les amendements n° 745 et n° 747 de M. Jean-Pierre Dupont.

- **Article 3** (article L. 714-3 du code rural) : *Assouplissement de la règle du repos hebdomadaire pour les activités d'agro-tourisme*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 401 de M. André Chassaigne.

- **Après l'article 3**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 328 et 324 de M. Léonce Deprez.

## CHAPITRE III : **DISPOSITIONS RELATIVES AU SOUTIEN DES ACTIVITÉS AGRICOLES**

- **Article 6 :** *Dispositions visant à assouplir les contraintes pesant sur le fonctionnement des exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) et des sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA)*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 404 de M. André Chassaigne.

- **Après l'article 6**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 115 de Mme Marcelle Ramonet, ainsi que l'amendement n° 736 de M. Jean-François Mancel.

- **Article 7 :** *Organisation des assolements en commun dans le cadre du statut du fermage*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 509 et 510 de M. Philippe Houillon.

- **Article 8 :** *Dispense d'architecte pour les constructions de faible importance effectuées par des EARL à associé unique*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 511 de M. Philippe Houillon, l'amendement n° 116 de Mme Marcelle Ramonet, ainsi que l'amendement n° 137 de M. Franck Marlin.

- **Article 9 :** *Conditions d'indemnisation des producteurs de végétaux dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 406, 407 et 408 de M. André Chassaigne.

- **Article 10 :** *Harmonisation du statut économique et fiscal des entreprises équestres*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 373 de M. Christian Kert, l'amendement n° 513 de M. Philippe Houillon, l'amendement n° 139 de M. Franck Marlin, l'amendement n° 105 de M. Yves Simon, ainsi que l'amendement n° 570 de M. Christian Ménard.

Elle a également *repoussé* l'amendement n° 374 de M. Christian Kert, l'amendement n° 140 de M. Franck Marlin, ainsi que l'amendement n° 731 de M. Antoine Carré.

- **Après l'article 10**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 381 de M. Jean-Charles Taugourdeau.

- **Article additionnel après l'après l'article 10 :** *Extension aux carrières de craie de la procédure de déclaration préfectorale applicable aux marnières*

La commission a *accepté* l'amendement n° 326 de M. Léonce Deprez.

- **Après l'article 10**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 325 de M. Léonce Deprez, ainsi que l'amendement n° 47 de M. Philippe Rouault.

Puis, elle a *repoussé* les amendements n°s 558, 559, 556, 557 et 410 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 10 : Organisation et financement des procédures d'agrément des produits bénéficiant d'une appellation d'origine**

La commission a *accepté* l'amendement n° 603 du Gouvernement.

- **Après l'article 10**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 681 de M. Marc Le Fur.

#### CHAPITRE IV : Dispositions relatives à l'emploi

- **Avant l'article 11**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 413, 414, 411, 417 et 412 de M. André Chassaigne.

- **Article 11 (articles L. 127-9 et L. 122-1-1 du code du travail) : Extension du dispositif des groupements d'employeurs agricoles**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 415, 418, 419, 416 de M. André Chassaigne.

- **Après l'article 11**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 420 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 12 : Constitution d'une réserve défiscalisée finançant la mise en œuvre de la responsabilité solidaire des groupements d'employeurs**

La commission a *accepté* l'amendement n° 604 du Gouvernement.

- **Après l'article 12**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 781 de M. Antoine Herth.

- **Article additionnel après l'article 12 :** *Possibilité d'adhérer à un groupement d'employeurs pour les entreprises de plus de 300 salariés ayant conclu un accord d'établissement ou de groupe d'établissements*

La commission a *accepté* l'amendement n° 754 de M. Jean-Pierre Decool.

- **Après l'article 12**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 568 de M. Christian Ménard.

- **Article 13** (article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : *Assouplissement des règles de cumul d'un emploi public et privé dans les petites communes*

La commission a *accepté* l'amendement n° 20 de M. Jean-Charles Taugourdeau, rendant l'amendement n° 384 du même auteur sans objet.

- **Article 14** (article L. 171-3 du code de la sécurité sociale) : *Clarification de la notion d'activité principale des travailleurs pluriactifs non salariés*

La commission a repoussé l'amendement n° 375 de M. Christian Kert.

- **Après l'article 14**

La commission a repoussé les amendements n<sup>os</sup> 425, 422, 424 et 423 de M. André Chassaigne.

- **Article 15 :** *Aménagement des règles de rattachement du conjoint collaborateur*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 376 de M. Christian Kert.

- **Article additionnel après l'article 16 :** *Recours à un contrat à durée déterminée pour l'accès à la formation professionnelle des salariés saisonniers*

La commission a *accepté* l'amendement n° 671 de M. Yves Censi.

- **Après l'article 18**

La commission a repoussé l'amendement n° 586 de M. Yves Censi.

## TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTRUMENTS DE GESTION  
FONCIÈRE

## ET À LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE RURAL BÂTI

CHAPITRE I<sup>ER</sup> : Protection des espaces agricoles et naturels périurbains

## • Avant l'article 19

La commission a *repoussé* l'amendement n° 507 de Mme Geneviève Colot.

- **Article 19** : *Elaboration par la région de périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEANP) et de programmes d'action*

La commission a examiné l'amendement n° 846 du Gouvernement. Le **rapporteur** a indiqué que cet amendement proposait une nouvelle rédaction globale et simplifiée pour l'article 19, tout en reprenant la très grande majorité des modifications adoptées par la commission, qu'il a donc suggéré de retirer en séance publique.

Il a ainsi précisé que la responsabilité de mener la politique de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains était transférée de la région au département, que les chambres départementales d'agriculture seraient désormais consultées sur la délimitation des périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEANP), et que ces périmètres seraient tenus à la disposition du public, comme le souhaitait la commission. Il a ajouté que la référence, peu utile, aux directives territoriales d'aménagement, était désormais supprimée, que le recours aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) restait une simple faculté pour le département, et que la rédaction de l'ensemble de l'article était plus ramassée.

La commission a *accepté* cet amendement, rendant *sans objet* l'ensemble des amendements déposés sur cet article précédemment adoptés, ainsi que les amendements n° 313 de M. Daniel Garrigue, n° 592 de M. Yves Coussain, n° 466 de M. André Chassaigne, n° 141,142 et 143 de M. Franck Marlin, n° 593 et 633 de M. Yves Coussain).

Le président Patrick Ollier a rappelé qu'il restait possible, le cas échéant, de modifier l'amendement du Gouvernement par voie de sous-amendements.

- **Article 20 :** *Conditions d'exercice du droit de préemption à l'intérieur du périmètre de protection*

La commission a *accepté* l'amendement n° 847 du Gouvernement, le **rapporteur** ayant indiqué que, sur cet article également, la rédaction simplifiée proposée par le Gouvernement tenait compte des propositions figurant dans les amendements précédemment adoptés par la commission et les rendrait *sans objet*.

L'amendement n° 594 de M. Yves Coussain est, en conséquence, devenu *sans objet*, de même que l'amendement n° 123 de Mme Marcelle Ramonet.

- **Après l'article 20**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 506 de Mme Geneviève Colot.

- **Article 21 :** *Création d'une agence régionale des espaces agricoles et naturels périurbains (AREANP)*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 319 de M. Daniel Garrigue, le rapporteur ayant rappelé que la commission avait opté pour la suppression de cet article.

- **Après l'article 21**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 471, 476, 472, 475 et 473 de M. André Chassaigne, ainsi que l'amendement n° 561 de M. Philippe Armand Martin.

Elle a ensuite *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 132, 133, 134 et 135 de Mme Marcelle Ramonet.

## CHAPITRE II : **Dispositions relatives à l'aménagement foncier**

- **Article 23 :** *Nature et déroulement général des opérations d'aménagement foncier rural*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 477 de M. André Chassaigne, ainsi que l'amendement n° 574 de M. Christian Ménard.

- **Article 24 :** *Décentralisation des commissions et procédures d'aménagement foncier au profit du conseil général*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 478 de M. André Chassaigne, l'amendement n° 575 de M. Christian Ménard, ainsi que l'amendement n° 124 de Mme Marcelle Ramonet.

Elle a ensuite *accepté* l'amendement n° 595 de M. Yves Coussain.

- **Article 25 :** *Procédure préalable à la décision du conseil général ordonnant une opération d'aménagement foncier*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 479 de M. André Chassaigne, l'amendement n° 700 de M. Dominique Juillot, ainsi que l'amendement n° 577 de M. Christian Ménard.

Puis, elle a *accepté* l'amendement n° 596 de M. Yves Coussain.

Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 576 de M. Christian Ménard.

- **Article 26 :** *Modalités financières et techniques de mise en œuvre des opérations d'aménagement foncier*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 480 de M. André Chassaigne.

Puis, elle a *accepté* l'amendement n° 605 du Gouvernement, l'amendement n° 702 de M. Dominique Juillot, ainsi que l'amendement n° 606 du Gouvernement.

- **Article 28 :** *Aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 481 de M. André Chassaigne.

Elle a en revanche *accepté* l'amendement n° 597 de M. Yves Coussain.

- **Après l'article 28**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 582, 583 et 584 de M. Christian Ménard.

- **Article 29 :** *Echanges et cessions amiables d'immeubles ruraux*

La commission a *accepté* l'amendement n° 598 de M. Yves Coussain.

Puis, elle a *repoussé* l'amendement n° 703 de M. Dominique Juillot.

- **Article 30 :** *Décentralisation de la procédure de mise en valeur des terres incultes*

La commission a *accepté* l'amendement n° 599 de M. Yves Coussain.

Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 482 de M. André Chassaigne.

- **Article 31** : *Décentralisation des procédures de réglementation et de protection des boisements*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 483 de M. André Chassaigne.

- **Article 32** : *Adaptation des associations foncières d'aménagement foncier*

La commission a *accepté* l'amendement n° 600 de M. Yves Coussain.

### CHAPITRE III : **Rénovation du patrimoine rural bâti**

- **Article 34** (article L. 411-57 du code rural) : *Droit de reprise d'un bâtiment présentant un intérêt architectural*

La commission a *repoussé* les amendements n° 148 de M. Franck Marlin, n° 377 de M. Christian Kert, n° 517 de M. Philippe Houillon et n° 485 de M. André Chassaigne.

- **Après l'article 34**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 486 de M. André Chassaigne.

- **Après l'article 35**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 487 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 35** : *Clarification des normes applicables en matière de logement décent pour les travailleurs agricoles*

La commission a *accepté* l'amendement n° 585 de M. Yves Censi.

- **Article 36** (article 31 du code général des impôts) : *Déduction forfaitaire d'imposition sur le revenu foncier des loyers perçus en zone de revitalisation rurale*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 488 de M. André Chassaigne.

## TITRE III

## DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÈS AUX SERVICES

CHAPITRE I<sup>ER</sup>: Maisons des services publics

## • Avant l'article 37

La commission a *repoussé* l'amendement n° 321 de M. Daniel Garrigue.

- **Article 37** (articles 27 et 27-1 (nouveau) de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : *Développement des services au public dans les zones rurales*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 489 de M. André Chassaigne.

## • Après l'article 37

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 491 et 492 de M. André Chassaigne.

## CHAPITRE II : Dispositions relatives à l'installation des professionnels de santé et à l'action sanitaire et sociale

- **Article 38** (article L. 1511-8 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Aides octroyées par les collectivités locales pour favoriser le maintien ou l'installation de professionnels de santé*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 519 de M. Francis Saint-Léger ; puis, elle a *accepté* l'amendement n° 852 du Gouvernement.

## • Après l'article 38

La commission a *repoussé* l'amendement n° 378 de M. Marc Bernier, **le rapporteur** ayant signalé un problème rédactionnel. Elle a également *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 587 et 520 de M. André Chassaigne.

## • Après l'article 39

La commission a *repoussé* l'amendement n° 322 de M. Daniel Garrigue.

**CHAPITRE III : Dispositions relatives à la santé vétérinaire et à la protection des végétaux**

- **Article 41** : *Renforcement du maillage du territoire dans les domaines de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux*

**Le rapporteur** a demandé à la commission d'accepter que soit retiré l'amendement n° 243 qu'elle avait précédemment adopté, précisant que celui-ci posait de nombreux problèmes, sur lesquels il a signalé avoir été alerté par les organisations professionnelles agricoles. Ainsi, a-t-il souligné, il est déjà possible aux vétérinaires d'obtenir une licence d'inséminateur, en suivant une procédure spécifique ; il a en outre indiqué que l'amendement introduisait une ambiguïté en laissant supposer que l'insémination est un acte médical, interprétation qui a toujours été rejetée par la Cour de Cassation, et a craint que le dispositif proposé ne soit trop discriminatoire. Après que **M. Gabriel Biancheri** eut regretté que la commission ne maintienne que les amendements les moins ambitieux, le **président Patrick Ollier** a rappelé que les députés n'avaient pas pour mission de défendre les intérêts d'une seule profession et **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a répondu que tel n'était pas le but des amendements relatifs aux vétérinaires présentés à la commission, ceux-ci visant en réalité à garantir une meilleure sécurité sanitaire en renforçant les contrôles vétérinaires. Suivant son rapporteur, la commission a *accepté de retirer* cet amendement n° 243. Elle a également *accepté de retirer* l'amendement n° 245 qu'elle avait précédemment adopté.

— Article L. 257-1 (nouveau) du code rural : *Compétence d'analyse officielle et agrément des laboratoires*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 581 de M. Christian Ménard. Puis, elle a *accepté* les amendements identiques n° 683 de M. Marc Le Fur et n° 684 de M. Hervé de Charrette. En conséquence, sont devenus sans objet l'amendement n° 737 de M. Léonce Deprez et l'amendement n° 758 de M. André Flajolet.

- **Après l'article 41**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 695, 696 et 694 de M. Gabriel Biancheri.

## TITRE IV

## DISPOSITIONS RELATIVES AUX ESPACES NATURELS

CHAPITRE I<sup>ER</sup> : Restructuration et gestion des forêts privées

## • Après l'article 43

La commission a *repoussé* l'amendement n° 323 de M. Daniel Garrigue, ainsi que l'amendement n° 521 de M. André Chassaingne.

## CHAPITRE II : Dispositions relatives à la protection et à la mise en valeur des espaces pastoraux

## • Après l'article 47

La commission a repoussé l'amendement n° 102 de M. Daniel Spagnou, **le rapporteur** indiquant qu'il était partiellement satisfait par l'amendement n° 255 de la commission.

## CHAPITRE III : Dispositions relatives à la protection et à la restauration des zones humides

• Avant l'article 48 : *Intitulé du chapitre III du titre IV du projet de loi*

La commission a *accepté* l'amendement n° 494 de M. Jean-Louis Léonard.

• **Article 48** : *Définition des zones humides et intérêt général attaché à leur préservation et leur gestion durable*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 495 de M. Jean-Louis Léonard, ainsi que l'amendement n° 108 de M. Yves Simon.

— Article L. 211-1-1 (nouveau) du code de l'environnement : *Intérêt général attaché à la préservation et à la gestion durable des zones humides*

La commission a *accepté* l'amendement n° 497 de M. Jean-Louis Léonard.

— Article L. 214-7-1 (nouveau) du code de l'environnement : *Possibilité pour le préfet de délimiter des zones humides pour l'application des régimes de déclaration et d'autorisation au titre de la loi sur l'eau*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 707 de M. Dominique Juillot. Puis, elle a *accepté* l'amendement n° 498 de M. Jean-Louis Léonard et *repoussé* l'amendement n° 496 du même auteur.

- **Article 49 :** *Zones humides d'intérêt environnemental particulier et contrôle de l'introduction de nouvelles espèces dans les milieux naturels*

La commission a *accepté* l'amendement n° 500 de M. Jean-Louis Léonard et *repoussé* l'amendement n° 708 de M. Dominique Juillot. La commission a ensuite *accepté* l'amendement n° 607 du Gouvernement.

- **Article 50 :** *Zones stratégiques pour la gestion de l'eau*

La commission a *accepté* l'amendement n° 501 de M. Jean-Louis Léonard et *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 710 et 709 de M. Dominique Juillot. Puis, elle a *accepté* les amendements n<sup>os</sup> 611 et 608 du Gouvernement.

- **Article 51 :** *Extension des compétences du Conservatoire du littoral aux zones humides des départements littoraux*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 502 de M. Christophe Priou.

- **Article 52 :** *Rôle des associations syndicales autorisées dans les zones humides*

La commission a *accepté* l'amendement n° 504 de M. Jean-Louis Léonard.

#### CHAPITRE IV : **Dispositions relatives à la chasse**

- **Article additionnel avant l'article 54 :** *Intégration des frais engagés pour les chasses d'affaires dans les charges déductibles des entreprises*

**M. Jean-Claude Lemoine, rapporteur**, a demandé à la commission d'accepter que soit retiré l'amendement n° 277 qu'elle avait précédemment adopté, indiquant qu'il convenait de réfléchir à un dispositif mieux adapté pour mettre en valeur les territoires ruraux. Suivant son rapporteur, la commission a *accepté de retirer* cet amendement n° 277.

- **Article 56 :** *Conditions de délivrance et de validation du permis de chasser*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 109 de M. Yves Simon.

- **Article 57 :** *Conditions d'exercice de la chasse*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 103 de Mme Josette Pons ainsi que l'amendement identique n° 673 de Mme Josette Pons et M. Philippe Vitel.

Elle a également *repoussé* l'amendement n° 522 de M. André Chassaigne et l'amendement n° 640 de M. Dominique Caillaud.

- **Article 58 :** *Schémas départementaux de gestion cynégétique, équilibre agro-sylvo-cynégétique et plans de chasse*

*Section 2 – Équilibre agro-sylvo-cynégétique*

— Article L. 425-4 du code de l'environnement : *Définition de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 150 de M. Franck Marlin.

— Article L. 425-5 du code de l'environnement : *Agrainage et affouragement*

La commission a *accepté* l'amendement n° 777 de M. Jean-Claude Lemoine. En conséquence, l'amendement n° 147 de M. Franck Marlin est devenu sans objet. Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 151 du même auteur.

— Article L. 425-6 (nouveau) du code de l'environnement : *Définition du plan de chasse*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 144 et 145 de M. Franck Marlin.

— Article L. 425-7 (nouveau) du code de l'environnement : *Procédure de demande de plan de chasse*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 146 de M. Franck Marlin.

— Article L. 425-11 (nouveau) du code de l'environnement : *Responsabilité financière en cas de non respect du plan de chasse*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 524 et 523 de M. André Chassaing, ainsi que l'amendement n° 149 de M. Franck Marlin.

— Article L. 425-12 (nouveau) du code de l'environnement : *Remboursement des dépenses de protection des peuplements forestiers*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 157 de M. Franck Marlin.

- **Article 59 :** *Indemnisation non contentieuse des dégâts de gibier*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 152 de M. Franck Marlin.

— Article L. 426-1 du code de l'environnement : *Indemnisation par la fédération départementale des chasseurs des dégâts causés par les grands gibiers aux cultures agricoles et aux récoltes*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 153, 154 et 155 de M. Franck Marlin. Puis, elle a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 518 de M. Philippe Houillon, ainsi que l'amendement similaire n<sup>o</sup> 158 de M. Franck Marlin et l'amendement n<sup>o</sup> 156 du même auteur.

- **Article additionnel après l'article 60** : *Indemnisation des dégâts de gibier en Alsace-Moselle*

La commission a *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 1 de M. Pierre Lang.

#### TITRE V

#### DISPOSITIONS RELATIVES À LA MONTAGNE

- **Article 64** (articles L. 145-9, L. 145-11, L. 122-1 et L. 122-8 du code de l'urbanisme) : *Assouplissement de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN)*

La commission a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 565 de M. Martial Saddier.

- **Après l'article 65**

La commission a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 311 de M. Henriette Martinez.

- **Article additionnel après l'article 65** (article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme) : *Aménagement du principe de l'inconstructibilité de part et d'autre des autoroutes et des routes à grande circulation en zone de montagne*

La commission a ensuite examiné l'amendement n<sup>o</sup> 670 du président Patrick Ollier.

**Le président Patrick Ollier** a indiqué que l'application du principe d'inconstructibilité de 100 mètres de part et d'autre des autoroutes et de 75 mètres de part et d'autres des routes classées à grande circulation posait des problèmes dans les vallées de montagne encaissées, surtout lorsque celles-ci sont aussi traversées par une rivière ou encore une voie de chemin de fer, estimant que dans ces cas, il n'y avait plus un mètre carré constructible dans ces vallées.

Il a précisé que son amendement proposait le maintien d'une inconstructibilité de 50 mètres autour des autoroutes, supprimant par ailleurs

l'inconstructibilité de 75 mètres autour des routes à grande circulation en zone de montagne.

**Mme Marylise Lebranchu** est convenue du fait que l'application uniforme des règles d'urbanisme posait des problèmes dans certains territoires. Elle a estimé judicieux de pouvoir mettre en œuvre certaines mesures dérogatoires, craignant néanmoins que les parlementaires n'ouvrent une véritable boîte de Pandore.

**MM. François Brottes et Jean Lassalle** ont exprimé leur soutien à la logique de l'amendement du président Patrick Ollier.

**Mme Marylise Lebranchu et M. Gabriel Biancheri** ont néanmoins estimé que cet aménagement pourrait utilement être réservé à l'installation des entreprises, considérant qu'il n'était pas opportun que des habitations puissent être construites en bordure des routes à grande circulation.

**MM. Joël Giraud et Henri Nayrou** ont par ailleurs estimé que le problème de l'inconstructibilité de 300 mètres sur les rives des lacs de montagne et de 100 mètres sur le littoral pourrait aussi être abordé dans le cadre de ce projet de loi.

**Le président Patrick Ollier** a néanmoins estimé que tous les problèmes d'urbanisme ne pourraient pas être réglés par ce projet de loi.

La commission a ensuite accepté l'amendement n° 670.

#### TITRE VI

### DISPOSITIONS RELATIVES À CERTAINS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

- **Avant l'article 66**

La commission a *repoussé* les amendements n° 525, 526 et 527 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 66 :** *Contenu et modalités d'élaboration du projet d'établissement des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles*

La commission a *accepté* l'amendement n° 567 de M. Martial Saddier *portant article additionnel après l'article 66*.

