

LE SENAT

BU LLE T I N D E S C O M M I S S I O N S

N° 8 – SAMEDI 22 NOVEMBRE 1997

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires culturelles	1257
Affaires économiques	1299
Affaires étrangères	1353
Affaires sociales	1377
Finances	1411
Lois	1503
Commission mixte paritaire	1571
Commission <i>AD HOC</i>	1581
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1583
Programme de travail pour la semaine du 24 au 29 novembre 1997	1599

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Récapitulatif, au 21 novembre 1997, des positions adoptées par la Commission des Finances, saisie au fond, et par les Commissions saisies pour avis.....	1249

Affaires culturelles

• <i>Eloge funèbre - M. François Mathieu</i>	1257
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Examen des rapports pour avis :	
. Presse - Examen de deux amendements	1257
. Francophonie.....	1260
. Culture.....	1268
. Recherche	1275
. Enseignement supérieur.....	1280
. Relations culturelles, scientifiques et techniques	1290

Affaires économiques

• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Examen des rapports pour avis :	
. Routes et voies navigables.....	1299
. Aviation civile et transport aérien	1306
. Logement.....	1312

	Pages
. Recherche	1319
. Commerce extérieur.....	1324
. Environnement	1332
. Mer.....	1341
. Consommation et concurrence	1346

Affaires étrangères

• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Examen des rapports pour avis :	
. Affaires étrangères.....	1353
. Coopération	1359
. Défense - Forces terrestres.....	1365
• <i>Mission d'information à l'étranger - Vietnam (du 11 au 15 novembre 1997)</i>	
- Compte rendu	1369
• <i>Audition de M. Federico Mayor, directeur général de l'UNESCO.....</i>	1371

Affaires sociales

• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Examen des rapports pour avis :	
. Emploi et solidarité :	
Santé	1377
Affaires sociales.....	1389
Travail et emploi et Formation professionnelle.....	1396
. Budget annexe des prestations sociales agricoles.....	1382

Finances

• <i>Nomination de rapporteurs</i>	1477
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, et de M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la Santé	1480
- Examen des rapports spéciaux :	
. Communication audiovisuelle, article 48, lignes 46 et 47, de l'état E, annexe à l'article 44.....	1411
. Presse	1414
. Economie, finances et industrie :	
I. Charges communes et article 63	1424
II. Services financiers.....	1449
III. Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat	1472
. Education nationale, recherche et technologie :	
I. Enseignement scolaire	1429
II. Enseignement supérieur	1465
. Comptes spéciaux du trésor	1438
. Emploi et solidarité :	
II. Santé, solidarité et ville (santé et solidarité).....	1459
- Examen définitif du projet de loi de finances 1998	1478
- Examen des amendements aux articles de la première partie.	1496
• <i>Etablissements financiers - Caisse française de développement</i>	
- Audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat chargé de la coopération, de M. François Villeroy de Galhau, directeur de cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de M. Antoine Poullieute, directeur général de la Caisse française de développement	1416
• <i>Erratum au Bulletin des commission n° 6</i>	1502

Lois

• <i>Nomination de rapporteur</i>	1533
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Audition de M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation	1503
- Audition de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'Outre-mer	1521
- Examen des rapports pour avis :	
. Décentralisation	1535
. Police et sécurité	1541
. Sécurité civile	1549
. DOM	1554
. TOM	1557
• <i>Territoire d'outre-mer - Nouvelle Calédonie - Projet de construction d'une nouvelle usine de métallurgie du nickel</i>	
- Audition de M. Philippe Essig	1516
• <i>Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire (Ppr n° 61)</i>	
- Examen du rapport pour avis	1533
• <i>Collectivités territoriales - Fonctionnement des conseils régionaux (Ppl n° 27)</i>	
- Examen du rapport	1560

Commission mixte paritaire

- Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998	1571
Commission <i>ad hoc</i> chargée d'examiner la proposition de résolution n° 15 tendant à requérir la suspension des poursuites engagées contre un Sénateur	
- Examen du rapport	1581

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

• <i>Entretien avec une délégation de l'Assemblée nationale Hongroise, composée de M. Viktor Orban, président de la Commission pour l'intégration européenne et de M. Zoltan Rockenbauer, député, président du groupe d'amitié Hongrie-France du Parlement hongrois, et accompagnée de M. Bela Szombati, ambassadeur de Hongrie en France.....</i>	1583
• <i>Union européenne - Demandes d'adhésion</i>	
- Examen du rapport d'information.....	1587
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E. 936</i>	
- Aides à la construction navale.....	1594
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E. 951</i>	
- Accord d'association avec la Jordanie	1596
Programme de travail des commissions, groupes d'étude, offices et délégations pour la semaine du 24 au 29 novembre 1997.....	1599

- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1998 -

RÉCAPITULATIF DES POSITIONS, ACTUALISÉ AU 21 NOVEMBRE 1997, PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
I. BUDGETS CIVILS					
A. BUDGET GÉNÉRAL					
- AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION					
. Affaires étrangères	29.10.97	Favorable	Etrangères	19.11.97	Favorable
. Relations culturelles, scientifiques et techniques			Culturelles	19.11.97	Sagesse
. Relations culturelles extérieures	12.11.97	Favorable	Etrangères	12.11.97	réserve
. Affaires européennes					
. Coopération	08.10.97	Favorable	Etrangères	19.11.97	Favorable
. Francophonie			Culturelles	19.11.97	Favorable
- AGRICULTURE, ET PÊCHE	29.10.97	Favorable sous réserve d'amendement			
ET ART. 62 A		Favorable			
<i>Agriculture</i>			Economiques	13.11.97	Défavorable
<i>Pêche</i>			Economiques	05.11.97	Favorable
<i>Industries agricoles et alimentaires</i>			Economiques	29.10.97	Défavorable
<i>Enseignement agricole</i>			Culturelles	06.11.97	Défavorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ET ENVIRONNEMENT I.- Aménagement du territoire <i>. Aménagement rural</i> II.- Environnement et Art 62 B Art 62 C Art 62 D	30.10.97	rejeté	Economiques Economiques	12.11.97 29.10.97	Défavorable Défavorable
	12.11.97	Favorable sous réserve d'amendement Sagesse Favorable sous réserve d'amendement Supprimé	Economiques Culturelles	19.11.97 12.11.97	Sagesse Sagesse
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE, ET Art. 62, 62 bis, 62 ter et 62 quater <i>. Anciens combattants</i>	21.10.97	rejeté Favorable	Sociales	28.10.97	Défavorable
- COMMUNICATION AUDIOVISUELLE	18.11.97	Adoption du rapport	Culturelles	12.11.97	Défavorable
- CULTURE <i>. Cinéma - Théâtre dramatique</i>	29.10.97	Favorable	Culturelles Culturelles	19.11.97 13.11.97	Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- ÉCONOMIE , FINANCES ET INDUSTRIE					
I - Charges communes et art. 63	19.11.97	Favorable sous réserve d'amendement Favorable			
II - Services financiers et art 63 ter	19.11.97	Favorable sous réserve d'amendement Supprimé			
III - Industrie <i>Energie</i>	23.10.97	Favorable sous réserve d'amendement	Economiques Economiques		
IV - Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat	19.11.97	Favorable	Economiques		
. <i>poste, télécommunications et espace</i>			Economiques		
. Commerce extérieur	23.10.97	Adoption du rapport	Economiques Economiques Economiques	19.11.97 19.11.97	Favorable Sagesse
. <i>Consommation et concurrence</i>					
- ÉDUCATION NATIONALE, RECHERCHE ET TECHNOLOGIE					
I.- Enseignement scolaire	19.11.97	Favorable sous réserve d'amendement	Culturelles	12.11.97	Défavorable
. <i>Enseignement technique</i>			Culturelles	12.11.97	Sagesse
II.- Enseignement supérieur	19.11.97	Favorable sous réserve d'amendement Favorable	Culturelles	19.11.97	Défavorable
Art 63 bis					
III.- Recherche et technologie	13.11.97	Favorable sous réserve d'amendement	Economiques	19.11.97	Sagesse
. <i>Recherche scientifique et technique</i>			Culturelles	19.11.97	Sagesse