- **Article additionnel après l'article 66 :** *Autorité compétente, en matière d'enseignement agricole, pour les décisions relevant normalement du recteur*

La commission a *accepté* l'amendement n° 609 du Gouvernement *portant article additionnel après l'article 66*.

- **Article additionnel après l'article 66 :** *Extension des missions des établissements d'enseignement et de formation agricoles privés*

La commission a *accepté* l'amendement n° 566 de M. Martial Saddier portant article additionnel après l'article 66.

- **Article 67 :** *Organisation et rôle des chambres départementales d'agriculture*

La commission a *repoussé* les amendements n°s 578 et 579 de M. Christian Ménard, ainsi que l'amendement n° 111 de M. Yves Simon.

- **Article 68** (article L. 512-1 [nouveau] du code rural) : *Organisation et rôle des chambres régionales d'agriculture*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 580 de M. Christian Ménard et l'amendement n° 112 de M. Yves Simon.

- **Après l'article 68**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 528 et 529 de M. André Chassaigne.

- **Article 69** (article L. 513-1 du code rural) : *Rôle de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 530 de M. André Chassaigne.

- **Après l'article 70**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 531 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 72 :** *Exercice par deux filiales d'un même groupe, sur des sites différents, d'une mission d'équarrissage et d'une activité de commerce et de transport d'animaux et produits carnés destinés à la consommation humaine*

La commission a *accepté* l'amendement n° 610 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 72.

- **Après l'article 73**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 534, 538 et 535 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 73 :** *Contenu du contrat de plan pluriannuel entre l'État et l'Office national des forêts (ONF)*

La commission a *accepté* l'amendement n° 539 de M. André Chassaigne *portant article additionnel après l'article 73*.

- **Après l'article 73**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 536, 541 et 540 de M. André Chassaigne.

- **Article additionnel après l'article 75 :** *Création d'une Agence française d'information et de communication agricole et rurale*

La commission *accepté* l'amendement n° 612 du Gouvernement *portant article additionnel après l'article 75*.

- **Après l'article 75**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 332 de M. Philippe Armand Martin.

- **Article additionnel après l'article 75 :** *Constitution de groupements d'intérêt public entre personnes de droit public ou de droit privé*

La commission *accepté* l'amendement n° 613 du Gouvernement *portant article additionnel après l'article 75*.

- **Après l'article 76**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 542, 546, 545, 543, 552, 548, 547, 551, 553, 550, 554, 549 et 544 de M. André Chassaigne.

---

#### **Information relative à la commission**

La commission a désigné *M. Alfred Trassy-Paillogues* rapporteur pour le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (n° 1055).

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Mardi 13 janvier 2004***Présidence de M. Édouard Balladur, président*

La commission a examiné, sur le rapport de Mme Martine Aurillac, suppléant M. René André, empêché, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la Confédération suisse portant rectifications de la frontière entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et le canton de Genève (n° 943).**

**Mme Martine Aurillac** a tout d'abord indiqué que le présent projet de loi avait pour objet d'autoriser la ratification de la convention entre la République française et la Confédération suisse portant rectifications de la frontière entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et le canton de Genève, signée à Berne le 18 janvier 2002.

Il s'agit en réalité de quatre rectifications de la frontière franco-suisse dans quatre secteurs géographiques différents, portant sur une surface totale de 5 578 m<sup>2</sup>, comme le stipule l'article 1er, et fondées sur des nécessités concrètes, détaillées dans le rapport.

Ces rectifications mineures sont destinées à rendre le tracé de la frontière franco-suisse plus ordonné, voire rationnel, ne serait-ce que géométriquement, et surtout mieux adapté aux modifications des sites qu'il circonscrit, prenant ainsi en compte les aménagements de territoires intervenus au fil du temps, tant en France qu'en Suisse, dont la plupart avaient déjà été avalisés par les riverains. Les nouveaux tracés consacrés par cette convention sont d'ailleurs dûment étayés par les conclusions de la commission mixte d'abornement franco-suisse réunie à cette fin le 30 septembre 1999.

Conformément à l'article 2 de la présente convention, les frais relatifs à l'exécution des travaux afférents aux rectifications de frontière seront répartis par moitié entre les deux États. Selon l'article 3, les dispositions antérieures relatives à ces secteurs sont abrogées. En vertu de l'article 4, la présente convention entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception du dernier instrument de ratification.

En conclusion, Mme Martine Aurillac a recommandé l'adoption du présent projet de loi, après avoir précisé que les autorités suisses avaient notifié à la France le 8 juillet 2003 avoir accompli les formalités internes autorisant l'approbation de la présente convention.

**Le Président Edouard Balladur** a demandé quel était le pays, de la France ou de la Suisse, qui rétrocédait une partie de son territoire.

**Mme Martine Aurillac** a répondu qu'il s'agissait d'un échange de territoires équitable au mètre carré près entre la France et la Suisse.

*Conformément aux conclusions du Rapporteur, la commission a adopté le projet de loi (n° 943).*

\*

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Dupré, **le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres concernant le statut fiscal et douanier des établissements culturels et d'enseignement complétant l'accord de coopération culturelle, scientifique et technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne (n° 1014).**

**M. Jean-Paul Dupré** a tout d'abord rappelé que la France et l'Espagne étaient liées, depuis 1969, par un accord de coopération culturelle, scientifique et technique, dont l'objet est de resserrer les liens culturels et de développer la collaboration dans les domaines de l'éducation, des lettres, des sciences et des arts. Cet accord a été complété le 28 février 1974 par un échange de lettres qui, d'une part, établit, aux paragraphes 1 et 2, la liste des institutions culturelles et d'enseignement relevant de chaque État dans l'autre et, d'autre part, fixe, au paragraphe 4, les exemptions fiscales dont bénéficient ces établissements. De même, un échange de lettres en date du 19 janvier 1978 a accordé, entre autres, à un immeuble appartenant à l'État espagnol et situé dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement à Paris, les exonérations fiscales prévues à l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

La liste des institutions visées par ces précédents accords ne correspondant plus à la réalité des établissements culturels et d'enseignement existants de part et d'autre et la nécessité étant apparue de modifier et compléter la liste des exemptions fiscales accordées à ces derniers, un nouvel échange de lettres a été signé le 26 novembre 2002, lors du sommet franco-espagnol de Malaga, qui fait l'objet du présent projet de loi soumis à l'approbation des parlementaires. La principale nouveauté du présent échange de lettres réside dans l'ajout à cette liste, du côté espagnol, des quatre instituts

Cervantès de Paris, Bordeaux, Lyon et Toulouse, créés après la date du 28 février 1974.

Ainsi, le premier paragraphe du présent accord fixe la nouvelle liste des institutions culturelles et d'enseignement situées sur le territoire espagnol et qui relèvent de l'État français. Elle comprend désormais :

- les six instituts français de Barcelone, Bilbao, Madrid, Saragosse, Séville et Valence dépendant du ministère des Affaires étrangères et dotés de l'autonomie financière. Ils ont pour vocation d'assurer la diffusion et la promotion de la langue et de la culture françaises ;

- les trois établissements scolaires gérés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et leurs annexes qui sont le lycée français de Barcelone et son annexe l'école Munner, le lycée français de Madrid et son annexe l'école Saint-Exupéry et le lycée français de Valence ;

- le collège Saint-Louis des Français, œuvre caritative fondée en 1610, ainsi que l'établissement de recherche et de diffusion de la culture française sous tutelle du ministère de l'Education nationale, la Casa de Velázquez.

Le paragraphe 2 précise la liste des institutions culturelles et d'enseignement situées sur le territoire français et relevant de l'État espagnol qui sont :

- les quatre instituts Cervantès de Bordeaux, Lyon, Paris et Toulouse. Ces institutions officielles à but non lucratif ont pour objet de promouvoir l'enseignement espagnol, la diffusion de la culture des pays hispanophones et la participation aux échanges culturels dans le monde entier ;

- le collège espagnol Federico Garcia Lorca de Paris,

- le lycée espagnol de Paris,

- et enfin le collège d'Espagne de Paris, situé dans la cité universitaire internationale, dont la double mission est de loger des étudiants, des professeurs, des chercheurs et des artistes et d'assurer la promotion de l'enseignement supérieur, de la science, de la culture et de l'art espagnols.

Le paragraphe 3 prévoit la possibilité de compléter ces deux listes par la voie d'échange de lettres ou de notes au cas où de nouvelles institutions de même nature seraient créées. La liste des exemptions fiscales accordées à ces institutions est modifiée et complétée. C'est l'objet des paragraphes 4 et 5 du présent accord. Un dispositif de traitement non discriminatoire est prévu au paragraphe 6 pour les établissements scolaires conventionnés avec l'État français et installés sur le territoire espagnol, autres que ceux visés au paragraphe 1. Le paragraphe 7 prévoit un dispositif de consultation au cas où

des litiges d'interprétation ou d'application du présent accord apparaîtraient. Enfin, la clause finale abroge les précédents accords qui n'ont plus de raison d'être eu égard au présent échange de lettres.

En conclusion, M. Jean-Paul Dupré a recommandé l'adoption du présent projet de loi après avoir indiqué que les autorités espagnoles avaient notifié aux autorités françaises le 14 novembre 2003 l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises en ce qui les concerne pour l'entrée en vigueur du présent accord.

*Conformément aux conclusions du Rapporteur, la commission a adopté le projet de loi (n° 1014).*

\*

La commission a examiné, sur le rapport de M. Henri Sicre, **le projet de loi autorisant l'adhésion de la France au protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers signée à Kyoto le 18 mai 1973 (n° 1042).**

**M. Henri Sicre** a expliqué que la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto) entrée en vigueur en 1974 s'était révélée obsolète en raison de l'accroissement des échanges internationaux et des progrès technologiques.

Le 26 juin 1999, le Conseil général de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a adopté la Convention de Kyoto révisée pour donner une base à la mise en place de régimes douaniers modernes et efficaces. Cette organisation veille à l'application de près d'une vingtaine de conventions et a unifié les méthodes de codification des marchandises. Elle travaille en collaboration avec les représentants des États membres et les différents législateurs nationaux et joue un rôle de conciliation même s'il ne s'agit pas d'un tribunal.

Le Rapporteur a indiqué que la négociation de la convention révisée avait abouti, après trois années de travaux, à la réécriture de l'ensemble du texte, les principaux problèmes ayant porté sur la compétence des organismes internationaux plus que sur le fond.

Les nouvelles dispositions comportent une annexe générale, rappelant notamment les définitions des normes, les formalités de dédouanement, les conditions de contrôles douaniers et les recours, et dix annexes spécifiques, traitant respectivement de l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier, de l'importation, de l'exportation, des entrepôts de douanes et zones franches, du transit, de la transformation, de l'admission

temporaire, des infractions douanières, des procédures spéciales et des règles d'origine.

Parmi les nouveaux principes figurent l'engagement pris par l'OMD de faciliter la transparence et la prévisibilité au profit de tous les intervenants du commerce international, la prise en compte des technologies de l'information et de la communication ainsi que des nouvelles techniques douanières. La création d'un comité de gestion permettant à toutes les parties contractantes d'être entendues tout au long de l'évolution et de la gestion de l'accord est également prévue.

L'annexe générale de la Convention révisée recommande notamment la mise en œuvre de régimes simplifiés et harmonisés de contrôle douanier ainsi que l'instauration d'une concertation en bonne et due forme avec les milieux commerciaux dans un esprit de partenariat entre la douane et les entreprises. Elle prévoit, grâce à des interventions coordonnées avec d'autres institutions, de faciliter l'accessibilité de chacun aux renseignements disponibles avant l'arrivée des marchandises. Elle met en œuvre un système de règlement des différends transparent en matière douanière

M. Henri Sicre a précisé que, d'après l'étude d'impact, l'adoption de la convention de Kyoto révisée n'impliquera pas de modification de la législation française car la plupart de ses dispositions trouvent leur équivalent dans le code des douanes national et le code des douanes communautaire et sont déjà appliquées en France. Par ailleurs, celle-ci ne fera pas de réserve lors de la ratification de ce texte ; seule une déclaration relative au champ d'application géographique de l'accord sera jointe à l'instrument de ratification.

Le Rapporteur a déclaré être favorable à la ratification de la Convention de Kyoto révisée, instrument qui facilitera l'application des régimes douaniers à l'échelon mondial. Lorsqu'elle sera mise en œuvre à grande échelle, cette réglementation donnera aux échanges internationaux la prévisibilité et l'efficacité que le commerce moderne exige.

*Conformément aux conclusions du Rapporteur, la commission a adopté le projet de loi (n° 1042).*

\*

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Claude Guibal, **le projet de loi autorisant la ratification du traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco (n° 1043).**

M. Jean-Claude Guibal a expliqué que la France et la Principauté de Monaco étaient liées par deux traités : le Traité d'amitié et de coopération

du 17 juillet 1918 et la Convention du 28 juillet 1930 relative à l'accèsion des sujets monégasques à certains emplois publics en France et au recrutement de certains fonctionnaires de la Principauté.

Le présent traité, signé le 24 octobre 2002, a vocation à remplacer dès sa ratification le Traité d'amitié de 1918, dont le Prince Rainier, depuis son couronnement en 1950, souhaite la révision afin que la Principauté ne soit plus soumise à la « souveraineté encadrée » qui caractérise actuellement ses relations avec la France. Il est vrai que les dispositions du Traité de 1918 sont devenues moins adaptées aux réalités d'aujourd'hui.

Le présent traité répond donc au souhait des autorités de la Principauté, en conférant à celle-ci une plus grande autonomie et en renforçant les éléments de sa souveraineté. Néanmoins les actions conduites par Monaco dans l'exercice de cette souveraineté devront continuer à s'accorder avec les intérêts fondamentaux de la République française. Il existe des contreparties à cette évolution et la signature de ce nouveau traité avec la Principauté de Monaco va de pair avec l'actualisation de nos relations bilatérales dans le domaine financier, le domaine fiscal et le domaine judiciaire.

Le Rapporteur a ensuite présenté les principaux éléments de l'adaptation du Traité de 1918 qui définit les relations bilatérales et place la Principauté sous « l'amitié protectrice » de la France. Ces relations seront dorénavant inscrites dans une « communauté de destin » avec notre pays. Alors que le Traité de 1918 prévoyait que l'exercice de la souveraineté monégasque devait être « en parfaite conformité » avec les intérêts politiques, militaires et économiques de la France, le nouveau traité remplace cet impératif par la notion d'« accord » avec les intérêts fondamentaux français. Un mécanisme de concertation bilatérale est prévu dans les domaines essentiels (politique, économie, sécurité, défense et relations internationales).

Sur le plan international, le mécanisme « d'entente préalable » prévu par le Traité de 1918 est remplacé par une procédure de concertation « appropriée et régulière ». La nouvelle rédaction confère ainsi une plus grande autorité à la Principauté sans pour autant introduire la symétrie des obligations. Alors que la convergence de l'action extérieure de la Principauté avec les intérêts fondamentaux de la République française est requise, la France s'engage à prendre en compte les intérêts fondamentaux de la Principauté.

Le nouveau traité prévoit une procédure de simple information, et non plus un agrément, en cas de modification de l'ordre successoral à la Couronne dans la Principauté. Le Rapporteur a rappelé que l'un des objectifs du Traité de 1918 visait à donner à la France les moyens d'intervenir dans cette hypothèse. Le Rapporteur a indiqué que différentes solutions de succession à la

Couronne sont ainsi évoquées aujourd'hui, et que la France n'y est pas indifférente.

Le présent traité pourrait avoir pour conséquence le rehaussement du niveau de notre représentation diplomatique. Aujourd'hui la Principauté est représentée en France par un ambassadeur, la France est représentée à Monaco par un consul général. Les Monégasques souhaitent que notre pays installe une ambassade dans la Principauté, cependant la décision n'a pas encore été prise du côté français. Une telle décision pourrait alors conduire d'autres pays à nommer des ambassadeurs dans la Principauté.

Le Rapporteur a par ailleurs rappelé que, si la Principauté monégasque disposait d'un certain nombre de représentations diplomatiques notamment auprès de l'ONU, sa candidature au Conseil de l'Europe était toujours en cours d'examen.

Le Rapporteur a ensuite présenté l'état des négociations en ce qui concerne la révision des relations bilatérales dans les domaines économique et financier, entreprises afin de mieux garantir les intérêts fondamentaux français. La législation monégasque souffrant de lacunes sur de nombreux points (relations douanières et fiscales, monnaie, banque, finance, assurance, lutte contre le blanchiment des capitaux), les négociations entre le Gouvernement princier et les représentants du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ont abouti à un certain nombre de recommandations, suivies d'effet dans le cadre de la convention de 2001 relative à la mise en circulation de l'euro à Monaco et dans le cadre de la mise à jour de la convention fiscale, intervenue en 2002.

Des engagements ont été pris pour la prévention du blanchiment dans le cadre de la Convention monétaire de 2001, pour établir la surveillance harmonisée des établissements de crédit installés dans la Principauté, ce qui devrait permettre davantage de transparence et l'amélioration des contrôles. En outre, les autorités françaises ont obtenu que les autorités monégasques soient soumises aux dispositions communautaires en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, et qu'elles adaptent leur législation à mesure de l'évolution des recommandations du GAFI.

Dans le domaine fiscal, un avenant à la convention de 1963 et un échange de lettres ont été signés à Monaco le 26 mai 2003 et vont être prochainement soumis à ratification. La coopération bilatérale devrait être améliorée sur les points suivants : l'assiette du reversement des recettes de TVA de la France à Monaco, la limitation de la déduction des rémunérations des dirigeants de société de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, les modalités de l'assujettissement des résidents français installés à Monaco à l'impôt de solidarité sur la fortune. L'ensemble de ces acquis traduit une évolution

importante et très positive des relations bilatérales. Le Rapporteur a cependant souligné que l'assujettissement à l'ISF provoquait le départ de résidents français et risquait d'amener une prépondérance des résidents italiens dans la Principauté.

Un groupe de travail bilatéral sur la mise à niveau de la législation financière applicable à Monaco a commencé ses travaux en mars 2003. Cette mise à niveau a été jugée nécessaire s'agissant notamment des services d'investissement et des services financiers mais l'adoption finale d'un texte est suspendue à la question non encore résolue du contrôle et des sanctions des pratiques des établissements financiers installés à Monaco.

Dans le domaine de l'entraide judiciaire pénale, des négociations ont également commencé en 2003 pour moderniser la convention d'entraide pénale datant de 1949, afin notamment d'y intégrer les dispositions de la convention européenne de 1959 et celles des conventions conclues au sein de l'Union européenne.

Le Rapporteur a cependant regretté que la révision entreprise ne concerne pas le domaine social et celui des relations entre la Principauté et les collectivités locales limitrophes. Des problèmes se posent en effet, qui ne trouvent pas de solution satisfaisante. Il en est ainsi de l'obligation, pour les retraités français ayant exercé leur activité professionnelle en Principauté et qui résident en France, de s'affilier au régime français de sécurité sociale lors de l'ouverture de leurs droits à la retraite, et de perdre le meilleur niveau de prestations servi par la caisse monégasque de compensation des services sociaux à laquelle ils ont cotisé tout ou partie de leur vie professionnelle.

Les relations entre la Principauté de Monaco et les collectivités locales limitrophes nécessiteraient l'élaboration d'un cadre juridique général pour résoudre les problèmes de compétence : en effet, la Principauté étant considérée juridiquement comme une entité internationale et non comme une collectivité locale, ses relations techniques avec les collectivités locales voisines en sont rendues plus compliquées. La solution de problèmes techniques appelle, à chaque fois, la conclusion d'une convention bilatérale, ce qui peut prendre des années alors que les parties concernées sont d'accord.

En conclusion, le Rapporteur a estimé opportunes toutes ces révisions entreprises à l'occasion de la renégociation du Traité de 1918 et a souhaité que ces révisions soient élargies aux autres aspects évoqués.

**Le Président Edouard Balladur** a fait observer que le présent traité s'inscrivait dans la perspective de doter la principauté de Monaco d'un certain nombre de compétences nouvelles.

**M. Jacques Myard** a considéré que ce nouveau traité constituait une erreur dans la mesure où Monaco n'est pas un État entièrement souverain et a proposé de reporter le vote de la commission des Affaires étrangères dans l'attente d'informations complémentaires de la part du Ministre des Affaires étrangères, invité à venir s'exprimer devant la commission.

Conformément à cette proposition, *la commission des Affaires étrangères a décidé de reporter son vote sur le projet de loi (n° 1043).*

\*

### **Arrêt de la diffusion de France 2 sur une partie du territoire l'Italie**

Après avoir rappelé aux membres de la commission des Affaires étrangères qu'il avait, il y a quelque temps, fait part au Ministre des Affaires étrangères de son étonnement devant l'arrêt de la diffusion hertzienne de France 2 dans une partie de l'Italie, **le Président Edouard Balladur** a rendu compte du contenu de la réponse apportée récemment par le Ministre des Affaires étrangères.

Celui-ci a indiqué que la législation italienne avait contraint les opérateurs de télévision à numériser leur réseau d'émetteurs et que cet investissement très coûteux ne pouvait être financé par la France compte tenu des données budgétaires actuelles. Cependant, tout sera mis en œuvre, au moment où sera généralisée la réception numérique qui accroîtra les capacités de diffusion terrestre en Italie, pour réinstaller une chaîne française couvrant la plus grande partie possible du territoire italien. Néanmoins, la diffusion de France 2 à Rome sera maintenue, l'investissement nécessaire à la numérisation de l'émetteur devant être fait sur cette partie du réseau pour pérenniser la présence française dans la capitale italienne.