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- EMPLOI ET SOLIDARITE					
I - Emploi <i>Travail et emploi</i> <i>Formation professionnelle</i>	30.10.97	Favorable sous réserve d'amendement	Sociales Sociales	20.11.97 20.11.97	Défavorable Défavorable
II - Santé et solidarité <i>Santé</i> <i>Affaires sociales</i>	19.11.97	Favorable sous réserve d'amendement	Sociales Sociales	19.11.97 20.11.97	Défavorable Défavorable
III - Ville et intégration	15.10.97	Sagesse	Economiques Sociales	12.11.97 04.11.97	Défavorable Défavorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT					
I.- Urbanisme et services communs . <i>Urbanisme</i>	04.11.97	Favorable sous réserve d'amendement			
II.- Transports :					
. Transports terrestres	22.10.97	Favorable sous réserve d'amendement	Economiques	12.11.97	Sagesse
. Routes et sécurité routière	22.10.97	Favorable sous réserve d'amendement	Economiques	18.11.97	Défavorable
. <i>Routes et voies navigables</i>					
. Transport aérien et Météorologie	22.10.97	Favorable sous réserve d'amendement	Economiques Sociales	19.11.97 04.11.97	Défavorable Sagesse
III.- Logement. . <i>Logement social</i>	04.11.97	Favorable	Economiques Sociales	19.11.97 04.11.97	Défavorable Sagesse
IV.- Mer			Economiques	19.11.97	Défavorable
. Marine marchande	23.10.97	Favorable			
. Ports maritimes	23.10.97	Favorable			
V - Tourisme	14.10.97	Favorable	Economiques	12.11.97	Sagesse
- FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT	15.10.97	Adoption du rapport			

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION					
. Sécurité <i>Police et sécurité</i>	12.11.97	Favorable	Lois	19.11.97	Sagesse
. Sécurité civile . Décentralisation	14.10.97	Favorable	Lois Lois	19.11.97 19.11.97	Favorable Favorable
- JEUNESSE ET SPORTS	29.10.97	Favorable	Culturelles	06.11.97	Sagesse
- JUSTICE et art.67	12.11.97	Favorable			
. Services généraux . Administration pénitentiaire . Protection judiciaire de la jeunesse			Lois Lois Lois		
- OUTRE-MER	13.11.97	Favorable sous réserve d'amendement			
<i>Outre-mer</i> <i>DOM-TOM</i> . DOM <i>TOM</i>			Economiques Sociales Lois Lois	12.11.97 16.10.97 19.11.97 19.11.97	Défavorable Sagesse Favorable* Favorable* *(sous réserve amendements Commission des Finances)
- PRESSE	18.11.97	Adoption du rapport			
<i>Presse écrite</i>			Culturelles	12.11.97	Sagesse sous réserve d'amendement

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE					
I.- Services généraux	29.10.97	Favorable sous réserve d'amendement			
II.- Secrétariat général de la défense nationale	15.10.97	Sagesse			
III.- Conseil économique et social	14 10 97	Favorable			
IV.- Plan	23.10.97	Sagesse sous réserve d'amendement	Economiques	05.11.97	Défavorable
B. BUDGETS ANNEXES					
. Aviation civile <i>Aviation civile et transport aérien</i>	22 10 97	Favorable	Economiques	18.11.97	Défavorable
. Journaux officiels	29 10 97	Favorable			
. Légion d'honneur, ordre de la Libération	08 10 97	Favorable			
Monnaies et médailles	23 10 97	Favorable			
Prestations sociales agricoles <i>Budget annexe des prestations sociales agricoles</i>	29.10.97	Favorable	Sociales	19.11.97	Sagesse