\* \*  
\*

**Mercredi 14 janvier 2004**

*Présidence de M. Roland Blum, vice-président*

La commission a examiné, sur le rapport de M. François Rochebloine, **le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative aux lycées franco-allemands et au baccalauréat franco-allemand (n° 1108).**

**M. François Rochebloine** a tout d'abord rappelé que le point de départ de la création de lycées franco-allemands remontait à 1961 avec la transformation du Lycée Maréchal Ney de Sarrebruck en un établissement franco-allemand. Sur le fondement du Traité de l'Elysée de 1963, la France et l'Allemagne ont projeté par la suite de créer de nouveaux établissements, d'après le modèle suivi en Sarre. La finalité première était le rapprochement des systèmes scolaires des deux pays. De cette volonté est issue la convention du 10 février 1972 qui fixe le statut des lycées franco-allemands et les conditions de création et de délivrance du baccalauréat franco-allemand. Sur le fondement de cet accord, qui couvrait également le lycée de Sarrebruck, deux autres lycées ont été créés, respectivement à Buc, près de Versailles, et à Fribourg-en-Brisgau. Ces structures ont commencé à fonctionner en 1975, délivrant toutes trois un baccalauréat franco-allemand.

Outre les lycées franco-allemands, la France a mis en place plusieurs dispositifs en faveur de l'enseignement de la langue allemande et en langue allemande : les lycées dotés de sections internationales conduisant à l'option internationale du baccalauréat qui sont au nombre de 20 et présents dans 13 académies ; les lycées dotés de « sections AbiBac » qui conduisent à la délivrance simultanée du baccalauréat et de l'Abitur et qui sont présentes dans 26 établissements français, implantés dans 12 académies, et 3 lycées français en Allemagne ; les sections européennes d'allemand qui concernent 855 collèges et lycées en France dont 34 lycées professionnels. Il existe en outre une Université franco-allemande, créée en 1997, dont le siège est situé à Sarrebruck, et qui compte actuellement 4000 étudiants. Par contre, il n'existe aucune institution comparable aux lycées franco-allemands au niveau des filières scolaires de formation professionnelle.

La modification, par la convention signée à Schwerin le 30 juillet 2002, de la convention initiale du 10 février 1972 répond à trois motifs principaux :

- l'introduction d'une série économique et sociale, afin d'adapter les lycées franco-allemands aux structures nouvelles des filières dans les deux

systèmes scolaires et de renforcer les chances d'emploi des jeunes en diversifiant les formations ;

- la simplification du régime de modification des programmes d'enseignement et du régime de révision de la convention, afin de permettre une meilleure adaptation de l'instrument conventionnel aux évolutions scolaires ;

- l'actualisation et la précision des dispositions relatives aux règles de passation du baccalauréat franco-allemand afin, notamment, d'accroître la sécurité juridique.

La convention définit le régime des lycées, de la scolarité et des baccalauréats franco-allemands. L'équivalence de ce baccalauréat avec l'Abitur allemand et le baccalauréat français est assurée par le texte.

Par rapport à la convention initiale du 10 février 1972, les dispositions relatives aux règles d'organisation du baccalauréat franco-allemand sont actualisées et précisées, afin notamment d'accroître la sécurité juridique. Ainsi, les litiges concernant l'examen sont désormais du ressort des juridictions nationales géographiquement compétentes. Désormais la modification des programmes d'enseignement ne suppose plus un accord sous forme d'échange de lettres entre les deux gouvernements mais pourra être effectuée par les autorités nationales compétentes, après avis de la commission franco-allemande des experts pour l'enseignement général.

En vertu de l'article 35, la présente convention ne pourra être révisée que par un accord conclu dans les mêmes formes entre les deux Parties. En ce qui concerne l'annexe et les réglementations complémentaires, l'article 35, paragraphe 2, dispose que celles-ci pourront être révisées par un accord sous forme d'échange de lettres.

Les objectifs ambitieux fixés dans le Traité de l'Elysée (1963) et dans la convention de 1972 ne sont atteints qu'en partie. Les lycées franco-allemands forment certes une élite bilingue et biculturelle dont la coopération franco-allemande a besoin, mais la formule n'a pas donné lieu à la création de plus de trois établissements.

Par ailleurs, dans le cadre d'un régime conventionnel *sui generis*, les lycées franco-allemands représentent des organismes inhabituels en droit commun plutôt qu'ils ne rapprochent les deux systèmes scolaires. L'ambition initiale était cependant très forte, eu égard aux différences d'organisation des deux pays dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la compétence des *Länder* en matière d'éducation et de culture.

**M. Guy Lengagne** s'est félicité des nombreux accords qui existent au niveau scolaire pour faire fonctionner le moteur franco-allemand. Il

a cependant déploré qu'il n'y ait pratiquement pas d'accords au niveau universitaire. Il a estimé que la formation de la jeunesse universitaire, notamment dans les professions juridiques et médicales, devrait être harmonisée au niveau européen.

*Conformément aux conclusions du Rapporteur, la commission a adopté le projet de loi (n° 1108).*

\*

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Guy Lengagne, **le projet de loi, autorisant l'approbation de l'annexe V à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (ensemble un appendice 3 sur les critères de détermination des activités humaines aux fins de ladite annexe) (n° 343) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (n° 550).**

M. Guy Lengagne a tout d'abord indiqué que ces deux projets de loi ne posaient pas de difficultés particulières. Le premier texte, signé à Monaco le 24 novembre 1996, porte sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente. Le Sénat en a d'ores et déjà autorisé l'approbation au cours de sa séance du 16 janvier 2003. Le second, adopté à Sintra le 23 juillet 1998, est une annexe à la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est signée à Paris le 22 septembre 1992. Cette annexe porte sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de cette zone maritime.

Le premier accord s'inscrit dans le cadre de la convention de Bonn du 23 juin 1979, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1983, qui prévoit la possibilité de conclure des conventions de coopération régionale pour conserver les espèces migratrices sauvages. La zone de protection de l'accord recouvre l'ensemble des eaux maritimes de la mer Noire et de la Méditerranée. Y figure également la zone atlantique adjacente à la Méditerranée située à l'ouest du détroit de Gibraltar.

L'aspect le plus novateur de l'accord réside sans conteste dans la possibilité qu'il offre d'inclure dans son champ d'application les pays non riverains dont les navires exercent dans la zone des activités susceptibles de porter atteinte à la conservation des cétacés. En outre, l'accord a pour but de protéger l'ensemble des cétacés de la Méditerranée et de la mer Noire. Il n'est donc pas limitatif et le système de protection s'applique également à toute espèce de cétacé susceptible de fréquenter la zone de manière accidentelle ou occasionnelle. Il met en œuvre un véritable plan de conservation global des

cétacés. A titre d'exemple, l'accord prévoit l'interdiction des filets maillants dérivants de plus de 2,5 kilomètres de long, l'abandon ou la dérive en mer des engins de pêche et il oblige à relâcher immédiatement les cétacés pris accidentellement dans des engins de pêche. Il demande en outre aux États Parties de mener de manière concertée des recherches sur les cétacés et de réaliser des études d'impact des activités humaines sur ces espèces. Ce point est d'autant plus essentiel que la population des rives de la Méditerranée passera d'ici 2030 de 450 à 570 millions d'habitants et que cette mer concentre 15 % du trafic maritime mondial.

A ce jour, l'accord a été signé par quinze des vingt-neuf pays riverains concernés et il est entré en vigueur pour treize d'entre eux. La France est, avec la Grèce, parmi les derniers États signataires à ne pas avoir ratifié l'accord. Il est donc particulièrement urgent que l'Assemblée adopte le projet de loi autorisant l'approbation de cet accord, dont les objectifs visent à préserver la biodiversité de la zone méditerranéenne.

Le second accord concerne l'Annexe V sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime de l'Atlantique du Nord-Est. Cette convention a été signée à Paris le 22 septembre 1992 dans le but d'assurer la conservation la meilleure possible de ce milieu. Ratifiée par les quinze États du bassin versant de l'Atlantique du Nord-Est et par l'Union européenne, elle est entrée en vigueur le 25 mars 1998. Elle résulte de la fusion de deux conventions préexistantes : la convention d'Oslo de 1972, relative à la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion et la convention de Paris de 1974, portant sur les rejets d'origine tellurique. Pour cette raison elle a été dénommée convention OSPAR.

Cette convention constitue un instrument de protection du milieu marin s'inscrivant dans le droit fil des stipulations de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Elle est également complémentaire des accords conclus dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI), qui tendent à prévenir la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques dangereux ou l'immersion de déchets. A cet égard, le Rapporteur a indiqué qu'il existait un débat récurrent sur les positions respectives de la France et de l'Union européenne, d'une part, et de l'OMI, d'autre part, dans la mesure où cette dernière, dominée par certains pays aux navires peu fiables ou peu respectueux de l'environnement, prend des décisions très tardivement alors que l'UE tente d'aller de l'avant.

La convention OSPAR ne traitant pas spécifiquement de la conservation des écosystèmes et des espèces propres au milieu marin, ce que l'on peut qualifier de lacunes en matière de protection de la biodiversité, il importait donc de reprendre ces objectifs au sein de la convention, d'autant

qu'ils avaient été affirmés par la convention des Nations unies du 5 juin 1992 sur la diversité biologique. C'est l'objet de l'annexe V dont l'approbation est soumise à l'autorisation de l'Assemblée. Cette annexe invite les Parties contractantes à prendre les mesures nécessaires à la protection et à la conservation des écosystèmes. Elle prévoit par ailleurs un accroissement des prérogatives de la commission OSPAR pour la mise en œuvre des stipulations nouvelles. Dans les faits, la commission OSPAR devra coopérer avec les institutions existantes pour mettre en œuvre la plupart des stipulations de l'annexe V. Ainsi, la régulation des activités maritimes devra être effectuée en coopération avec l'OMI, conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer. Quant aux mesures de protection d'espèces ou d'aires marines dans les eaux nationales, elles devront tenir compte des directives Oiseaux et Habitat, respectivement du 2 avril 1979 et du 21 mai 1992. Enfin, la mise en œuvre de l'annexe V ne devrait pas avoir d'incidence dans le domaine de la pêche, car ce secteur demeure de la compétence exclusive de l'Union européenne. En effet, « l'Europe bleue » constitue la partie la plus avancée de la construction européenne.

L'annexe V est entrée en vigueur le 20 août 2000. A ce jour, douze des seize Parties contractantes ont ratifié l'annexe. Il importe donc que la France approuve dans les meilleurs délais cette annexe qui devrait permettre de promouvoir une logique de développement durable de l'Atlantique du Nord-Est.

En conclusion, le Rapporteur a proposé à la commission d'adopter les deux projets de loi.

**M. Roland Blum** a demandé au Rapporteur de bien vouloir préciser ce qu'étaient les filets maillants dérivants.

**M. Guy Lengagne** a expliqué qu'il s'agissait de filets dont les mailles sont conçues de telle sorte que les poissons qui s'y prennent se retrouvent définitivement piégés. Ces filets, retenus par des bouées leur permettant de dériver au fil du courant, sont très destructeurs et contestés au sein de l'Union européenne, qui a compétence pour la pêche.

*Conformément aux conclusions du Rapporteur, la commission a adopté les deux projets de loi (n° 343 et n° 550).*

---

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES****Mercredi 14 janvier 2004***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, pour avis, sur le rapport de **M. Richard Mallié**, le projet de loi autorisant la ratification des protocoles au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Roumanie, de la République slovaque et de la République de Slovénie (n° 1107).

**M. Richard Mallié, rapporteur pour avis**, a souligné les différences de capacités militaires des sept États invités à faire partie de l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

En ce qui concerne les budgets de défense, les disparités sont importantes. Si des États comme la Bulgarie et la Roumanie y ont consacré respectivement 2,7 % et 2,5 % de leur PIB en 2003, les États baltes dépensent de l'ordre de 2 %, tandis que les crédits militaires de la Slovénie ont atteint seulement 1,55 % de son PIB. Ces chiffres doivent toutefois être mis en regard de l'ensemble des dépenses de défense de l'Union européenne à vingt-cinq, qui s'élève à seulement 1,63 % du PIB.

Par ailleurs, la taille des outils de défense est particulièrement variable. Si l'on prend en compte l'ensemble des effectifs militaires en 2003, trois États disposent d'armées aux effectifs relativement importants : la Slovaquie (22 000 hommes), la Bulgarie (51 000 hommes) et la Roumanie (97 200 hommes). Les armées des autres États sont d'une taille bien plus modeste, allant de 12 700 hommes en Lituanie à 4 880 hommes en Lettonie.

Les sept pays invités sont d'ores et déjà engagés dans de nombreuses opérations militaires extérieures telles que les forces de stabilisation en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, sous commandement de l'OTAN, la force internationale d'assistance à la sécurité de l'Afghanistan et, dans une moindre mesure, la mission de police en Bosnie-Herzégovine et les opérations Concordia et Proxima en Macédoine, sous l'égide de l'Union européenne.

Les sept nouveaux membres apparaissent comparativement mieux préparés que leurs trois prédécesseurs immédiats (Pologne, Hongrie et République tchèque). Cependant, leur apport capacitaire est limité, tant en raison de la faible taille des forces armées des pays baltes et de la Slovénie que du fait des difficultés rencontrées par la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie pour assurer conjointement la professionnalisation et la modernisation de leurs forces.

Les pays baltes forment un ensemble homogène. Leurs armées sont très largement des armées nouvelles, créées pratiquement de toutes pièces après le retrait des troupes d'occupation soviétiques. Pour des raisons politiques tenant à l'affirmation de l'identité nationale, l'Estonie a décidé de garder un système de conscription. En revanche, la Lettonie et la Lituanie ont décidé de passer à une armée professionnelle, la réforme devant aboutir respectivement en 2007 et en 2008. En termes de capacités militaires, ces pays tendent à se spécialiser tout d'abord dans le déminage maritime. L'Estonie a également développé ses capacités de déminage terrestre, dont certains éléments ont été envoyés en Afghanistan ; elle cherche aussi à pouvoir fournir à l'OTAN des unités de petite taille, mais très spécialisées. En 2002-2003, la priorité pour l'équipement allait aux capacités de réaction rapide et à la surveillance aérienne. Les réformes en matière de sécurité de l'information classifiée ont été menées à terme en 2003. Le principal objectif poursuivi par la Lettonie consiste dans la modernisation de son système de défense et de contrôle aérien ; à l'horizon 2006, elle souhaite renforcer et moderniser un bataillon d'infanterie motorisée capable d'être déployé dans le cadre d'opérations de l'OTAN. Pour la Lituanie, le but est de pouvoir apporter en 2005 un bataillon d'infanterie mécanisée pleinement interopérable, suivi d'un second bataillon en 2008 ; ils feront partie de la brigade de réaction, prévue pour être opérationnelle fin 2010. La Lituanie souhaite également constituer une défense aérienne moderne pour mieux protéger son territoire et envisage l'acquisition, en commun avec ses voisins baltes, de douze aéronefs.

La Slovénie constitue un cas à part, tant par sa situation géographique et historique qu'en raison de la faiblesse de son apport capacitaire à l'OTAN. La réorganisation de l'armée slovène a été menée à bien. Lors d'un déplacement en Slovénie, au titre de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, le rapporteur pour avis a pu constater que, si l'armée slovène faisait preuve d'une forte volonté, elle disposait de peu de matériel. Le système de conscription prendra fin en 2004. Davantage qu'un outil destiné à la projection, la Slovénie souhaite maintenir une capacité solide de défense de son territoire. Le souvenir de la guerre défensive de neuf jours, menée avec succès contre l'armée fédérale yougoslave en 1991, reste présent. Après 2004, les forces mises à disposition de l'OTAN devraient représenter un bataillon d'infanterie, pour une durée de six mois, complété par un second bataillon d'infanterie d'ici

à la fin 2006. Toutefois, la capacité de projection des forces armées slovènes reste limitée, en raison de la taille du pays et de la faiblesse des dépenses de défense, qui retarde la modernisation des équipements.

L'adaptation des armées de plus grande taille, davantage marquées par les pesanteurs de l'époque soviétique, apparaît plus difficile.

La Slovaquie a choisi une professionnalisation graduelle des armées, qui doit être achevée en 2006. Cette réforme s'accompagne d'une nouvelle réduction des effectifs. La Slovaquie met à la disposition de l'Alliance des compétences très spécialisées, déjà utilisées sur les théâtres d'opération, telles que le déminage contrôlé à distance et des unités de détection chimique. Dans les années qui viennent, la Slovaquie prévoit notamment de fournir à l'OTAN, en matière terrestre, un groupe de soutien logistique, un bataillon multifonctionnel de réserve et un bataillon de maintenance, tous deux pleinement déployables en 2007, ainsi que deux bataillons de transport. Les ressources affectées aux dépenses de défense (1,83 % du PIB en 2003) restent trop limitées pour permettre dans de bonnes conditions à la fois la professionnalisation et la modernisation des matériels. Ainsi, la question de la modernisation d'une partie de la flotte de Mig 29 et de la flotte vieillissante d'hélicoptères n'a pour l'instant pas été tranchée.

La restructuration de l'armée bulgare a progressé de façon significative. Ses effectifs ont été nettement réduits. L'armée reste presque complètement composée de conscrits, mais la professionnalisation se poursuit et devrait être achevée en 2007, avec pour objectif d'augmenter la part des effectifs déployables en opérations extérieures. Le gouvernement bulgare a annoncé en 2003 un plan de modernisation visant l'ensemble des composantes de l'outil militaire et devant permettre d'atteindre l'interopérabilité avec les forces de l'OTAN. Au total, ce plan devrait représenter 700 millions de dollars d'investissements d'ici à 2007. Malgré ces efforts, les forces bulgares ne seront réellement interopérables avec celles de l'Alliance pour toutes les opérations qu'à un horizon de dix ans. On peut souligner que le problème de la protection rigoureuse des documents classifiés de l'OTAN reste entier, en dépit de nombreuses missions d'experts de l'OTAN au sein des services de sécurité bulgares. De plus, la question de l'élimination des importants stocks d'armes restantes et de munitions obsolètes issues de l'ex-Pacte de Varsovie reste pendante. Leur stockage sécurisé et leur destruction imposeront des coûts importants qui pèseront sur la modernisation des forces.

Le problème se pose d'ailleurs pratiquement dans les mêmes termes pour la Roumanie. Cette dernière a procédé à une profonde réorganisation de ses forces armées. La professionnalisation se poursuit et les effectifs sont toujours en cours de réduction : ils s'élèvent actuellement à 97 200 hommes et devraient être ramenés à 75 000 hommes à l'horizon 2007.

Pour l'instant, seules quelques unités terrestres d'élite sont interopérables et participent aux opérations extérieures. L'entraînement et la formation devront être significativement accrus pour atteindre les standards de l'OTAN. En ce qui concerne les capacités apportées à l'organisation, la Roumanie est la seule parmi les nouveaux membres à disposer d'une flotte aérienne de transport stratégique. Ses quatre avions Hercules ont contribué à l'acheminement et au soutien des forces en Afghanistan et en Irak. Dès 2004, la Roumanie devrait être en mesure d'apporter à l'Alliance une contribution significative, formée notamment d'une brigade mécanisée et d'une brigade de montagne, auxquelles devrait s'ajouter une division d'infanterie, d'ici 2012. Les dépenses militaires restent conséquentes, mais comprennent également le financement des opérations extérieures, qui représentent un coût important. L'ampleur de la tâche de modernisation des équipements est grande, tant pour disposer d'une force plus mobile et mieux équipée que pour remettre à niveau les bases militaires. La Roumanie manque de moyens financiers pour renouveler sa flotte aérienne et se concentre sur une remise à niveau et une prolongation de la durée de vie des appareils déjà en service.

En conclusion, le rapporteur pour avis a considéré que le choix de procéder à un nouvel élargissement de l'OTAN était judicieux. Ces pays ont accompli et continuent de mettre en œuvre des réformes de grande ampleur et leur intégration dans l'Alliance contribuera à la stabilité et à la paix en Europe.

**M. Michel Voisin** a relevé les différences existant aussi bien en matière d'effectifs que d'équipements entre les armées des pays baltes et de la Slovaquie, d'une part, et celles de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Slovaquie d'autre part. Les premiers de ces États doivent bâtir de toutes pièces une armée, tandis que les autres sont engagés dans un mouvement de réduction d'effectifs et de mise à niveau des infrastructures. Par ailleurs, compte tenu des contraintes économiques et budgétaires pesant sur ces pays, on peut se demander si ces efforts seront réellement accomplis et si les nouveaux États membres ne se borneront pas à des adaptations *a minima*.

**Le président Guy Teissier** a précisé que les États baltes et la Slovaquie, devenus indépendants seulement au début des années 90, ont dû créer de toutes pièces des forces armées en moins d'une décennie, ce qui explique la faiblesse des moyens. À l'opposé, la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie ont pu s'appuyer sur des armées pléthoriques issues du pacte de Varsovie, mais dotées d'équipements obsolètes.

**M. Richard Mallié, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'une dizaine d'années serait probablement nécessaire pour que toutes ces armées atteignent pleinement les standards de l'OTAN, mais que, compte tenu de leur histoire mouvementée, tous les pays candidats étaient désireux d'entrer au plus vite dans l'Alliance afin de bénéficier de sa protection.

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, la commission a *émis un avis favorable* à l'adoption du projet de loi.

\*

**La commission a entendu le général Richard Wolsztynski, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur l'Europe de la défense.**

Le général Richard Wolsztynski a abordé trois thèmes : l'environnement stratégique et militaire des interventions de l'armée de l'air ; l'élargissement à l'Europe de la mission principale impartie à l'armée de l'air, c'est-à-dire la protection du territoire et de la Nation ; enfin, les réponses concrètes apportées à la construction d'un dispositif militaire européen.

La fin de la guerre froide a fait passer les postures militaires d'une logique statique à une logique de plus forte réactivité. Les événements du 11 septembre 2001, plan diabolique exécuté suivant des règles militaires, ont mis en évidence la vulnérabilité des démocraties face au terrorisme, vulnérabilité déjà mentionnée dans le livre blanc sur la défense de 1994.

Ces nouvelles postures placent le fait aérien en première ligne. L'efficacité des opérations aériennes suppose que deux fonctions principales soient assurées : la fonction renseignement d'abord, qui met malheureusement en évidence des faiblesses capacitaires à l'échelle de l'Europe, et une fonction consacrée au contrôle et à la gestion de l'espace. Pour cette fonction, la palette des moyens mis en œuvre allant des *Mirage 2000* aux dispositifs radars ne suffit pas. Les hélicoptères armés sont également nécessaires pour faire face aux différentes menaces. Leur souplesse d'emploi et leur domaine d'évolution permettent de faire le lien avec les forces de sécurité engagées au sol. Le dispositif de protection du sommet du G8 à Evian, qui a intégré le drone *Hunter* aux côtés des autres moyens aériens et radars, constitue à cet égard un exemple remarquable.

Aujourd'hui, toutes les opérations sont menées dans un cadre interarmées. Cela implique une complémentarité, acceptée par tous, et le respect d'une chronologie, le fait aérien intervenant en premier. Toutes les opérations sont également multinationales, ce qui suppose l'interopérabilité technique et humaine et aussi la maîtrise de l'anglais, langue technique internationale. Ce fait, qui ne menace pas les langues nationales, s'impose et exige des efforts de formation de l'ensemble des personnels, quel que soit leur niveau. Enfin, il existe désormais un *continuum* entre les opérations de sécurité intérieures et extérieures.

Les relations militaires entre l'armée de l'air et l'US *Air Force* sont continues, très anciennes et très confiantes, comme en témoigne la visite

du chef d'état-major de l'*US Air Force* sur la base aérienne de Taverny le 22 décembre dernier.

Il faut en revanche s'interroger sur l'opportunité de suivre les États-Unis dans l'effort colossal consenti pour l'acquisition de certaines capacités, notamment dans le domaine de l'information. Les événements du 11 septembre 2001 ont d'ailleurs montré les limites de cette démarche ; la chaîne de traitement de l'information au sein du FBI a très probablement dû faire face à un phénomène de saturation en informations.

De la même manière, il faut s'interroger sur les règles suivies par les États-Unis en opérations extérieures. Ainsi, la constitution d'un camp retranché à Djibouti, alors que les structures françaises disponibles offraient de très bonnes conditions d'accueil, est une caractéristique de l'approche américaine ; il faut également remarquer l'absence d'implication des structures locales pour soutenir les forces américaines déployées sur les théâtres d'opération. Cela fut particulièrement vrai au Kirghizistan pour ce qui concerne l'approvisionnement en vivres qui n'a concerné que les forces françaises déployées.

La France est le seul État d'Europe à disposer d'une cohérence opérationnelle globale avec une structure autonome de planification et de conduite des opérations, ainsi que d'un outil de formation ouvert sur l'international, en particulier sur l'Europe. Cette situation est directement issue de la décision du général de Gaulle de faire sortir la France de la structure militaire intégrée de l'OTAN. L'ensemble de nos capacités, notamment en matière de conduite et de commandement des opérations, a été développé au lendemain de la guerre du Golfe et nous permet aujourd'hui d'être une nation-cadre au sein des opérations internationales, comme cela fut le cas lors d'Artémis-Mamba. Les Britanniques dépendent davantage des Américains dans ces domaines. L'Allemagne a entrepris une démarche visant à lui permettre d'acquérir des structures analogues aux nôtres, mais le processus sera long.

La mission de protection du territoire, deuxième thème abordé par le chef d'état-major, est la première mission de l'armée de l'air et doit être assurée soit contre une menace directe, soit dans le cadre du traitement de crises extérieures.

La projection sur une carte de l'Europe des trajectoires suivies par les avions au cours des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis fait apparaître que six ou sept États européens auraient été concernés, au moins par le vol, au cours d'une attaque équivalente. Or, les pays européens mettent chacun en oeuvre des processus décisionnels différents pour assurer leur sécurité aérienne. La France dispose du système le plus simple, il met en relation directe les contrôleurs aériens, les pilotes de combat et le Premier

ministre, de façon à garantir la meilleure réactivité dans la prise de décision. L'expérience d'Evian a aussi montré la nécessité de s'affranchir, au moins en partie, des contraintes résultant des frontières territoriales lors de l'exécution des missions de sûreté aérienne. Un accord avec l'Espagne devrait prochainement permettre à un avion français ou espagnol de poursuivre sa mission d'interception au-delà de la frontière entre les deux pays. Cette démarche, étendue à l'ensemble des pays d'Europe, puis, au-delà, vers les États situés de l'autre côté de la Méditerranée, confortera les mesures prises en matière de sûreté aérienne. Ces questions, qui concernent la souveraineté des États, n'ont jamais été traitées dans le cadre de l'OTAN.

La mission de protection à l'extérieur, ou de protection « de l'avant », correspond à la capacité de projeter les forces aériennes. La cohérence opérationnelle globale de l'armée de l'air s'affirme dans notre capacité à conduire des opérations militaires à l'extérieur en tant que nation-cadre, comme nous l'avons démontré lors des missions réalisées en Ituri en 2003 et en Asie centrale en 2002. Notre organisation nous assure une grande réactivité : quarante-huit heures après leur atterrissage à Manas, les *Mirage 2000* participaient à leur première mission en Afghanistan. S'agissant de l'interopérabilité, l'intégration des structures et des procédures ne pose aucune difficulté à l'armée de l'air. Une attention doit être cependant portée à la protection des communications qui doit tenir compte de la durée de vie très courte des renseignements de situation, qui ne nécessite pas la création de systèmes de cryptage complexes. Ces capacités de conduite et de commandement ont pleinement été utilisées à l'occasion de l'exercice *Opéra*, conduit en France au cours du mois d'octobre 2003. Dix-sept nations ont participé à cet entraînement dans le cadre d'un scénario opérationnel réaliste conduisant à réaliser quelque 200 à 250 missions aériennes par jour.

S'agissant enfin des réponses concrètes apportées dans la construction de l'Europe de la défense, il convient de souligner l'importance des relations entretenues entre les chefs d'état-major des armées de l'air. Une centaine de contacts ont été établis par le chef d'état-major français avec ses homologues européens au cours de l'année 2003. L'intensité de ces relations n'a nullement été altérée par le retrait de la France du système intégré de l'OTAN.

Plusieurs programmes fédérateurs tendent également à répondre à ce besoin d'Europe. Au premier rang de ceux-ci, figure celui de l'avion de transport *A 400M*. Les principaux pays acquéreurs, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Espagne, privilégient les voies de la coopération, notamment en matière de logistique et de formation des pilotes ; de nombreuses réunions d'états-majors sont programmées sur ces sujets. S'agissant des avions ravitailleurs MRTT (*multi-role transport tanker*), le Royaume-Uni, dont le

besoin en ce domaine s'avère particulièrement urgent, semble intéressé par l'offre d'Airbus, l'avion A 330. Un tel choix britannique serait très positif pour permettre à l'industrie européenne de développer sa propre offre d'avion ravitailleur aux côtés de l'offre américaine, qui s'appuie sur le *Boeing 767*. Enfin, la France et le Royaume-Uni coopèrent dans le secteur des missiles de croisière et ont développé deux versions très proches d'un même missile, le *Scalp EG* pour les Français et le *Storm Shadow* pour les Britanniques.

La France dispose d'un outil de formation très complet, qui, dans la perspective de l'Europe de la défense, peut être mis à la disposition d'États, tels que la Belgique et la Hongrie, qui n'ont besoin de former qu'un nombre réduit de pilotes d'avions de combat et n'ont guère d'intérêt à développer un outil de formation propre. Singapour a recours à cet outil et paraît l'apprécier vivement.

La mise en place de structures nouvelles figure également parmi les avancées concrètes de la construction de l'Europe de la défense. Première pierre de cet édifice, le groupe aérien européen, constitué il y a une dizaine d'années, a abouti à la mise en place de la cellule de coordination du transport aérien européen établie à Eindhoven, qui devrait être transformée à l'été prochain en commandement européen du transport aérien. Les possibilités de mutualisation en matière d'entraînement sont une autre source possible d'avancées. Les États européens doivent faire face à de fortes contraintes dues à la densité de leur trafic aérien. Une étude est en cours avec l'Italie en vue d'une mise en commun des zones d'entraînement relevant des bases aériennes de Solenzara en Corse et de Decimomanu en Sardaigne. Enfin, chaque rationalisation des armements due aux rapprochements et restructurations industriels permet d'accroître l'interopérabilité des équipements.

**Le président Guy Teissier** a demandé des précisions sur les capacités européennes de frappe dans la profondeur, particulièrement nécessaires dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive. Il a aussi souhaité connaître le sentiment du chef d'état-major de l'armée de l'air sur le principe même du recours à des actions préventives, évoqué dans le document sur la stratégie européenne de sécurité adopté par le Conseil européen en décembre dernier.

**Le général Richard Wolsztynski** a répondu que les capacités européennes de frappe dans la profondeur, qui participent de la protection de l'avant, sont importantes. Outre la France, avec ses *Mirage 2000*, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne disposent d'aéronefs de combat de type *Tornado*, capables d'emporter des missiles de croisière. Les autres pays, équipés d'avions *F16*, offrent des capacités de tir d'armements guidés laser. A Manas, les *Mirage 2000* français ont été remplacés par des *F16* norvégiens, danois et allemands disposant de capacités significatives de frappe dans la profondeur.

S'agissant de l'action préemptive, elle ne représente pas de difficulté d'ordre militaire. Le choix d'y recourir est politique. Les États anglo-saxons semblent les plus enclins à franchir ce pas.

**M. Jacques Brunhes** a fait part de ses craintes d'une disparition de la langue française des organismes officiels de l'Union européenne et a rappelé à ce propos la récente adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale d'une résolution sur la diversité linguistique en Europe. Il a ensuite attiré l'attention sur la mainmise des firmes américaines sur les industries de défense européennes, citant le récent rachat du motoriste allemand MTU par le fonds d'investissement KKR, et il a jugé que celle-ci relativisait la construction de l'Europe de la défense, seul le secteur de l'électronique de défense semblant à ce jour épargné. Il a demandé si des mesures destinées à limiter de telles acquisitions ne devaient pas être envisagées à l'échelon européen. Enfin, il a souligné les déficits capacitaires dans le domaine du renseignement et des moyens de projection relevés lors de l'opération Artémis, qui était pourtant limitée dans le temps et dans son ampleur. A quelle échéance ces déficits pourront-ils être comblés, dans la perspective notamment du déploiement d'une force de réaction rapide ?

**Le général Richard Wolsztynski** a répondu qu'une des conséquences des attentats du 11 septembre 2001 a été la volonté des pays de ne plus dépendre d'un seul fournisseur, en l'occurrence américain, dans le domaine aéronautique. Ce souhait de rééquilibrage est une véritable chance pour l'Europe de la défense et pourrait notamment se concrétiser prochainement par le choix d'Airbus par le Royaume-Uni pour ses appareils MRTT. Une des faiblesses majeures relevées lors de l'opération Artémis a été sans aucun doute le transport aérien. Cette lacune capacitaire ne pourra être comblée qu'à partir de 2011, avec le développement des flottes d'appareils *A 400 M*. Elle est aujourd'hui palliée, autant que possible, par la cellule de coordination du transport aérien, qui met en commun les flottes de huit pays, et la location d'appareils *Antonov*. La faiblesse du renseignement se fait particulièrement sentir pour les opérations de grande ampleur. Des progrès pourraient être faits au niveau européen dans le domaine de l'espace. L'usage des deux satellites optiques *Hélios* par la France en Asie centrale a été précieux. Satisfaire les besoins nécessaires en observation radar et infrarouge ne demanderait le lancement que d'un nombre limité de satellites supplémentaires.

Après avoir regretté l'incapacité des Européens à élaborer une réponse commune pour contrer l'offensive industrielle américaine représentée par l'avion de combat *JSF*, **M. Jérôme Rivière** a demandé si, au regard des conflits récents, la perception du rôle des drones avait évolué. Il a également souhaité obtenir des précisions sur le développement du drone de combat sans

pilote (*UCAV*), confié à la société Dassault, et sur les efforts fait par la France en matière de drone stratégique de moyenne altitude longue endurance (*MALE*).

Convenant qu'il était dommage que l'Europe se soit lancée dans la conception et la production simultanée de plusieurs avions de combat, le **général Richard Wolsztynski** a cependant fait observer que, avec l'arrivée de la nouvelle génération d'appareils, le nombre d'avions de combat différents en service en Europe allait passer d'une vingtaine à trois ou quatre et que cela constituait un réel progrès, notamment dans le domaine de l'interopérabilité.

La complémentarité entre le satellite, l'avion et le drone d'observation n'est plus à démontrer. Le satellite assure une excellente surveillance stratégique ; cependant, il ne peut suffire aux besoins de renseignement tactique nécessaires à la conduite des opérations ; l'avion et le drone prennent le relais, ce dernier étant sans doute plus adapté lorsqu'une menace sol-air existe ou lorsque les missions sont particulièrement longues.

En matière de drone, la France a joué un rôle précurseur en Europe ; elle a utilisé des drones *Hunter* lors des opérations au Kosovo et elle est le premier pays à avoir mis des drones en service opérationnel sur son territoire, à l'occasion du sommet du G8 à Evian, en juin 2003. D'autres pays sont cependant intéressés ; ainsi, les Pays-Bas participent à la mise au point du drone français *MALE*. Celui-ci devra être réalisé à l'échelle européenne.

L'apparition des *UCAV*, les avions de combat sans pilote, est beaucoup plus récente que celle des drones d'observation. Expérimenter ces appareils est indispensable. Elaborer un concept d'emploi, pour des appareils plus onéreux qu'un avion de combat classique, prendra un certain temps.

**M. Jean Michel** a exprimé ses inquiétudes quant aux acquisitions industrielles réalisées dans plusieurs pays européens par des sociétés américaines dans le secteur de l'armement terrestre, naval ou aérien, et s'est inquiété d'une stratégie de mainmise, de la part des États-Unis, dans le domaine des industries de défense. Il a souligné que le processus de privatisation de Snecma allait permettre, pour la première fois, à des Américains de siéger au conseil d'administration de cette société.

Rappelant que les Britanniques avaient pu prendre conscience, au cours du conflit en Iraq, de la faible propension de l'armée américaine à partager ses moyens de communication et de cryptage, il a demandé si l'Europe n'avait pas pris un trop grand retard dans ce domaine.

Regrettant la dispersion des efforts des pays européens en matière d'avions de combat, et notant que certains États engagés dans le projet américain *JSF* s'inquiètent de l'augmentation du coût du programme, il a

demandé s'il n'y avait pas là une opportunité pour un futur avion européen, succédant à la génération des *Rafale* et *Eurofighter*.

**Le général Richard Wolsztynski** a répondu qu'il semble clair que les États-Unis entendent conserver, voire accroître, leur suprématie mondiale dans le domaine de la défense et sont prêts, pour cela, à investir dans les industries d'armement européennes. Le danger d'interdépendance est donc réel.

Le désenchantement britannique devant la volonté très claire des États-Unis d'assurer leur suprématie en matière de moyens de commandement et de ne pas partager les moyens de communication et de cryptage peut être en effet une chance pour l'Europe de la défense.

Le choix effectué par les Européens de construire deux avions de combat, le *Rafale* et l'*Eurofighter*, produira ses effets pendant plusieurs décennies. Il se passera probablement un demi-siècle entre l'entrée en fonction, dans l'armée de l'air, du premier *Rafale*, au cours du printemps 2004, et le retrait du dernier appareil. Entre-temps, cet avion, comme l'*Eurofighter*, aura subi des modernisations régulières tout au long de sa carrière. Le calendrier de la conception, puis de la construction d'un appareil de combat unique en Europe s'inscrit dans ce schéma. Les interrogations de plusieurs des États qui ont déjà investi dans le *JSF* américain sur le coût du programme et la capacité qu'ils auront à influencer sur les spécificités techniques de l'appareil ouvrent donc des opportunités pour le sort commercial du *Rafale* et de l'*Eurofighter*.

Le pessimisme sur ce point n'est pas de mise. Les États acheteurs préfèrent que l'appareil dont ils font l'acquisition soit déjà en service dans l'armée de l'air du pays producteur. Une fois en service, le *Rafale* trouvera des clients, comme c'est le cas aujourd'hui du *Mirage 2000*.

Après s'être félicité que la réflexion présentée soit centrée sur les menaces actuelles et futures, c'est-à-dire sur le terrorisme sous toutes ses formes, **M. René Galy-Dejean**, convenant de la difficulté politique du choix entre l'inaction et la frappe préemptive, a mis en exergue l'existence d'une alternative, celle que les diplomates appellent la « gesticulation ». Soulignant l'intérêt, dans cette perspective, de la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire, il a demandé si les avancées de l'Europe de la défense englobaient ou non, désormais, cette dimension.

**Le général Richard Wolsztynski** a répondu que la composante aéroportée de la dissuasion n'était pas un élément majeur de celle-ci, mais constituait un outil complémentaire à la force océanique stratégique (FOST). Sa souplesse politique est considérable ; les gradations qu'elle permet sont nombreuses et les situations faciles à mettre en scène et toujours réversibles :

mise en condition opérationnelle des missiles, armement des avions, sorties d'avions porteurs, équipés ou non.

La capacité nucléaire aéroportée de la France, désormais unique en Europe depuis que le Royaume-Uni a renoncé à la sienne, est rarement évoquée lors des contacts entre chefs d'état-major des armées de l'air européennes. Cependant, on ressent de plus en plus que les Européens n'imaginent pas qu'elle ne puisse protéger que les frontières de la France.

---

**FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN****Jeudi 15 janvier 2004***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

La commission des Finances a tout d'abord entendu une communication du Président Pierre Méhaignerie.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que la commission des Finances devrait pouvoir disposer d'une maquette des missions et programmes, probablement le 21 janvier. Cette maquette intégrera un certain nombre d'observations que la commission a formulées, en amont. Cette maquette est un projet sur lequel il sera demandé aux membres de la commission de réagir, car elle n'est pas définitive. Cette réaction doit prendre en compte, naturellement, d'abord les intérêts du Parlement, le découpage des programmes étant un enjeu majeur de la réforme de l'État, mais aussi de la clarté nécessaire au vote de la loi de finances. Par ailleurs, l'article 47 de la loi organique confère aux parlementaires le droit d'amendement entre programmes au sein de la même mission. Le découpage est donc fondamental.

La maquette proposée sera la résultante de certaines négociations interministérielles. Les Rapporteurs spéciaux ne devront pas être uniquement les relais de leurs interlocuteurs ministériels, mais prendre en compte, avant tout, les finalités de la loi organique, qui vise à améliorer la performance de la gestion publique. Les programmes doivent être le plus clair possible, et permettre de dégager des indicateurs fiables et incontestables.

Il est donc proposé que les rapporteurs spéciaux, en liaison avec les rapporteurs pour avis, analysent la nomenclature proposée puis, au terme d'une discussion interne, que la commission des Finances fasse part au Premier ministre d'éventuelles observations ou de contre-propositions, au tout début du mois d'avril. Le découpage définitif sera disponible au moment du débat d'orientation budgétaire, mais il sera alors plus difficile de revenir sur les programmes, car leur périmètre implique des modifications de structures administratives, qui n'attendront pas 2005. L'Assemblée nationale dispose donc de deux mois, et pas davantage, pour finaliser ses propres propositions et les envoyer, de manière globale, au Gouvernement. Dans la mesure où la

nouvelle nomenclature budgétaire concerne aussi les autres commissions, leurs présidents seront également destinataires de la maquette.

Il faudra en outre que soit menée une réflexion sur la modernisation de la procédure parlementaire. L'examen de quelques budgets en commission élargie a été globalement bien ressenti par les ministres et les députés. Il serait souhaitable d'augmenter un peu le nombre de budgets soumis à cette procédure, selon les modalités pratiquées l'an dernier, c'est-à-dire absence de débat en séance publique – car sinon il y aurait des redites – , choix des budgets en septembre et non pas en juin – pour tenir compte des arbitrages budgétaires – , temps de parole plus souples qu'en séance et vote des crédits correspondants à la fin de l'examen de la seconde partie, pour assurer la clarté de la discussion budgétaire. En commission, un des ministres auditionnés a été long ; peut-être faut-il davantage développer les échanges pour assurer le dynamisme de cette procédure. Mais l'audition de M. Renaud Dutreil a été un réel succès.

S'agissant du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), il convient de tirer les conséquences de la loi de finances pour 2004. Le budget annexe disparaît, et il n'est pas raisonnable d'envisager le maintien d'un rapport spécial sur des crédits qui n'existeront plus en tant que tels. Il est donc proposé de supprimer ce rapport spécial, tout en confiant à M. Yves Censi une mission d'information qui lui permettra de faire le point en cours d'année, puis peut-être à nouveau en décembre, sur la disparition du BAPSA.

Il serait souhaitable d'organiser une discussion spécifique du budget de la fonction publique et non pas une discussion confondue avec celle des services généraux du Premier ministre. En effet, à partir de 2005 le Parlement votera un plafond d'emplois, par un vote unique, et il est utile de préfigurer cette réforme de procédure.

Il est nécessaire que chaque membre de la commission des Finances mène une réflexion sur l'efficacité de la dépense publique. Des contrôles sur pièces et sur place ont eu lieu ; il faut qu'ils se généralisent et se multiplient dans les administrations, pour voir où sont les blocages sur la mise en œuvre de la loi organique et pour identifier certains gaspillages de deniers publics. L'accent doit être mis sur la maîtrise des deniers publics et l'efficacité de la gestion publique.

Six demandes d'enquête ont été formulées à la Cour des comptes. Il est souhaitable que les Rapporteurs spéciaux assurent un suivi des préconisations de la Cour.

Dans le même sens, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) reprendra ses travaux très prochainement, sur un premier sujet concernant la journée d'appel et de préparation à la défense (APD). Ce rapport sera confié à

l'opposition. Un second sujet devra être étudié rapidement, à partir des propositions concrètes qui seront formulées, par exemple sur le transport aérien. En fonction de la charge générale de travail de la commission, un troisième sujet pourra, peut-être être, déterminé.

En conclusion, il n'est pas utile d'insister sur le fait que la loi organique pose un réel défi à la gestion publique, mais aussi au Parlement. Elle incite à passer d'une analyse purement quantitative – et profondément rébarbative – à une analyse en termes d'efficacité de la dépense. Ce changement d'approche requiert évidemment une mobilisation très importante de chaque membre de la commission des Finances. La délimitation des programmes est donc fondamentale et, après le mois d'avril, il sera impossible de procéder à des bouleversements sur la nomenclature initiale.

Après l'intervention du Président Pierre Méhaignerie, **M. Augustin Bonrepaux** a formulé les observations suivantes :

– Si certains rapporteurs spéciaux estiment ne pas avoir les moyens suffisants pour exercer leurs contrôles, comme cela a été indiqué lors du dernier débat budgétaire, l'opposition est tout à fait prête à reprendre ces rapports spéciaux car elle a déjà prouvé, notamment sous la précédente législature, qu'elle a tout à fait les moyens et la volonté d'exercer ces contrôles.

– Il est nécessaire de fixer rapidement le début des travaux de la MEC pour l'année 2004. Il serait cependant souhaitable d'examiner des crédits plus importants pour que les travaux de la mission soient réellement utiles. Le groupe socialiste fera des propositions en ce sens. Les dépenses liées à la journée d'APD ne représente en effet qu'1 % des crédits de la défense et 2 % des crédits de l'armement. Pour autant, le groupe socialiste se félicite de pouvoir désigner un rapporteur pour cette mission.

– Ainsi que l'avait déjà demandé M. Didier Migaud en septembre dernier, il serait souhaitable que la commission crée une mission d'information sur la mise en œuvre des contrats de plan, à la fois pour savoir comment sont exécutés les contrats signés en 2000 et quels nouveaux moyens vont résulter des décisions annoncées à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de décembre dernier.

– Alors que l'État va procéder à des ventes patrimoniales, il est nécessaire que la commission des Finances s'implique fortement dans le suivi d'une procédure très importante.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a indiqué avoir adressé une lettre au ministre de l'Économie et des finances rappelant l'opposition de la commission des Finances à la création d'une nouvelle agence pour mettre en œuvre les opérations de privatisation envisagées. Il est en effet souhaitable

qu'une telle mission incombe à la Caisse des dépôts et consignations, qui a fait preuve de sa capacité opérationnelle sur cette question.

**M. Eric Woerth** a indiqué qu'en tant que rapporteur spécial des crédits des affaires étrangères, il allait effectuer une mission à l'étranger afin d'évaluer en quoi le patrimoine de l'État pourrait y être mieux géré, ce qui serait source d'économies en faveur de l'action extérieure de la France.

**M. Philippe Auberger** a confirmé que la Caisse des dépôts et consignations est parfaitement en mesure d'expertiser le patrimoine de l'État et d'assurer financièrement la gestion d'opérations s'y rapportant. Il suffirait de régler un problème juridique, tenant à la notion de domaine public, dans le cadre des ordonnances de simplification. Pour autant, il faut regretter que la caisse n'ait pas été associée à l'évaluation ayant abouti à chiffrer à 500 millions d'euros le produit attendu des cessions à venir, ce qui constitue un montant considérable par rapport aux dernières cessions militaires, lesquelles s'élevaient à seulement 50 millions d'euros. Pour que ces opérations soient bien réalisées, il faut qu'elles soient effectuées au plus vite.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général**, a estimé qu'un autre problème juridique, concernant l'affectation à des besoins de logements de bureaux administratifs désaffectés, devra être réglé dans le cadre des ordonnances de simplification, avant la réalisation des opérations de privatisation.

Le produit de 500 millions d'euros qui en est attendu constitue un objectif très ambitieux. La commission des Finances a indiqué, à plusieurs reprises, qu'il doit revenir à la Caisse des dépôts et consignations et non à une nouvelle agence de réaliser les opérations en cause. Le fait qu'un rapport, confié à un fonctionnaire de l'État, ait conclu à la nécessité de créer une telle agence traduit un réel dysfonctionnement.

**M. Michel Bouvard** a considéré que l'achèvement de l'inventaire patrimonial de l'État doit être réalisé dans de brefs délais, alors que M. Didier Migaud s'inquiétait déjà de cette question en 1997. La commission des Finances pourrait utilement aller vérifier l'état d'avancement de cet inventaire, par exemple à partir des travaux de la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la Défense. Des économies sont à attendre de telles opérations immobilières, par exemple lorsqu'on peut regrouper certains fonctionnaires de différentes administrations.

**M. Jean-Michel Fourgous** a rappelé que le rôle du Parlement consiste avant tout à voter l'impôt et à contrôler son utilisation. Pour remplir cette mission, les députés ne disposent pas de moyens suffisants par rapport notamment à d'autres pays de l'Union européenne et il en résulte un accroissement des dépenses publiques. On ne peut pas perdurer dans un

système où le Parlement apparaît démissionnaire : il n'intervient que sur 0,1 % du budget de l'État, les rapporteurs spéciaux se contentent de constater les dépenses sans pouvoir appréhender ni leur nécessité ni leur efficacité, l'épargne privée est monopolisée par le financement de la dette publique. Il faut donc remettre en cause la culture française d'augmentation de la dépense publique et utiliser le droit à l'expérimentation, ouvert par la Constitution, pour moderniser la gestion publique grâce à plus d'évaluation.

**M. Henri Emmanuelli** a contesté l'affirmation selon laquelle l'existence d'un contrôle public aboutirait mécaniquement à une augmentation des dépenses publiques. Certaines affaires récentes semblent indiquer qu'un contrôle privé en la matière n'aboutit pas à des résultats meilleurs, bien au contraire.

**M. Hervé Mariton** a rappelé qu'a été annoncée lors du CIAT de décembre dernier la création d'une agence de financement des infrastructures. Il serait souhaitable de s'assurer que son secrétariat sera bien confié à la Caisse des dépôts et consignations. En effet, il n'est pas besoin de beaucoup de moyens pour assurer un bon fonctionnement à de tels organismes.

\*

La commission a ensuite examiné une note d'étape de M.M. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, membres de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

**M. Michel Bouvard** a précisé que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances est effectivement entrée dans une phase décisive. Le Gouvernement est en effet en train de procéder aux derniers arbitrages relatifs à la maquette des missions, programmes et actions qui formeront l'architecture du budget 2006. La Mission a donc souhaité présenter une note d'étape à partir d'une « pré-maquette » issue des réponses aux questionnaires budgétaires et des informations actualisées transmises par les services. Cette pré-maquette n'est qu'une photographie, à un instant donné, des propositions émises par les ministères. Pour autant, elle montre que, sur plusieurs points, les préoccupations que la Mission a exprimées au cours de l'année 2003 n'ont pas été suffisamment prises en compte. Il est donc utile de rappeler, avant que les arbitrages soient définitivement arrêtés, les règles qui doivent continuer à orienter la construction de la nomenclature budgétaire, tant en ce qui concerne les missions que les programmes.

**M. Didier Migaud** a estimé que l'effort de définition des missions doit être poursuivi : les missions proposées n'identifient pas suffisamment les politiques publiques. La commission a rappelé, au cours de l'année 2003, l'importance du périmètre des missions. Ce premier niveau de la future

architecture a en effet été conçu pour identifier les politiques de l'État et faciliter la gestion interministérielle de certaines d'entre elles. Bâtir le budget sans mener une réflexion stratégique sur les missions de l'État risquerait d'avoir pour conséquence, d'une part, de calquer la structuration des programmes sur l'organisation existante et, d'autre part, de maintenir l'éparpillement de l'action de l'État et la sédimentation de ses interventions. Par conséquent, le choix des missions doit initier une réorganisation de l'État dont la réforme du budget ne peut faire l'économie. En outre, les missions sont essentielles du point de vue du Parlement, car elles serviront d'unités de vote et détermineront le sens et la portée de l'examen de la seconde partie des lois de finances. En votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique. Les missions constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire.

Or, bien que la commission ait demandé, dès le mois de mars 2003, que les missions ne soient pas mises au second plan, on constate encore que les propositions des ministères restent inégales à cet égard. Certains ministères ont modifié leur projet dans le sens voulu par la Mission. C'est notamment le cas du ministère de l'éducation nationale qui, après avoir proposé de regrouper l'ensemble de ses crédits dans une seule mission allant de l'enseignement pré-élémentaire au doctorat, privilégie aujourd'hui une distinction entre l'enseignement scolaire et les formations supérieures. Néanmoins, les orientations prises par plusieurs ministères montrent que le premier niveau de nomenclature est encore négligé. Le nombre des missions risque d'être trop limité. La consolidation des propositions émises par les ministères aboutit à présenter le budget général en 24 missions, alors que les travaux préparatoires de la loi organique en prévoyaient une cinquantaine. En outre, certaines propositions privilégient encore l'affirmation de l'unité budgétaire des ministères sur l'identification des politiques que ceux-ci mettent en œuvre. Les deux tiers des ministères proposent en effet de recourir à une mission unique. Cette prédominance des ministères « mono-mission » nuit à la lisibilité du budget. Par exemple, on peut difficilement réduire l'action économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à une seule mission. Il est également difficile de considérer que l'aménagement, le logement et le tourisme concourent à une même politique publique.

Par ailleurs, le choix des missions interministérielles est loin d'être réglé. La réflexion sur les missions interministérielles s'est faite de manière dispersée : chaque ministère a été invité à proposer, s'agissant des politiques dont il assure la mise en œuvre, la création de missions interministérielles intégrant des programmes relevant d'autres ministères. Faute d'un arbitrage en amont, les propositions émises s'avèrent aujourd'hui difficilement compatibles entre elles. Notamment, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et

de la recherche a conçu une mission interministérielle consacrée à la recherche, sans que les autres ministères aient identifié leurs efforts de recherche dans un programme particulier. Les missions interministérielles ont été interprétées, et parfois utilisées, comme un moyen d'asseoir la prééminence de telle administration sur telle autre. Elles ont suscité des oppositions parfois vives entre ministères et se sont traduites par des stratégies divergentes, contraires à l'objectif de renforcement de l'interministérialité.

Enfin, quelques ministères proposent encore des missions « mono-programme ». Dès le mois de mars 2003, la commission des finances a attiré l'attention sur les difficultés soulevées par les missions « mono-programme ». En mettant les missions au second plan, les ministères ont concentré leurs premières réflexions sur la structuration des unités de spécialité, quitte à prévoir des missions comprenant un seul programme. Or, les missions « mono-programme » sont clairement exclues par la loi organique. En outre, leur existence aurait pour effet de limiter le pouvoir de redéploiement de crédits, reconnu au Parlement par la loi organique. Le risque de missions « mono-programme » demeure aujourd'hui réel. Deux ministères pourraient encore envisager d'y recourir. En outre, des missions « mono-programme » pourraient être utilisées pour les budgets annexes et les comptes spéciaux, certains ministères ayant découvert tardivement que les crédits sur ressources affectées doivent être structurés selon les mêmes règles que ceux du budget général. Or, la loi organique fait explicitement des budgets annexes et des comptes spéciaux des missions à part entière, qui doivent donc être composées de plusieurs programmes.

M. Didier Migaud a rappelé les orientations qui doivent présider à la définition des missions. Celles-ci doivent jouer le rôle que leur donne la loi organique : elles ne sauraient être ramenées à un simple habillage des programmes, ni se contenter d'asseoir l'unité des structures administratives en place. Le premier niveau de nomenclature doit mettre en évidence les différents volets de l'action de l'État, afin que le Parlement, en votant chaque mission, puisse clairement autoriser la mise en œuvre d'une politique publique bien identifiée. Cette identification passe par des réaffectations de crédits entre ministères. La définition des missions doit en effet permettre de « mettre à plat » le budget, pour vérifier la cohérence des dépenses visant des finalités identiques et identifier les structures administratives redondantes. La budgétisation par finalité suppose de supprimer les financements croisés.

Au-delà des cas où la création d'une mission interministérielle est justifiée, le périmètre de certains budgets doit être revu, afin d'adjoindre à chaque ministère les crédits qui, bien qu'imputés ailleurs, relèvent clairement d'une de ses missions. En outre, les missions interministérielles ne doivent pas rester lettre morte. En donnant au Gouvernement la faculté de créer des

missions regroupant des programmes relevant de ministères différents, la loi organique a prévu la possibilité de gérer l'interministérialité dès le stade de l'autorisation parlementaire. Ce nouvel outil constitue un moyen de s'affranchir des découpages administratifs en groupant dans une même unité de vote des programmes qui concourent à une même politique, et de présenter non seulement le coût complet d'un volet de l'action de l'État, mais également les crédits des ministères concernés selon une nomenclature, des objectifs et des indicateurs harmonisés. Parce qu'elles améliorent la lisibilité de l'autorisation parlementaire, les missions interministérielles ne doivent pas rester lettre morte. Il est aujourd'hui urgent que le Gouvernement rende les arbitrages qui s'imposent afin que les ministères puissent identifier dans des programmes spécifiques leur contribution aux missions interministérielles. Enfin, les missions « mono-programme » doivent être systématiquement proscrites. Elles porteraient clairement atteinte au droit d'amendement reconnu au Parlement par la loi organique. Il n'est pas concevable que ce droit varie en fonction d'artifices de nomenclature.

**M. Michel Bouvard** a considéré que les programmes doivent être mieux ciblés. On observe encore un déplacement « vers le bas » de la structure budgétaire. La loi organique fait des programmes et non des actions le centre de gravité du budget. Les programmes constituent le cadre d'exécution des crédits, alors que les actions ne sont que des unités purement indicatives, créées pour éclairer le Parlement sur l'utilisation prévisionnelle des crédits. Par conséquent, c'est le calibrage des programmes, et non la ventilation entre les actions, qui déterminera l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Les programmes formeront des enveloppes totalement fongibles, sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel. Néanmoins, cette souplesse de gestion n'a de sens que si le programme rassemble des dépenses ayant un lien précis entre elles, susceptibles d'être associées à des objectifs convergents et mesurées par des indicateurs communs. La cohérence des programmes est donc fondamentale pour la réussite de la réforme.

S'il est légitime d'assurer la fongibilité des crédits alloués à une finalité bien identifiée, autoriser des redéploiements entre des politiques différentes remettrait en cause la nature même de l'autorisation parlementaire. La nécessité d'atteindre une taille critique est souvent avancée pour justifier des programmes mélangeant des actions peu cohérentes entre elles. Un tel argument est difficilement recevable. La cohérence du programme est beaucoup plus importante que sa taille. Si certains programmes rassembleront, compte tenu des masses budgétaires en cause, des crédits très importants, il est légitime que d'autres programmes, parce qu'ils concernent des politiques publiques nécessitant des moyens plus limités, n'atteignent qu'un montant restreint de crédits.

Or, l'examen des propositions des ministères montre que le risque de voir les actions se substituer aux programmes est avéré. Dans son rapport de juillet dernier, la Mission d'information s'était déjà inquiétée du mouvement de déplacement vers le bas de la structure budgétaire qui implique de faire de l'action et non plus du programme, le niveau d'identification des politiques et de pilotage du budget. Pour l'exécutif, le pilotage des politiques de l'État à partir des actions n'aurait que des avantages : il permettrait de modifier l'affectation des moyens entre les politiques, sans passer par le Parlement. Mais, du point de vue du Parlement, un budget centré sur les actions risque de se traduire par une « désincarnation » de l'autorisation de dépense, et par une moindre capacité de contrôle. Les craintes exprimées en juillet dernier sont aujourd'hui confirmées par les scénarii avancés par les ministères. En effet, ceux-ci ne proposent, pour le budget général, qu'une centaine de programmes, alors que les travaux préparatoires de la loi organique en prévoyaient environ 150. De même, la création par les instances de pilotage de la réforme d'un quatrième niveau (les sous-actions), non prévu par le texte, participe d'une volonté de déplacer vers le bas la nouvelle nomenclature budgétaire. Certains programmes proposés, parce qu'ils sont clairement surdimensionnés ou manifestement hétérogènes, ne pourraient, en gestion, être pilotés qu'au niveau des actions. L'exemple du ministère de l'écologie et du développement durable est symptomatique : ce ministère propose un programme unique et prévoit d'identifier les trois volets de la politique en faveur de l'environnement au niveau de ses actions, elles-mêmes explicitées par des sous-actions plus précises. La capacité du Parlement à réorienter l'action du Gouvernement dépendra de la précision et du nombre des programmes. Une diminution trop massive du nombre d'unités de spécialité réduirait les possibilités de réaffectation des moyens ouvertes aux parlementaires, et notamment l'utilisation du droit d'amendement que leur reconnaît la loi organique.

La construction des programmes doit obéir à trois principes. Les programmes doivent, tout d'abord, être cohérents et lisibles. Chaque programme doit rassembler exclusivement des crédits concourant à des finalités homogènes, clairement identifiées. Les programmes doivent ainsi avoir une portée politique et une cohérence suffisantes pour être soumis à l'appréciation du Parlement. Ils ne peuvent pas se contenter de fournir un cadre budgétaire aux structures administratives en place. Or, certains ministères proposent encore de créer des programmes mêlant des actions manifestement éloignées les unes des autres. Ainsi, le programme « direction de l'action du Gouvernement » de la mission « Services généraux du Premier ministre » rassemble, sans aucune cohérence, les crédits de l'ENA, ceux du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de la Documentation française, de la commission d'indemnisation des victimes de la Shoah ou encore du Secrétariat général de la défense nationale.

La lisibilité des programmes dépend également de la précision des actions qui les composent. Par exemple, la présentation proposée pour le programme « enseignement scolaire public du second degré » conduit à concentrer 12 milliards d'euros consacrés à la rémunération des enseignants (soit 28 % du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire) dans deux actions et trois sous-actions. Une telle concentration nuit à la lisibilité du budget de l'éducation nationale. En outre, les programmes doivent être construits dans une logique de budgétisation à coût complet. La loi organique met en avant une logique de responsabilisation qui suppose que chaque gestionnaire de programme, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise l'ensemble des moyens prévus pour mener la politique dont il a la charge. L'ensemble des dépenses participant à une politique donnée doit donc être regroupé au sein d'un même programme. Le respect du principe de budgétisation à coût complet suppose que les programmes dédiés aux moyens communs, couramment intitulés programmes « supports », soient limités aux seules dépenses transversales, participant à des fonctions de pilotage ou de gestion commune, qu'il est impossible de ventiler par finalité. Or, on constate encore que certains ministères envisagent d'intégrer dans leur programme « support » des crédits qui financent une politique clairement identifiée, au motif que ces crédits représentent une masse budgétaire faible. D'autres prévoient d'y grouper l'ensemble des moyens de personnel et de fonctionnement courant de leur administration centrale, alors que la ventilation de ces moyens par finalité est possible.

Enfin, le découpage des programmes doit également assurer la maîtrise des dépenses de personnel. En raison de leur spécificité, les dépenses de personnel font l'objet d'un traitement particulier. La masse salariale de l'État représente plus de 40 % du budget et le recrutement d'un agent engage les finances publiques sur plusieurs années. La loi organique a donc prévu de plafonner, au sein de chaque programme, le montant des dépenses de personnel. L'efficacité du dispositif dépendra du degré de précision des programmes, puisqu'il y aura autant de plafonds de dépenses de personnel que de programmes contenant des crédits de cette nature. Des programmes surdimensionnés, ou rassemblant l'essentiel des crédits de personnel d'une même mission, permettraient de contourner les limitations prévues par la loi organique. En effet, au lieu d'être soumis à un plafond de dépenses de personnel pour chacune des politiques poursuivies, les responsables de programme bénéficieraient de plafonds globalisés. Ainsi, par exemple, la création d'un programme rassemblant l'ensemble des moyens consacrés à la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local aurait pour conséquence d'autoriser en bloc la rémunération de 140.000 agents du ministère des finances, ce qui n'est pas acceptable. De même, peut-on accepter que 90 % des effectifs du ministère de la défense soient concentrés dans un seul

programme ? Au-delà de la nécessité d'aboutir à des programmes à coût complet, seule la ventilation la plus poussée possible des crédits de personnel permettra d'assurer une maîtrise effective de la masse salariale. Cet exercice s'avère particulièrement complexe pour les ministères organisés en services polyvalents, c'est-à-dire mettant en œuvre plusieurs politiques publiques. Ainsi, les ministères des affaires sociales et de la santé, confrontés à d'importantes difficultés pour répartir leurs agents entre leurs programmes, proposent un schéma qui s'écarte sensiblement des règles prévues par la loi organique.

Les étapes qui vont suivre sont donc fondamentales : la construction de la maquette doit être suivie par une véritable rénovation de la gestion de l'État. La cohérence des programmes et des missions est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la réussite de la réforme. La maquette ne doit pas constituer une simple façade derrière laquelle le *statu quo* pourrait perdurer. Les ministères devront, en premier lieu, adosser au nouveau budget le dispositif de gestion par la performance prévu par le texte, en associant aux programmes des objectifs et des indicateurs pertinents. De même, la comptabilité doit être réformée pour devenir un outil de modernisation de l'administration. Notamment, l'État ne pourra pas faire l'économie d'une comptabilité analytique : l'analyse des coûts sera l'un des éléments sur lesquels le Parlement fera porter son appréciation, lorsqu'il s'agira d'autoriser, par son vote, l'ouverture des crédits demandés dans le projet de loi de finances. Les ministères doivent donc prendre le virage de la comptabilité analytique. Le Gouvernement devra également mener à terme la rénovation de la gestion des ressources humaines, en passant d'une approche exclusivement statutaire à une approche fonctionnelle. La loi organique prévoit plusieurs dispositions en ce sens. Il importe qu'elles ne restent pas lettre morte.

Le Gouvernement devrait présenter, la semaine prochaine, une première maquette. Il était important que la commission puisse rappeler son point de vue avant cette étape décisive. L'enjeu est en effet de taille : la portée de l'autorisation de dépense donnée par les assemblées et la capacité de celles-ci à contrôler l'utilisation de cette autorisation dépendent étroitement de la nouvelle structuration du budget. À un moment où la concordance des calendriers électoraux renforce la présidentialisation du régime, l'équilibre des pouvoirs suppose que les assemblées disposent des instruments prévus par la loi organique et les utilisent au mieux. Le succès de la loi organique en dépend. Il est d'intérêt collectif.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a vivement remercié les orateurs pour leur travail. Il apparaît clairement que les parlementaires doivent s'investir le plus possible dans leur fonction de contrôle, souvent négligée au bénéfice de leur fonction de législateur. On constate en effet un déséquilibre

des pouvoirs qui nourrit une certaine insatisfaction des députés. Ainsi, sur la loi portant développement des territoires ruraux, dont l'importance n'est pourtant pas exceptionnelle, 950 amendements ont été déposés. Ceci prouve que les députés cherchent à peser sur la décision.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a souligné que la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique fournissait un travail essentiel. Il a souvent été dit que la loi organique avait été adoptée grâce à une sorte de « miracle consensuel », la mission d'information prouve que ce miracle peut être prolongé. Ces derniers mois, l'évolution de la réflexion du Gouvernement a été substantiellement influencée par le travail de la mission d'information. A l'initiative d'Alain Lambert, le Gouvernement a fait des efforts significatifs dans le sens souhaité. Les prochaines semaines seront cruciales pour défendre les observations de la mission d'information. Il ne faut certes pas réduire la LOLF au problème de l'architecture budgétaire, mais cet aspect est probablement la clé de l'innovation qu'entraîne la loi organique. Trois points peuvent être soulignés :

- la nouvelle nomenclature prévue par la loi organique donnera à l'exécutif une très grande liberté dans la gestion des crédits du fait de la fongibilité. Cette liberté des gestionnaires est totalement inédite. Il est indispensable qu'en contrepartie, les pouvoirs de contrôle du Parlement soient renforcés. Pour ce faire, la définition précise et cohérente des missions et des programmes est essentielle ;

- derrière chaque programme doit être désigné un responsable clairement identifié ;

- ce sujet est tellement important qu'il est effectivement impératif que les autres commissions permanentes s'investissent sur cette question, en particulier les Rapporteurs pour avis. De même qu'au niveau de l'exécutif la LOLF ne sera un succès que si elle n'est pas l'apanage de Bercy, au Parlement, la loi organique ne saurait être du domaine exclusif de la commission des finances.

**M. Marc Le Fur** a tenu à saluer le travail effectué par les membres de la mission d'information, dont il partage l'essentiel de l'analyse. Il en va de la crédibilité de la commission des finances et du Parlement. La sécurité est au cœur de ce débat : il est impératif que l'identification des finalités l'emporte sur l'autonomie des structures administratives. Or, s'agissant de la politique publique de sécurité intérieure, deux structures coexistent aujourd'hui, police et gendarmerie, ce qui est une bonne chose. Malheureusement, si la police est clairement identifiée en tant que programme au sein du Ministère de l'Intérieur, ce n'est pas le cas de la gendarmerie diluée au sein de plusieurs programmes. Le directeur général de la gendarmerie, aurait

ainsi à rendre compte aussi bien aux chefs d'état major qu'au directeur général de l'armement. Il est indispensable que soit retenu un programme gendarmerie. Pour une raison politique d'abord, car il importe que, par son vote, le Parlement se prononce en toute lisibilité sur les moyens alloués à la gendarmerie pour assurer la sécurité de nos concitoyens ; pour une raison administrative ensuite, afin que le directeur général de la gendarmerie nationale soit clairement identifié comme responsable de programme.

**M. Jean-Yves Chamard** a souligné qu'une des conséquences du quinquennat était que le Président de la République, et la majorité qui le soutient, sont désormais élus sur un même programme politique et qu'il est normal que le Président rappelle régulièrement les engagements de ce programme. On constate donc un renforcement du « tandem exécutif ». Ce renforcement doit s'accompagner d'un renforcement équivalent des pouvoirs de contrôle du Parlement. S'agissant du Ministère de l'éducation nationale, il n'est pas acceptable que le Parlement autorise près d'un million d'emplois et 35 millions d'euros sur seulement deux programmes. Il est donc nécessaire de procéder à un découpage plus fin, soit par niveaux, soit par programmes académiques. Est-il pour autant envisageable d'atteindre, pour un seul ministère, une trentaine de programmes ?

**M. Jean-Michel Fourgous** a mis en avant la notion de brassage culturel : il est nécessaire de faire appel à des cabinets d'expertise et de conseil privés pour évaluer l'efficacité de la dépense publique. Ceci permettra de lutter contre ce mur qui sépare le secteur privé et le secteur public. Il est utile de créer des ponts entre ces deux sphères. L'utilisation de cabinets privés indépendants pour évaluer les structures administratives va clairement dans ce sens.

**M. Michel Bouvard** a indiqué, s'agissant de l'éducation nationale, que l'architecture en mission et programmes a déjà évolué. Il a été envisagé de distinguer entre enseignement général et enseignement professionnel, mais une telle distinction soulève de réels problèmes de gestion en raison de la polyvalence des professeurs, polyvalence qui, selon la Cour des comptes, peut être une véritable source d'économies pour notre système éducatif. La maquette diffusée la semaine prochaine devra être discutée sur ce point, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés concrètes que doit affronter l'éducation nationale.

**M. Didier Migaud** a estimé qu'effectivement un découpage en 40 programmes pour un seul ministère serait largement excessif. Pour autant, il y a encore de la marge entre les projets actuels et le nombre de programmes souhaitable. Il ne faut pas réduire au strict minimum les missions et les programmes. Il doit être possible de trouver un juste milieu. S'agissant du brassage culturel défendu par M. Jean-Michel Fourgous, c'est une véritable révolution culturelle qu'il faut aujourd'hui engager pour passer d'une logique

de moyens à une logique de résultats. Si des cabinets privés d'audit peuvent effectivement aider au contrôle des administrations publiques, ils ne peuvent pas se substituer aux Rapporteurs spéciaux et faire le travail à leur place.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a précisé qu'il partageait totalement ce qui venait d'être dit. La commission des finances et le Parlement ne seront écoutés par le Gouvernement que si ils font preuve d'une réelle exigence vis-à-vis d'eux-mêmes. Aujourd'hui, le Parlement légifère beaucoup trop et ne contrôle presque rien. Il faut donc passer d'une culture de la réglementation à une culture de l'évaluation.

**M. Jean-Michel Fourgous** s'est interrogé sur la portée d'un contrôle sans sanction et sur le nombre de fois où la commission a, par le passé, fait appel à des cabinets indépendants pour procéder à des audits.

**M. Didier Migaud** a souligné que l'insuffisance du contrôle était pour l'essentiel due à une absence de volonté de contrôle de la part des parlementaires, souvent trop timorés. Ce manque de volonté s'explique par de multiples raisons institutionnelles, politiques ou historiques. Cette « non culture » n'est pas l'apanage du Parlement, mais se retrouve aussi dans les media qui, dès qu'un membre de la majorité émet la moindre critique sur le Gouvernement, mettent en avant les divisions de la majorité. Il est pourtant dans l'intérêt du fonctionnement de l'État et même de l'exécutif que les parlementaires disposent d'un véritable droit à la critique. S'agissant des sanctions du contrôle, il est probable qu'un ministre régulièrement montré du doigt pour la faiblesse de la gestion de son ministère, aura à un moment ou à un autre, à en payer le prix politique. Le fonctionnement de certaines MEC montre que l'exercice peut s'avérer productif. L'Assemblée nationale doit également s'adapter à cette nouvelle culture de l'évaluation et faire évoluer sa méthode d'examen de la deuxième partie des lois de finances.

**M. Michel Bouvard** a ajouté qu'il existerait désormais un deuxième rendez-vous parlementaire, en plus de l'examen de la loi de finances, avec l'examen de la loi de règlement. Celle-ci n'est aujourd'hui que le compte rendu de la dépense effective d'un exercice budgétaire, elle sera demain l'occasion d'une véritable discussion sur les performances de chaque ministre. Les ministères doivent eux-mêmes développer leurs capacités d'auto-évaluation grâce à la mise en place de la comptabilité analytique, moteur de la responsabilisation des décideurs. Aujourd'hui, le Parlement est clairement prisonnier des services votés et de l'application de l'article 40 de la Constitution.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a indiqué que dès que la maquette serait disponible en milieu de semaine prochaine, il sera

indispensable de la diffuser à l'ensemble des rapporteurs spéciaux, afin que ceux-ci se mettent au travail immédiatement.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'une réunion de la commission ne s'impose pas pour cette étape.

**M. Marc Le Fur** a demandé des précisions sur les conséquences de la loi organique quant à l'article 40 de la Constitution et s'est étonné de la plus grande liberté dont bénéficient les sénateurs en ce domaine, par rapport aux députés.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que l'existence du dernier mot compense cet état de choses. S'agissant des moyens de travail de la commission, il a rappelé que le redéploiement des services doit permettre d'accroître les moyens administratifs actuels. Il a souligné, en toute hypothèse, la nécessaire implication personnelle des rapporteurs spéciaux. Si l'effort requis par la loi organique n'est pas fait par chacun, il convient de souligner que des députés membres d'autres commissions permanentes sont demandeurs pour venir à la commission des Finances. Des changements pourront intervenir, en liaison avec les présidents de groupes.

\*

---

**Informations relatives à la commission**

La commission a nommé :

- *M. Laurent Hénart*, rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux responsabilités locales (n°1218).
- *M. Yves Censi*, rapporteur d'information sur l'avenir de la mutualité sociale agricole.
- Elle a également nommé les rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances pour 2005 conformément à la liste ci-jointe.

**BUDGET GÉNÉRAL**

**A.– Dépenses civiles**

Affaires étrangères, coopération et francophonie :

- . *Affaires étrangères et francophonie*..... M. Éric Woerth
- . *Affaires européennes*..... M. Jean-Louis Dumont
- . *Coopération et développement*..... M. Henri Emmanuelli

Affaires sociales, travail et solidarité :

- . *Solidarité*..... Mme Marie-Anne Montchamp
- . *Formation professionnelle*..... M. Jean-Michel Fourgous
- . *Travail*..... M. Michel Bouvard
- . *Ville et rénovation urbaine*..... M. François Grosdidier

|  |                            |
|--|----------------------------|
| Agriculture et pêche :   |                            |
| . <i>Agriculture</i> .....   | M. Alain Marleix           |
| . <i>Pêche</i> .....   | M. Jean-Pierre Kucheida    |
| Anciens combattants .....  | M. Xavier Bertrand         |
| Charges communes .....   | M. Daniel Garrigue         |
| Culture et communication :   |                            |
| . <i>Culture</i> .....   | M. Olivier Dassault        |
| . <i>Communication</i> .....   | M. Patrice Martin-Lalande  |
| Écologie et développement durable .....  | M. Philippe Rouault        |
| Économie, finances et industrie :  |                            |
| . <i>Commerce extérieur</i> .....  | M. Camille de Rocca Serra  |
| . <i>Industrie</i> .....   | M. Hervé Novelli           |
| . <i>PME, commerce et artisanat</i> .....  | M. Jean-Jacques Descamps   |
| . <i>Poste et télécommunications</i> .....   | M. Alain Joyandet          |
| . <i>Services financiers, monnaies et médailles</i> .....                                  | M. Thierry Carcenac        |
| Équipement, transports, logement, tourisme et mer :  |                            |
| . <i>Équipement et transports terrestres</i> .....   | M. Hervé Mariton           |
| . <i>Logement</i> .....  | M. François Scellier       |
| . <i>Mer</i> .....   | M. N ...                   |
| . <i>Tourisme</i> .....  | M. Augustin Bonrepaux      |
| . <i>Transports aériens</i> .....  | M. Charles de Courson      |
| Intérieur et libertés locales :  |                            |
| . <i>Sécurité intérieure et gendarmerie</i> .....  | M. Marc Le Fur             |
| . <i>Administration générale et territoriale</i> .....                                     | M. Jérôme Chartier         |
| . <i>Collectivités territoriales</i> .....   | M. Marc Laffineur          |
| Jeunesse, éducation nationale et recherche :   |                            |
| . <i>Jeunesse et enseignement scolaire</i> .....   | M. Jean-Yves Chamard       |
| . <i>Enseignement supérieur</i> .....  | M. Laurent Hénart          |
| Justice .....  | M. Pierre Albertini        |
| Outre-mer :  |                            |
| . <i>Départements et régions d'outre-mer</i> .....   | M. Alain Rodet             |
| . <i>Collectivités d'outre-mer à statut particulier et Nouvelle-Calédonie</i> .....        | M. Victor Brial            |
| Premier ministre :   |                            |
| . <i>Secrétariat général de la défense nationale et Renseignement</i> .....                | M. Bernard Carayon         |
| . <i>Services généraux, Conseil économique et social, Plan et Journaux officiels</i> ..... |                            |
| . <i>Fonction publique et réforme de l'État</i> .....                                      | M. Pierre Bourguignon      |
| . <i>Aménagement du territoire</i> .....   | M. Georges Tron            |
| . <i>Aménagement du territoire</i> .....   | M. Louis Giscard d'Estaing |
| Santé, famille et personnes handicapées .....  | M. Gérard Bapt             |
| Sports.....  | M. Denis Merville          |
| <b>B.- Dépenses militaires</b>   |                            |
| Défense .....  | M. François d'Aubert       |
| <b>BUDGETS ANNEXES</b>   |                            |
| . <i>Légion d'honneur – Ordre de la Libération</i> .....                                   | M. Tony Dreyfus            |
| <b>AUTRES</b>  |                            |
| . <i>Trésor et entreprises publiques</i> .....   | M. Michel Diefenbacher     |



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

**Mardi 13 janvier 2004**

*Présidence de M. Pascal Clément, président*

**La commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, et à la discussion générale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux responsabilités locales (n° 1218) (M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur).**

**M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, a souligné que la réforme liée au projet de loi relatif aux responsabilités locales, voulue par le Premier ministre, était indispensable, la France devant se libérer des lourdeurs du centralisme, cet objectif réunissant d'ailleurs un large consensus. Il a ensuite développé les trois idées directrices qui doivent inspirer le débat, à savoir : la clarté, la loyauté et l'ouverture.

En premier lieu, la clarté. Le Gouvernement a été soucieux de respecter un souhait partagé par tous : la décentralisation doit contribuer à simplifier et clarifier le paysage administratif. Un moyen simpliste et brutal de clarification aurait consisté, par exemple, à supprimer les départements. Ce seul exemple montre que le débat n'est pas aussi simple et doit se garder de tout excès. L'équilibre le plus clair, le plus honnête possible, a été recherché. Ainsi, les régions seront clairement responsables des interventions économiques, de la formation professionnelle, du transport, des grandes infrastructures et du tourisme. Par ailleurs, le projet permettra aux régions de gérer à titre expérimental l'attribution des fonds structurels européens, soit environ 15,7 milliards d'euros sur six ans, l'enjeu étant d'autant plus considérable que le taux actuel de consommation de ces crédits reste modeste.

Les départements, de leur côté, acquerront la pleine responsabilité des actions sociales. Ils assureront la coordination et la gestion des aides en faveur des plus démunis, telles que les aides sociales d'urgence, les aides aux jeunes en difficulté ou le fonds de solidarité logement. Le seul revenu

minimum d'insertion (RMI) représente une masse financière d'aides de 5,1 milliards d'euros. Les départements coordonneront également l'action gérontologique, ainsi que toutes les prestations sociales en faveur des personnes âgées ; en outre, sera finalisé ce qui avait été entrepris avec efficacité à partir de 1982, d'une part, en leur confiant 20 000 kilomètres du réseau routier national et, d'autre part, en leur transférant, comme aux régions, la responsabilité des personnels chargés de l'entretien des établissements scolaires relevant de leur compétence. Enfin, sera ouverte une expérimentation dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse.

S'agissant des communes et de leurs groupements, sur lesquels se concentrent toutes les pressions des citoyens et dont les budgets représentent 60 % des budgets de l'ensemble des collectivités locales, la nouvelle vague de décentralisation ne doit conduire en aucun cas à les fragiliser. Leur seront confiés le logement étudiant, et par délégation les aides à la pierre, tandis que d'autres transferts de compétences, comme celui du logement social, restent encore en débat.

La clarification des compétences des collectivités locales s'impose aussi à l'État. En conséquence, seront simplifiées certaines procédures, à l'instar du contrôle de légalité, le nombre d'actes soumis à transmission obligatoire au préfet étant réduit en contrepartie d'une amélioration du contrôle. Les structures seront clarifiées, le préfet de région exerçant un pouvoir de coordination et d'animation des actions des préfets de département. La loi rappellera clairement le pouvoir de direction des préfets sur les services. Les moyens seront déconcentrés.

En second lieu, la loyauté. Chaque gouvernement a eu la tentation de se débarrasser à bon compte de charges et de responsabilités coûteuses sur les collectivités locales, comme de nombreux exemples pourraient le montrer. En conséquence, toute tentative de décentralisation est marquée par la suspicion, en particulier celle des élus locaux, qui craignent de voir chaque nouveau transfert de compétence se traduire par des charges nouvelles non compensées.

Il existe désormais des règles constitutionnelles claires. En vertu de l'article 72-2 de la Constitution, le transfert de compétences, la création de compétences nouvelles ou leur extension donnent lieu à compensation. Aucun gouvernement ne pourra revenir sur ce principe. Le Conseil constitutionnel censurera désormais tout transfert de ressources qui n'assurerait pas de façon équivalente le financement des transferts des charges. L'exigence de péréquation est également posée par la Constitution. La loi de finances pour 2004 ouvre à ce titre le chantier de la remise en ordre des dotations de l'État aux collectivités locales.

En ce domaine, de surcroît, le Gouvernement a accepté de nombreuses propositions parlementaires : s'agissant de l'évaluation des charges, première condition d'une compensation rigoureuse, la commission consultative d'évaluation des charges, qui sera présidée par un élu, verra ses compétences élargies et sera intégrée au comité des finances locales ; s'agissant de la période de référence, le Sénat a choisi de prendre en compte les dépenses de fonctionnement des trois dernières années, plutôt que celles de l'année précédant le transfert. Concernant les dépenses d'investissement, elles seront calculées sur une moyenne de cinq ans de manière à ce que les masses financières transférées soient les plus homogènes possibles. Enfin, s'agissant des transferts des personnels, ce sont les effectifs au 31 décembre 2004 ou au 31 décembre 2002 si ces derniers chiffres sont plus favorables aux collectivités, qui seront pris en compte. Les transferts de compétence n'entreront en vigueur qu'à la condition que la loi de finances en ait correctement tiré les conséquences.

Ces garanties ne suffisent pas toujours et il arrive que les collectivités découvrent l'ampleur de la charge une fois la compétence transférée, comme en témoigne l'exemple de l'allocation prestation autonomie (APA). Il est donc indispensable de fixer une « clause de rendez-vous » pour réévaluer concrètement, si nécessaire, les compensations financières. C'est particulièrement vrai pour le RMI et le revenu minimum d'activité (RMA). La loi de finances pour 2004 a d'ores et déjà compensé ce transfert à hauteur de 5 milliards d'euros en attribuant une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements, ce que le Conseil constitutionnel a validé. Au-delà de la compensation, le Gouvernement est allé plus loin et a répondu aux inquiétudes des parlementaires : la loi de finances pour 2004 a prévu cette clause de rendez-vous pour caler la compensation définitive versée aux conseils généraux sur le fondement de leurs dépenses réelles en 2004.

En termes financiers, l'enjeu de la réforme, pour les régions, est de l'ordre de 2,5 milliards d'euros en 2003, soit 1,1 milliard d'euros pour le développement économique, 1,1 milliard d'euros pour l'éducation et 300 millions d'euros pour le service public de la santé. Ces nouvelles compétences pourront être financées par le transfert d'une ressource fiscale dynamique, à savoir une partie de la TIPP, dont les régions pourront moduler le taux. Les compétences transférées aux départements représentaient en 2003 une charge d'environ 7,75 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros pour le RMI, 1,3 milliard d'euros pour la voirie, 1,15 milliard d'euros dans les domaines de l'éducation, de la culture et des sports, et 300 millions d'euros pour les autres transferts sociaux. Le Gouvernement va transférer aux départements, en plus d'une partie du produit de la TIPP, une partie de la taxe sur les conventions d'assurance. Même si elle ne devait concerner que les deux principaux risques, l'habitation et l'automobile, cette ressource atteindrait 3,5 milliards d'euros,

avec la possibilité pour les départements de voter librement les taux autour d'un taux moyen. Ces 3,5 milliards d'euros garantiront la couverture d'une partie des charges transférées, mais également – ce que réclament depuis très longtemps les élus départementaux – le coût des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), soit 1,3 milliard d'euros.

Le produit des deux taxes est largement supérieur au montant maximum des charges transférées. L'ensemble des coûts à financer, y compris le RMI, les SDIS ou encore les effets induits par la réforme de l'ASS, selon l'évaluation des élus eux-mêmes, atteint 13,5 milliards d'euros. Or, le montant total de la TIPP dépasse 26 milliards d'euros et celui des taxes sur les conventions d'assurance couvrant tous les risques avoisine 5,13 milliards d'euros, soit un total de 31,13 milliards d'euros, qui représente plus de deux fois le montant total maximum des charges transférées. Personne ne peut donc mettre en doute la capacité du Gouvernement à tenir ses engagements.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, la suppression de la part salaires décidée par le précédent Gouvernement a fini de déséquilibrer totalement l'économie de cette taxe, qui ne reposait plus que sur les investissements, pénalisant ainsi le développement des entreprises, en contradiction avec le discours du précédent Gouvernement sur la promotion de l'investissement. La réforme, nécessaire, suscite de nombreuses inquiétudes parmi les élus locaux, inquiétudes légitimes, dès lors que la taxe professionnelle constitue leur principale ressource. Le ministre du budget a reçu tout récemment le président de l'Association des maires de France à ce sujet. S'il est trop tôt pour présenter le dispositif de remplacement, les engagements suivants ont été pris : les collectivités locales ne verront pas leurs ressources diminuer, et surtout il ne sera pas porté atteinte à leur autonomie financière, compte tenu de l'obligation constitutionnelle qui lie le Gouvernement en la matière ; il n'est donc pas question de remplacer la taxe professionnelle par une dotation de l'État ; le deuxième engagement prévoit que la réforme sera décidée avec les élus locaux, mode de fonctionnement qui est celui du Gouvernement depuis vingt mois ; enfin, le lien fiscal entre l'entreprise et les collectivités territoriales sera maintenu, car il ne serait pas sain que ces dernières aient pour seule possibilité d'imposer les ménages. Il est indispensable de laisser un outil d'incitation financière au développement économique, sous peine de voir toutes les communes refuser, par exemple, de voir s'installer sur leur territoire une zone industrielle. Il est normal que les collectivités qui consentent un effort pour accueillir les entreprises en retirent quelques bénéfices.

La troisième obligation qui s'impose au Gouvernement dans la conduite de la réforme est l'ouverture. Un dialogue continu a été mené avec les parlementaires, avec les associations d'élus et les représentants des personnels.

Le projet de loi a ainsi été enrichi de près de 500 amendements, la quasi-totalité adoptés avec l'accord du Gouvernement, et un nombre significatif des amendements de l'opposition a été retenu. À l'issue du débat au Sénat, le projet de loi est passé de 126 à 142 articles ; après les modifications et compléments qui pourront être apportés à l'Assemblée, il constituera une expression forte de la volonté de la représentation nationale et traduira les attentes des élus locaux qui seront chargés de sa mise en œuvre. La technicité de la matière, la complexité des débats, ne doivent pas empêcher d'aboutir à un compromis soutenu par les élus locaux et accepté par les citoyens, qui doivent être les premiers bénéficiaires de la réforme.

**M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, a souligné en préambule la complexité du processus engagé en matière de décentralisation, qui se traduit concrètement par un projet de loi volumineux et technique. Pour lui, cette complexité se justifie dans la mesure où il s'agit de s'attaquer à une situation existante en démêlant un écheveau extrêmement sophistiqué de compétences. Il a reconnu que le résultat final était peu lisible pour les citoyens. Le ministre a ensuite développé les points suivants.

— Le projet de loi s'inscrit naturellement dans la continuité des lois de décentralisation de 1982. S'il faut souligner le bilan très positif de ces lois de décentralisation, il importe également de tirer les leçons du passé ; ainsi, à la différence des expériences antérieures, la rédaction du projet de loi s'est appuyée sur une concertation approfondie, les Assises des libertés locales menées pendant deux ans ayant rassemblé, sur ce seul thème de la décentralisation, plus de 50 000 personnes. La discussion au Sénat s'est également déroulée dans un esprit d'ouverture ; près de 500 amendements ont été adoptés, dont une quarantaine issue de l'opposition. La présentation de ce projet de loi intervient en outre dans un cadre d'action rénové pour les collectivités locales, issu notamment de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Deux lois organiques, l'une sur l'expérimentation, l'autre sur le référendum local ont d'ores et déjà permis de préciser les intentions du constituant. La loi de finances pour 2004 a par ailleurs confirmé une première étape en matière de transfert de fiscalité et posé également les bases d'une réforme des dotations de l'État.

— Si le projet de loi prend place dans la continuité de ces différentes réformes, il a néanmoins été souvent présenté comme avantageant les départements, puisque ces derniers bénéficieraient d'une part très importante des transferts de ressources effectués. Cette présentation - trop rapide - ne prend pas en compte le fait que ces ressources constituent, pour 5 milliards d'euros, la compensation du transfert du RMI dans les conditions prévues à la fois par la loi du 18 décembre 2003 et par la loi de finances pour 2004. Pour autant, il n'est pas faux de constater que le texte fait preuve de

pragmatisme en s'appuyant très largement sur l'institution du conseil général : le choix paraissait tout indiqué dans la mesure où la décentralisation ne peut réussir que si elle a recours à des acteurs locaux disposant d'une envergure politique, administrative et financière suffisante. A l'aune de ces critères, l'échelon communal n'apparaît pas satisfaisant tant il reste marqué par son hétérogénéité ; le mouvement intercommunal constitue certes une première réponse à l'émiettement du paysage communal, mais il s'agit d'un processus encore en gestation. Les régions n'offrent pas la légitimité historique suffisante ; leurs moyens financiers et humains sont encore trop limités. Le débat qui a eu lieu au sujet des TOS lors de l'élaboration du projet de loi est à cet égard symptomatique : alors que les départements protestaient contre l'insuffisance des moyens en personnel transférés, les régions s'interrogeaient sur leur capacité à absorber ce surplus. C'est dans les mêmes termes qu'a été abordé le débat sur le transfert de la voirie, un avant-projet prévoyant le transfert des 20 000 kilomètres de routes nationales aux régions : l'existence d'une administration locale déjà compétente ainsi que la nécessité de créer des synergies par des gains de productivité ont finalement plaidé pour le département.

— Conscient de l'avantage conféré aux départements, le Gouvernement a modifié son projet pour renforcer l'échelon communal et intercommunal ; l'intercommunalité constitue en effet un élément incontournable de la décentralisation, puisque les groupements intercommunaux couvrent désormais près de 80 % du territoire. La reconnaissance de ce fait intercommunal a conduit le Gouvernement à prévoir les conditions de délégation des aides à la pierre aux groupements ; cette délégation, qui ne s'est pas faite sans tension, est venue par ailleurs compléter tout un ensemble de dispositions qui visent à donner une densité accrue aux groupements, en facilitant notamment leur fusion.

L'intercommunalité aura ultérieurement l'occasion de participer plus complètement au processus de décentralisation, mais force est de constater que l'on en n'est pas aujourd'hui à un point suffisant de maturation. Ce qui est important, c'est que désormais la décentralisation est inscrite dans la Constitution ; il s'agit donc d'un processus permanent, et appelé à évoluer. Certains points du texte restent encore à améliorer, s'agissant notamment des dispositions relatives au patrimoine, ou à l'élaboration des schémas. S'agissant des aspects financiers, la loi de finances pour 2004 a posé les premiers jalons d'une réforme. La loi de finances pour 2005 sera l'occasion de parachever le dispositif en réglant les questions liées à la péréquation.

**Le président Pascal Clément** s'est déclaré sensible aux arguments développés par le ministre de l'Intérieur concernant la réforme de la taxe professionnelle. Il a notamment convenu qu'une réforme s'imposait à la

suite de la suppression de la part salaires, en soulignant le caractère pénalisant pour la croissance d'une taxe assise sur les seuls investissements. Il a néanmoins fait état des inquiétudes des élus locaux sur la réforme de la taxe professionnelle et, plus généralement sur les conditions d'une garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales : il a évoqué à ce sujet la réforme récente du RMI, qui prévoit une compensation de charges en faveur des départements par l'octroi d'une part non modulable de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il s'est interrogé sur la conformité de cette compensation, à l'égard de laquelle les départements n'ont pas de marge de manœuvre, avec les intentions du Constituant.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur**, tout en approuvant les trois mots-clé qui ont présidé à l'élaboration du projet de loi – clarté, loyauté, ouverture – a souhaité qu'un autre soit également retenu, qui est celui de l'écoute. Il a fait état à ce sujet de l'intégration dans le projet de loi de revendications de nombreux élus, exprimées notamment au travers de leurs associations. Il a estimé que la recherche de la clarté ne devait pas conduire à une ultra simplification consistant à faire le choix de la suppression d'un échelon d'administration locale. Il a néanmoins jugé que, sur certains points, les rédactions proposées par le projet mériteraient une formulation plus simple. S'agissant du logement social, il a souligné la nécessité de maintenir l'État dans son rôle de garant du droit au logement, notamment au travers de l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Il a souhaité dès lors connaître la position du ministre sur l'amendement adopté par les sénateurs confiant la gestion du contingent des logements sociaux réservés aux maires et aux établissements publics de coopération intercommunale. Il a également évoqué l'amendement adopté par les sénateurs supprimant l'obligation faite aux communes de créer un centre communal d'action sociale. Il a fait état des réactions très négatives à l'égard de cet amendement et exprimé le souhait que la rédaction en soit revue, en proposant notamment que la compétence puisse être confiée à l'échelon intercommunal. Au sujet de la voirie, il a rappelé que le projet de loi avait défini quatre critères qui présideront au classement en voie nationale. Exprimant sa crainte que la formulation de ces critères ne laisse à l'État une trop grande marge de manœuvre, il a jugé souhaitable de retenir une rédaction plus restrictive qui se limiterait à deux critères, à savoir celui des grands itinéraires de transport et celui de l'aménagement du territoire.

S'agissant du volet financier, il a convenu de la pertinence des arguments développés par le ministre de l'Intérieur en matière de taxe professionnelle. Il a souhaité néanmoins connaître plus de détails sur la réforme, et savoir notamment si la compensation prendrait la forme de dégrèvements. Il a évoqué la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2004, qui enjoint à l'État d'aider les départements en cas de

diminution des ressources issues de la TIPP à un niveau inférieur aux sommes qui étaient consacrées par l'État avant le transfert. Il a demandé au ministre s'il ne conviendrait pas d'étendre ce principe à l'ensemble des transferts prévus dans le projet de loi et de l'inscrire explicitement dans le texte.

Après avoir évoqué les transferts de personnel qui pourraient être opérés dans le cadre d'une compétence déléguée, en suggérant qu'une rédaction plus précise soit élaborée, il a souhaité connaître les conséquences de la réforme sur l'avenir de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Il a enfin abordé la question de l'appel à compétences prévu à l'article 101 du projet de loi, qui constitue une application concrète du principe de subsidiarité. Faisant état des auditions qu'il avait menées, il a souligné que de nombreux élus locaux, maires et présidents d'EPCI, avaient regretté que ce dispositif ne soit pas plus contraignant à l'encontre des régions et départements. Il a souhaité connaître l'état des réflexions du ministre sur le sujet, tout en convenant qu'une rédaction trop « coercitive » se heurterait au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

**M. Serge Poignant, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, a souhaité savoir si l'intervention des régions en matière de développement économique serait libre ou inscrite dans un cadre défini par l'État, si les aides collectives aux entreprises, comme celles de l'ANVAR ou des aides à la technologie seraient également décentralisées, et quel serait le montant des crédits transférés au fonds de solidarité économique. S'agissant des grands équipements, il a interrogé le ministre sur les modalités du transfert des compétences à la région Île-de-France en matière de transport et sur la possibilité de mener un audit des infrastructures portuaires et aéroportuaires susceptibles d'être transférées aux collectivités territoriales, afin d'apaiser les inquiétudes locales en ce domaine. S'agissant du logement social, il s'est demandé qui serait à l'avenir le pilote de la politique du logement ; évoquant le rôle de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, il a demandé des précisions sur la mise en œuvre des dispositions du projet de loi sur ce point ; enfin, soulignant les modifications apportées par le Sénat au fonctionnement de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, il a également interrogé le ministre sur l'application de cette disposition.

**M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, a apporté les éléments de réponse suivants :

— en préalable à tout débat sur le contingent préfectoral, il convient, à l'instar du rapporteur, d'affirmer sans ambiguïté que c'est à l'État qu'il revient d'être le garant du droit au logement, « garant » ne signifiant

d'ailleurs pas « acteur ». À ce titre, la mise en place d'un dispositif de cogestion du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées par le département et le représentant de l'État constitue une suggestion intéressante, ce dernier pouvant, en cas de mise en demeure restée lettre morte, se substituer au maire. De même, afin d'éviter tout phénomène d'exclusion du logement social, il est nécessaire de fixer une proportion minimale de logements réservés aux demandeurs n'appartenant pas à la commune ;

— le débat sur les centres communaux d'action sociale est quelque peu surprenant : l'objectif de la disposition adoptée au Sénat est d'aménager l'obligation faite par la loi aux communes de se doter de cet organisme, règle méconnue aujourd'hui par 32 000 d'entre elles. Dans la mesure où le droit actuel est inapplicable, il convenait en effet de le modifier, et non d'ignorer ce dysfonctionnement juridique ; même les opposants au dispositif adopté par le Sénat reconnaissent d'ailleurs qu'une solution alternative au droit actuel est nécessaire. La solution réside-t-elle dans la constitution de centres intercommunaux d'action sociale ? Outre que cette solution ne peut être que facultative, au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales, elle présente l'inconvénient d'ajouter une structure administrative supplémentaire à un paysage administratif déjà complexe. La solution résidant toutefois dans l'intercommunalité, il pourrait être intéressant de confier aux établissements publics de coopération intercommunale existants la compétence optionnelle pour se doter d'un centre intercommunal d'action sociale ;

— il est certain que les critères définissant le domaine public routier national sont suffisamment larges pour donner à l'État une grande marge d'appréciation en la matière. En pratique toutefois, la méthode retenue d'un transfert par décret des routes nationales aux départements permettra de prendre en compte la diversité des sensibilités départementales sur ce sujet, en sorte que les transferts soient consensuels. En témoigne d'ailleurs le fait que le ministère de l'équipement n'a pas, à ce stade du débat, finalisé la liste des routes à transférer ;

— le Conseil constitutionnel a posé le principe de pérennité des financements, sans toutefois définir les moyens d'application de cette obligation. Le recours devant la juridiction administrative d'un département qui s'estimerait lésé n'en reste pas moins désormais ouvert sur ce fondement. C'est pourquoi le psittacisme juridique qui consisterait à répéter dans la loi un principe et une jurisprudence constitutionnels est, non seulement inutile, mais en outre facteur d'alourdissement du projet de loi. M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur, a fait observer sur ce point qu'il s'agissait, non pas

d'inscrire un principe constitutionnel dans la loi, mais d'y faire figurer une jurisprudence constitutionnelle, par nature susceptible d'évolutions ;

— s'agissant enfin de la réforme de la taxe professionnelle menée par le Gouvernement précédent, qui a consisté à en supprimer la part assise sur les salaires pour l'asseoir sur les seuls investissements, le ministre en a souligné le caractère extrêmement pénalisant pour les entreprises, sans oublier que les deux milliards d'euros correspondant à la croissance du produit de cette taxe n'ont pas été compensés. C'est pourquoi le Président de la République a proposé un moratoire de la taxe professionnelle pour les investissements nouveaux, dont le coût, 1,5 milliard d'euros, serait, non pas compensé par l'État, mais assumé par ce dernier, qui se substituerait aux entreprises de façon à ce que le dispositif soit neutre pour les finances locales. Quant aux modalités d'application de ce dispositif, elles ne sont pas encore fixées. Il pourrait cependant être suggéré d'instaurer un mécanisme qui taxerait la valeur ajoutée, rapportée à chaque établissement, afin que les collectivités territoriales dans lesquelles sont implantées les entreprises soient bien les bénéficiaires de cet impôt ;

— il est à ce jour difficile d'évaluer l'impact des transferts de personnels sur l'équilibre financier de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) dès lors que n'est pas connue la proportion d'agents qui exerceront leur droit d'option ; en tout état de cause, le risque d'un déséquilibre du financement de cette caisse n'existe pas, compte tenu de la structure de la pyramide des âges et du fait qu'est visée la tranche d'âge de quarante-cinq ans ;

— si le Gouvernement est ouvert sur la question de l'appel à compétences, les départements sont plus réticents ; le Sénat a exprimé des réserves sur l'instauration d'une obligation de délibérer sur les demandes de compétences ; s'il est envisageable de prévoir une obligation de motivation, en revanche, prévoir une obligation de transfert dès lors qu'il serait demandé serait contraire à la disposition constitutionnelle interdisant l'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ;

— conformément aux dispositions constitutionnelles reconnaissant la possibilité d'instaurer un chef de file, le projet de loi prévoit de donner davantage de compétence aux régions en matière de développement économique ;

— aucune décentralisation de l'ANVAR n'est envisagée, cet organisme étant déjà fortement déconcentré et l'opportunité d'une décentralisation de cette agence ne semblant pas se poser avec une acuité particulière ;

— le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) rentrera dans le champ des compétences de la région et le transfert de la TIPP assurera le financement du transfert de la part détenue aujourd'hui par l'État ;

— il serait effectivement possible de prévoir la compétence du préfet de région à l'égard de l'ANRU et le Gouvernement est ouvert à une évolution des règles relatives à l'ANAH, s'en étant remis à la sagesse du Sénat sur ce point ;

— le Gouvernement est opposé à l'idée de faire précéder le transfert d'un équipement de son audit, la lourdeur d'une procédure de ce type risquant de retarder la réalisation du transfert et peu d'auditeurs étant susceptibles de procéder à cette expertise ; en revanche, le Gouvernement s'est engagé à donner toutes les informations dont il dispose sur l'équipement transféré.

Estimant que la réforme engagée aujourd'hui s'inscrivait dans la continuité du processus engagé en 1982, **M. Christian Estrosi** a remercié le Gouvernement d'avoir pris en compte les aspirations exprimées notamment à l'occasion des vastes concertations qui ont eu lieu pour préparer cette réforme. Après avoir salué le caractère équilibré du projet de loi, il a souhaité que le Gouvernement impose son autorité pour permettre la pleine application de la loi et que sa volonté ainsi que celle des élus ne se heurtent pas à la résistance des administrations. Tout en se félicitant des garanties entourant les transferts de compétences, il a toutefois considéré qu'il était peu logique, compte tenu de l'ampleur des transferts de compétences opérés au profit des départements, de ne confier qu'aux régions l'entière détermination de la TIPP, les départements n'ayant pas la faculté d'en fixer les taux. En outre, soulignant que la taxe professionnelle était essentielle pour garantir l'attractivité de zones rurales éloignées des installations ferroviaires, aéroportuaires ou urbaines, il a exprimé des réserves sur sa possible suppression et souligné la nécessité d'éviter toute déséquilibre de recettes entre les zones rurales et urbaines. Enfin, se félicitant des dispositions relatives à la voirie, qu'il a jugées de nature à permettre une rationalisation des moyens et des personnels grâce aux transferts de 20 000 kilomètres de routes nationales aux départements, il a toutefois mis en garde contre les difficultés de transfert de personnels subséquentes en faisant état de celles qu'il rencontrait actuellement pour obtenir le transfert de personnels correspondant à la décentralisation du RMI. Il a ainsi souhaité que l'année 2004 soit mise à profit pour organiser ces transferts.

Approuvant le choix du projet de loi de retenir une durée de cinq ans pour prendre en compte les investissements réalisés par l'État, il a jugé la rédaction de cette disposition imprécise et s'est interrogé sur le point de savoir si les investissements pris en compte incluraient ceux faits dans le cadre des contrats de plan et si, dans l'hypothèse fréquente où ces contrats ne sont pas

réalisés, les crédits correspondant aux investissements envisagés seraient néanmoins transférés. Il a ensuite fait part de ses inquiétudes sur les dispositions relatives au développement économique, estimant que la compétence donnée aux régions en la matière pourrait leur permettre d'empêcher un département d'octroyer une aide directe ; il a donc souhaité que soit instituée une procédure de recours au bénéfice du département. Soulignant par ailleurs que les établissements publics de coopération intercommunale n'ont pas la légitimité du suffrage universel, il a fait observer que ces structures n'ont pas toujours les moyens, notamment financiers, d'assurer la responsabilité de zones d'activité qui leur seraient transférées. Enfin, il a regretté que le Gouvernement se soit opposé à l'adoption au Sénat d'un amendement tendant à confier une compétence de police au département et lui permettant ainsi de mettre fin à la défiguration du domaine public bordant les voies routières.

Faisant état de sondages montrant que la décentralisation ne figure pas dans les premières préoccupations des Français, **M. Jean-Jack Queyranne** a tout d'abord fait observer que la réforme proposée aujourd'hui, bien que présentée comme une priorité du Gouvernement, « passe mal » dans l'opinion publique. Évoquant un questionnaire adressé par le président du Sénat aux élus locaux en vue des états généraux des collectivités territoriales, il a précisé qu'il interrogeait les élus sur le point de savoir s'ils pensaient que le décalage observé entre la décentralisation et la perception qu'en a la population résultait d'une « diabolisation » de la décentralisation, du caractère technique de cette dernière ou d'un manque de pédagogie sur le sujet ; il a posé à son tour ces mêmes questions au ministre. Revenant ensuite sur la répartition des pouvoirs entre les collectivités et considérant que les transferts de compétence bénéficiaient d'abord aux départements, puis aux régions et enfin aux communes, il a regretté que le projet ne comporte pas de dispositions relatives aux grandes structures d'intercommunalité. Soulignant l'importance prise par les grandes métropoles et le succès à cet égard de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, il a regretté que la réforme engagée aujourd'hui n'ait pas inclus une réflexion sur la place des agglomérations urbaines.

Faisant état des relations parfois difficiles qu'entretiennent les structures de coopération intercommunales avec les autres collectivités territoriales et regrettant les conditions contestables dans lesquelles le département choisit parfois l'implantation de collèges ou de maisons de retraite, **Mme Brigitte Barèges** s'est interrogée sur la possibilité de prévoir un arbitrage de l'État sur les sujets particulièrement sensibles ou en cas de blocage financier, ainsi que sur l'éventualité, pour la collectivité chef de file, d'imposer le mode de financement d'un projet, thème déjà évoqué lors des débats sur la révision constitutionnelle.

**M. Jean-Pierre Decocq** a souligné l'importance des dispositions introduites à l'article 88 du projet en matière de compensation de transferts de compétence. Il a néanmoins interrogé le ministre sur les conditions de ce transfert lorsque l'État a négligé ses propres obligations dans un secteur qu'il décide à présent de transférer. Il a cité notamment le cas des canaux dans le département du Nord, totalement délaissés par l'État, et qui constituent pourtant un élément déterminant de la restructuration urbaine du département. Il a considéré que cette question, et, plus généralement, celle de la loyauté des transferts, était essentielle pour la crédibilité politique du projet.

**M. Alain Gest** a salué un texte qui satisfait l'ensemble des partisans d'une relance de la décentralisation. Il a mis en avant l'esprit de concertation qui avait inspiré sa rédaction et souligné que le résultat mettait fin à la campagne anti-départementaliste. Il a regretté cependant que n'ait pas été fait le choix du transfert des travailleurs sociaux aux départements, avant d'observer que, dans certains secteurs tels que le logement, le choix de la délégation de compétence, plutôt que le transfert de celle-ci, pouvait être source de confusion. Il a en outre contesté la rédaction adoptée par les sénateurs, qui permet désormais la délégation de gestion des aides à la pierre à tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sans critère de seuil. S'appuyant sur l'exemple de son département, qui reste marqué par un paysage intercommunal morcelé et composé de petites structures, il a jugé dangereuse une délégation des aides à la pierre à des groupements qui n'ont pas les moyens humains et financiers suffisants. Il a regretté que le projet de loi fasse trop souvent appel aux mécanismes de coresponsabilité, qui, dans la pratique, ne fonctionnent pas. Il a également regretté que le projet de loi ne prévoie rien en matière de jeunesse et sports. Évoquant ensuite la réforme du RMI, il a indiqué que le transfert du personnel aux départements était extrêmement difficile du fait de la résistance des services déconcentrés.

**M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales**, a salué les avancées significatives de la réforme, telles que la possibilité pour les collectivités locales de devenir propriétaire de monuments historiques appartenant à l'État, avant de relever que le caractère éclaté des compétences dans le domaine médico-social – résultant de l'intervention des préfets, des agences régionales d'hospitalisation (ARH), des collectivités territoriales, des caisses régionales et départementales d'assurance maladie – ne paraissait pas atténué par le projet de loi. Il a demandé des précisions sur la nature des équipements sanitaires qui pourraient faire l'objet, sur le fondement de l'article 54 du texte, d'une expérimentation au profit des régions, ainsi que sur le rôle des ARH dans cette procédure et sur son financement.

**M. Michel Piron** a approuvé le projet de loi, qui assume la complexité des rouages qui permettent aux diverses structures administratives de fonctionner, complexité rendue inévitable par les caractéristiques de la réalité de la vie politique et sociale elle-même. Il a dit partager les inquiétudes exprimées par M. Alain Gest dans le domaine du logement, avant de faire ressortir le rôle d'arbitre joué par les commissions départementales de l'habitat et de soutenir l'idée de confier aux communautés urbaines ou aux communautés d'agglomération une compétence dans cette matière. Il a, en revanche, craint un saupoudrage des demandes émanant des autres établissements publics de coopération intercommunale, qui n'ont pas tous vocation, compte tenu de la diversité de leur taille, à gérer la politique de logement social, sauf à disperser la politique de répartition des logements. En outre, il s'est dit convaincu de la nécessité d'accompagner la décentralisation par des mesures fortes de déconcentration, afin de diffuser la culture de l'interlocuteur unique, seul moyen pour les communes de ne pas se sentir exclues de la réforme.

**M. Francis Delattre**, après avoir rappelé que le gouvernement actuel avait doublé le nombre de logements sociaux en construction, passés de 40 000 à 80 000, a observé que le logement social, qui ne devait pas nécessairement être une responsabilité d'État, pourrait sans difficulté relever de la responsabilité des communautés d'agglomération, puisque celles-ci ont une compétence dans l'aménagement urbain. Il a donc souhaité que la part de 20 % de logements sociaux imposée par la loi SRU soit communautarisée.

S'agissant de la fiscalité, il a défendu l'idée selon laquelle la suppression de la taxe professionnelle devait constituer l'occasion d'une large réforme, d'une nouvelle responsabilisation des acteurs, grâce à une spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivités. Il s'est dit en désaccord avec l'idée de maintenir un lien intangible entre impôt économique et territoire, dès lors qu'il existe de grandes inégalités de potentiel fiscal d'une collectivité locale à l'autre, comme en témoigne le développement constant des instruments de péréquation. En conséquence, il a jugé nécessaire de mettre en place un impôt de solidarité sur tout le territoire.

Il a enfin estimé utile d'ajouter dans la loi certains principes dégagés par la jurisprudence constitutionnelle, l'expérience ayant montré que certaines dispositions adoptées à l'unanimité par le Parlement, à l'instar de l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA des équipements réalisés par une société d'économie mixte pour le compte de la commune, n'étaient pas appliquées sur le terrain, compte tenu de résistances administratives fortes.

**M. René Dosière**, ayant souligné l'expérience que les gouvernements qu'il a soutenus avaient acquise en matière de décentralisation, s'est élevé contre le refus du gouvernement actuel de voir les organes

délibérants des groupements intercommunaux désignés par la voie du suffrage universel. Il a rappelé que l'argument selon lequel cette élection au suffrage universel constituerait une désincitation au regroupement intercommunal ne pouvait plus être invoqué aujourd'hui en raison du développement très important de l'intercommunalité, comme en témoigne, par exemple, le fait que, pour la première fois en 2003, la fiscalité intercommunale a dépassé la fiscalité régionale.

En outre, il a estimé que l'intercommunalité, faute de légitimité démocratique directe, était marquée par une culture du consensus obtenu par l'absence de transparence et par la confusion des responsabilités, au risque de troubler les citoyens et d'aggraver les taux d'abstention aux élections municipales, ainsi que le déplacement des voix vers des partis non démocratiques. Il a craint que les citoyens ne se détournent des affaires locales et que la commune ne fonctionne plus comme école de la démocratie locale. Il a souhaité le lancement d'une réflexion sur la possibilité de faire vivre démocratiquement l'intercommunalité et sur la place respective de celle-ci et des communes.

**M. Xavier de Roux** a estimé que le débat politique n'avait jamais tranché entre communes et intercommunalité et que les gouvernements successifs s'étaient contentés d'organiser des transferts de compétences avec des taxations en cascade. Il a fait observer que ceux qui souhaitaient faire élire au suffrage universel les organes délibérants des groupements intercommunaux devaient avoir le courage d'affirmer qu'ils souhaitaient la disparition des communes. Il a relevé, par ailleurs, que le projet de loi n'abordait pas la question de la clarification fiscale, qui était pourtant indissociable d'une clarification des compétences.

*En réponse aux intervenants, le ministre délégué a apporté les éléments de réponse suivants :*

— les résistances rencontrées lors de l'élaboration du projet de loi n'ont pas été le fait de l'administration, mais plutôt de certaines organisations syndicales. Quant aux préfets, conscients des efforts du Gouvernement en faveur de la rénovation et de la revalorisation de leur rôle, ils ont fortement contribué au pilotage de cette réforme, à la différence de ce qui s'était passé en 1982. De même, la réticence des ingénieurs de l'équipement a cédé la place à un engagement. En revanche, la rivalité entre les élus locaux, le refus de certains d'entre eux d'assumer des responsabilités, ainsi que, par ailleurs, la complexité parfois décourageante de la matière, ont constitué de sérieux freins ;

— s'agissant de la TIPP, la législation communautaire s'oppose à la fixation de son taux par les départements. En revanche, l'autonomie fiscale des départements, déjà très supérieure à celle des régions, sera renforcée par le

transfert d'une part de la taxe sur les conventions d'assurance, dont les départements pourront fixer le taux ;

— l'article 19 du projet de loi distingue, en matière de voirie, le sort des dotations inscrites dans les contrats de plan selon l'état d'avancement du projet. En effet, si toutes les opérations engagées au cours de la période d'exécution du contrat de plan bénéficieront d'un financement de l'État jusqu'à leur achèvement, en revanche, le montant des crédits concernant des opérations programmées, mais n'ayant pas fait l'objet d'un engagement de dépense, sera intégralement reversé aux collectivités locales concernées ;

— les grandes initiatives décentralisatrices qu'a connues notre pays, qu'il s'agisse de la réforme voulue par le Général de Gaulle en 1969 ou de celle initiée par les socialistes en 1982, ont toujours, dans un premier temps, suscité la réserve ou l'indifférence des citoyens avant d'emporter, dans un second temps, leur adhésion. Au sein même du Parlement, les réticences furent d'ailleurs vives lors de l'examen des lois de décentralisation de 1982, à telle enseigne que le Gouvernement dut renoncer à son projet tendant à confier la gestion des universités aux régions ;

— le développement des groupements de communes atteste incontestablement de leur succès, bien que cette évolution ne soit pas encore parvenue à son terme. En effet, si près de 80 % du territoire est d'ores et déjà couvert par des groupements de cette nature, en revanche, leurs compétences ainsi que leurs moyens humains et financiers demeurent limités. Le projet de loi tend précisément à favoriser leur développement en leur permettant d'exercer de nouvelles compétences, par exemple en matière de logement social, tout en simplifiant leurs règles de fonctionnement ; mais une telle évolution nécessite du temps avant que ses premiers effets n'apparaissent. Par ailleurs, l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des groupements de communes risquerait de conduire à leur échec ; en effet, nombre de ces groupements parviennent à fonctionner de façon satisfaisante grâce aux compromis élaborés, en leur sein, entre les représentants des différentes communes associées sans que le poids démographique respectif de celles-ci ne constitue le critère déterminant en matière de répartition des voix au sein du conseil d'administration. Or, l'élection au suffrage universel direct aurait inévitablement pour conséquence de conduire la commune la plus peuplée à être davantage représentée au sein de l'organe dirigeant du groupement, et ce au détriment des communes les moins peuplées, ce qui risquerait de rompre des équilibres politiques parfois difficiles à élaborer ;

— la procédure prévue par le projet de loi permettant à une collectivité locale de demander à participer à l'exercice de compétences relevant d'une autre collectivité devrait permettre de résoudre les difficultés

auxquelles sont confrontés certains élus locaux désireux d'agir dans des domaines qui ne relèvent pas strictement de leur compétence ;

— la décentralisation est fondée sur la conviction que l'État assure moins bien certaines missions que les collectivités locales qui, en étant plus proches des difficultés rencontrées par les administrés, sont mieux à même de leur apporter des solutions pertinentes et rapides, l'exemple topique étant le transfert de la construction des collèges et des lycées aux collectivités locales qui ont, grâce à leur politique d'investissement volontariste, permis de réduire les inégalités que l'État avait, par négligence, laissé s'accroître. La décentralisation constitue donc un moyen de lutter contre les inégalités, et ce qui a été vérifié hier pour les établissements scolaires le sera demain pour les nouvelles compétences transférées aux collectivités locales ;

— le projet de loi autorise l'État à déléguer, et non à transférer, aux groupements de communes l'attribution et la gestion des aides à la pierre. Toutefois, le projet de loi encadre strictement les modalités de cette délégation en exigeant que les groupements de communes se soient préalablement dotés d'un programme local de l'habitat ;

— il est vrai que le projet de loi ne prévoit pas le transfert aux collectivités locales d'un certain nombre de compétences, notamment dans le domaine de la jeunesse et des sports ; si le Gouvernement est disposé à accueillir favorablement des amendements parlementaires étendant les domaines de compétences des collectivités locales, ils doivent prendre garde à ne pas alourdir à l'excès les dispositions du projet de loi ;

— la mise en œuvre de la réforme du RMI, notamment en termes de transfert de personnel, peut se révéler complexe localement et les services du ministère de l'intérieur sont à la disposition des parlementaires concernés qui en feraient la demande.

En réponse à M. Dominique Tian, le ministre délégué a enfin précisé que les équipements visés à l'article 54 étaient les équipements lourds hospitaliers.

\*

**Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jérôme Bignon, les amendements au projet de loi organique, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1323) et au projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1324).**

**Article premier : Caractères généraux de la Polynésie française :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 75 de M. René Dosière.

**Article 9 : Consultation de l'assemblée de Polynésie française :**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 241 de M. Jean-Christophe Lagarde, 76 et 77 de **M. René Dosière**.

**Article 12 : Modification ou abrogation de lois postérieures :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 78 de **M. René Dosière**.

**Article 15 : Représentation internationale de la Polynésie française :**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 242, 243, 246 de M. Jean-Christophe Lagarde et 79 de **M. René Dosière**. Puis elle a *accepté* l'amendement n° 244 de M. Jean-Christophe Lagarde tendant à prévoir l'information de l'assemblée de la Polynésie française sur les négociations en vue de l'ouverture de représentations de la Polynésie française auprès d'États étrangers, ainsi que sur la nomination de ces représentants.

**Article 25 : Audiovisuel :**

La commission a *repoussé* les amendements n°s 80 de **M. René Dosière** et 247 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 29 : Création de sociétés d'économie mixte :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 248 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 30 : Participation au capital des sociétés privées :**

La commission a *accepté* l'amendement n° 271 de M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant le dépôt d'un rapport annuel annexé au compte administratif de la Polynésie française sur les prises de participations dans des entreprises privées.

**Article 32 :** *Modalités de participation des institutions de la Polynésie française aux compétences de l'État :*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 83 de **M. René Dosière**.

**Article 34 :** *Participation de la Polynésie française à certaines missions de police :*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 132 de **M. Michel Buillard**, compte tenu de ses précédentes décisions sur cet article.

**Article 35 :** *Pouvoirs de police spéciale :*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 84 de **M. René Dosière**.

**Article 42 :** *Les compétences des communes :*

La commission a *accepté* les amendements n°s 133 et 134 de **M. Michel Buillard**, d'amélioration rédactionnelle. Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 251 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 46 :** *Domaine de la Polynésie française :*

La commission a *repoussé* les amendements n°s 253 et 254 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 49 :** *Règles relatives aux marchés publics et délégations de service public :*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 88 de **M. René Dosière**.

**Article 52 :** *Fonds intercommunal de péréquation :*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 259 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 53 :** *Impôts, taxes et redevances instituées au profit des communes :*

La commission a *accepté* l'amendement n° 12 rect. de **M. Michel Buillard**, destiné à clarifier la rédaction de l'article, afin de distinguer le régime des ressources fiscales, qui peuvent être instituées par les communes dans le cadre de la réglementation adoptée par la Polynésie française, et celui des redevances, qui pourront être mises en place par les communes pour les services qu'elles rendent aux usagers.

**Article 57 : Le français et les langues polynésiennes :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 262 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 69 : Élection du président par l'assemblée de la Polynésie française :**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 263 et 264 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 74 : Conditions requises pour exercer les fonctions de membre du gouvernement :**

La commission a *accepté* l'amendement n° 135 de **M. Michel Buillard**, tendant à distinguer expressément le président de la Polynésie française des autres membres du gouvernement, et *repoussé* l'amendement n° 91 de **M. René Dosière**.

**Article 75 : Régime des incompatibilités :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 136 de **M. Michel Buillard** et *repoussé* l'amendement n° 92 de **M. René Dosière**.

**Après l'article 75 :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 93 de **M. René Dosière**.

**Article 76 : Fonctions interdites :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 137 de **M. Michel Buillard**.

**Article 82 : Recours contre les arrêtés concernant les membres du gouvernement :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 138 de **M. Michel Buillard**.

**Article 86 : Caractère secret des réunions du conseil des ministres :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 139 de **M. Michel Buillard**.

**Article 87 : Régime indemnitaire des membres du gouvernement :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 140 de **M. Michel Buillard**.

**Article 89 : Attribution du conseil des ministres :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 96 de **M. René Dosière**.

**Article 93 : Nominations effectuées en conseil des ministres :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 97 de **M. René Dosière**.

**Article 96 : Attributions individuelles et responsabilité des membres du gouvernement :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 141 de **M. Michel Buillard**.

**Article 104 : Composition de l'assemblée de la Polynésie française :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 265 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 106 : Mode de scrutin :**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 267, 268 et 269 de M. Jean-Christophe Lagarde. Puis elle a *accepté* l'amendement n° 142 de **M. Michel Buillard** tendant à prévoir, pour l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, que sont seules admises à la répartition des sièges les listes ayant obtenu au moins 5 % du nombre des électeurs inscrits, au lieu de 10 % des suffrages exprimés.

**Article 108 : Organisation des élections générales et partielles :**

Après avoir *retiré* son amendement n° 47, la commission a *repoussé* l'amendement n° 270 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 112 : Incompatibilités :**

La commission a *accepté* l'amendement de coordination n° 143 de **M. Michel Buillard**.

**Article 120 : Régime des sessions :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 266 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 122 : Élection du bureau :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 225 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 124 : Règlement intérieur :**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 226 et 227 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 128 : Composition et rôle de la commission permanente :**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 231 et 232 de M. Jean-Christophe Lagarde, et 101 de **M. René Dosière**.

**Article 129 : Publicité des séances :**

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 102 de **M. René Dosière** et 233 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 131 : Droit à l'information :**

La commission a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 234 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 132 : commission d'enquête :**

La commission a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 235 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Articles 139 : Lois du pays :**

La commission a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 103 de **M. René Dosière**.

**Article 142 : Nouvelle délibération :**

La commission a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 105 de **M. René Dosière**.

**Article 147 : Composition du conseil économique, social et culturel :**

La commission a *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 28 rect. de **M. Michel Buillard** tendant à réduire le champ des incompatibilités applicables aux membres du conseil économique, social et culturel par référence à celles applicables aux membres de l'assemblée de la Polynésie française.

**Article 150 : Compétence du conseil économique, social et culturel :**

La commission a *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 144 de **M. Michel Buillard** prévoyant la consultation obligatoire du conseil économique, social et culturel sur les lois du pays à caractère économique et social.

**Article 154 :** *Information de l'assemblée de la Polynésie française :*

La commission a *accepté* l'amendement n° 236 de M. Jean-Christophe Lagarde tendant à prévoir que le rapport annuel adressé à l'assemblée de la Polynésie française porte non seulement sur l'activité du Gouvernement, mais aussi, comme dans le statut actuel, sur la situation économique et financière.

**Article 156 :** *Dissolution de l'assemblée de la Polynésie française :*

La commission a été saisie de l'amendement n° 107 de **M. René Dosière** prévoyant que, lorsque le gouvernement de la Polynésie française demande la dissolution de l'assemblée, cette demande est motivée. M. René Dosière ayant fait valoir que dans l'autre hypothèse où la dissolution est possible, celle-ci est prononcée par décret motivé du Président de la République, **le président Pascal Clément** a rappelé qu'en vertu de l'article 12 de la Constitution, la dissolution de l'Assemblée nationale ne faisait pas l'objet d'un décret motivé. Le **rapporteur** a souligné que l'amendement n'instaurait pas une véritable identité de procédure entre les deux alinéas de l'article 156, le premier prévoyant un décret motivé du Président de la République, le deuxième, dans la rédaction proposée par l'amendement, ne faisant référence qu'à la demande formulée par le gouvernement. **Le président Pascal Clément** ayant estimé que les autorités concernées ne pourraient que rendre publics les motifs de leur décision et souligné que la motivation répondait à un salutaire souci d'information des citoyens, la commission a *accepté* l'amendement n° 107 avant *d'adopter* un amendement du **rapporteur** assurant la cohérence du dispositif.

**Article 158 :** *Organisation des référendums locaux :*

La commission a *repoussé* l'amendement n° 237 de M. Jean-Christophe Lagarde.

**Article 162 :** *Protection reconnue aux élus :*

La commission a *retiré* son amendement n° 65.

**Article 163 :** *Attributions du haut conseil de la Polynésie française :*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 238 de M. Jean-Christophe Lagarde et 108 de **M. René Dosière**.

**Article 164 :** *Composition du haut conseil de la Polynésie française :*

La commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 221 de M. Jean-Christophe Lagarde et 109 de **M. René Dosière**.

**Article 176 :** *Contrôle de la conformité des lois du pays par le Conseil d'État :*

La commission a été saisie de l'amendement n° 145 de **M. Michel Buillard** rendant obligatoire le ministère d'avocat pour les recours des particuliers contre les lois du pays. Le **rapporteur** a indiqué que, si l'amendement concourrait incontestablement à la qualité des recours, il risquait d'être interprété comme la source d'une limitation à l'accès au prétoire, en dépit de l'aide juridictionnelle. Le **président Pascal Clément** a estimé que le ministère d'avocat constituerait un facteur de qualité des mémoires. Il a toutefois admis que, dans certains cas, les requérants seraient assistés par des associations disposant de juristes, ce qui ne rendait pas indispensable le ministère d'avocat. Au terme de la discussion, la commission a *repoussé* cet amendement.

La commission a enfin *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 222 et 223 de M. Jean-Christophe Lagarde.

---

**COMMISSION D'ENQUÊTE**  
**SUR LES CONSÉQUENCES SANITAIRES ET SOCIALES DE LA CANICULE**

**Mardi 13 janvier 2004**

- Audition de M. Bertrand Delanoë, maire de Paris*
  - Audition de M. Marc Payet, journaliste au Parisien*
-



**MISSION D'INFORMATION COMMUNE  
SUR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES  
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL**

**Mercredi 14 janvier 2004**

*– Audition de M. Jean-François Roubaud, président de la CGPME*

*– Audition de M. Alain Lecanu, secrétaire national à l'emploi et à la formation de la CFE-CGC*

\*

**Jeudi 15 janvier 2004**

*– Audition de M. Ernest-Antoine Seillière, président du Medef*

*– Audition de M. Jacques Voisin, président de la CFTC*

*– Audition de M. Jean Wemaere, président de la Fédération de la formation professionnelle*

---

**Informations relatives à la mission d'information commune**

*M. Dominique Dord a donné sa démission de membre de la mission d'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail.*

*En application de l'article 25, alinéa 3, du Règlement, le Groupe de l'Union pour un Mouvement Populaire a désigné M. Robert Lamy pour siéger à la mission d'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail (J. O. du 14/01/2004).*



**MISSION D'INFORMATION  
SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE VIE**

**Mardi 13 janvier 2004**

*– Audition du docteur Aude Le Divenah, chef de projet du  
programme national de soins palliatifs à la direction de l'hospitalisation  
et de l'organisation des soins*

---



**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT  
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE**

**Mercredi 14 janvier 2004**

*– Audition de M. Jean-Christophe Le Duigou, secrétaire de la Confédération générale du travail, chargé des questions économiques, et de Mme Nicole Rondeau, conseillère de la Confédération générale du travail, chargée de l'aménagement du territoire*

---



**MISSION D'INFORMATION  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG  
SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE**

**Lundi 12 et mardi 13 janvier 2004**

*Le compte rendu de ces réunions sera publié ultérieurement*

---