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
II. DÉFENSE					
. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 30	06.11.97	rejeté			
. Dépenses ordinaires et article 29	06.11.97	rejeté			
. Nucléaire, espace et services communs			Etrangères	05.11.97	
. Gendarmerie			Etrangères	05.11.97	
. Forces terrestres			Etrangères	19.11.97	
. Air			Etrangères		
. Marine			Etrangères	12.11.97	
			Vote sur l'ensemble		
III. AUTRES DISPOSITIONS					
. Comptes spéciaux du Trésor	19.11.97	Favorable			
34 à 39		Favorable			
40		Favorable sous réserve d'amendement			
41 à 43 bis		Favorable			

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - Le président Adrien Gouteyron a rendu hommage à M. François Mathieu, sénateur de la Loire et membre de la commission, décédé le 17 novembre 1997. Les commissaires présents se sont unanimement associés à cet hommage et la commission, à l'invitation de son président, a observé une minute de silence à la mémoire de M. François Mathieu.

La commission a ensuite examiné sur la proposition de **M. Alain Gérard, rapporteur pour avis des crédits de la presse, deux amendements à l'article 18 bis (nouveau) de la première partie du projet de loi de finances pour 1998.**

M. Alain Gérard a rappelé que cet article instituait une taxe de 1 % sur le montant hors TVA des dépenses ayant pour objet, d'une part, l'édition ou la distribution d'imprimés publicitaires à l'exception des publications touristiques, et d'autre part les annonces et insertions dans les journaux gratuits.

Il a pour objet de faciliter le financement d'un plan quinquennal de modernisation de la presse quotidienne et de la presse hebdomadaire régionale, dont le prochain lancement a été annoncé par le ministre de la communication.

Après avoir approuvé le principe de la création d'une taxe sur le hors-média imprimé, **M. Alain Gérard** a indiqué que le premier amendement dont il proposait l'adoption à la commission tendait à faire coïncider la durée d'application de la taxe sur le hors-média et celle du plan de modernisation de la presse quotidienne et de la presse

hebdomadaire régionale. Les recettes de la taxe sont en effet destinées à financer l'exécution du plan.

Il convient, a-t-il précisé, de prévenir une pérennisation qui amorcerait inévitablement la débudgétisation des aides directes de l'Etat à la presse.

Puis il a présenté un second amendement dont l'objet est :

- d'intégrer dans l'assiette de la taxe sur le hors-média les dépenses publicitaires hors-média des professionnels du tourisme ;

- d'exclure de l'assiette de la taxe les catalogues des entreprises de vente par correspondance, qui ne peuvent être assimilés à des imprimés publicitaires ;

- d'exclure également de l'assiette de la taxe les dépenses de promotion des personnes morales de droit public (comme les dépenses de promotion touristique des offices de tourisme et syndicats d'initiatives), ainsi que les dépenses de promotion des organismes sans but lucratif (comme les appels à contribution lancés par les organismes caritatifs). Dans les deux cas, a-t-il indiqué, il ne s'agit pas de véritables dépenses publicitaires, dans la mesure où elles ne sont pas liées à la réalisation d'opérations commerciales.

Une discussion s'est alors engagée.

M. Ivan Renar, se déclarant en accord avec l'exclusion des catalogues des entreprises de vente par correspondance de l'assiette de la taxe, s'est interrogé sur le sort à réserver à certaines publications touristiques qui peuvent également être considérées comme des catalogues de vente par correspondance.

M. Albert Vecten a approuvé la limitation de la durée d'application de la taxe aux cinq années d'exécution du plan de modernisation.

M. Jean Bernard a demandé si les dépenses exposées pour la publication de brochures de promotion touristiques entreraient dans l'assiette de la taxe et si les annonceurs

publiant des placards dans ces brochures y seraient assujettis.

M. Jacques Legendre, indiquant qu'il avait signé un amendement excluant la vente par correspondance de l'assiette de la taxe, a noté que la multiplication des exemptions au-delà de cette exonération justifiée rendrait l'application de la taxe extrêmement complexe.

M. Alain Gérard a alors indiqué, d'une part, que l'objectif du second amendement dont il proposait l'adoption était d'exclure de l'assiette de la taxe les dépenses de promotion, et en particulier les dépenses de promotion touristique, des personnes morales de droit public ainsi que des organismes sans but lucratif, et d'autre part que le texte adopté par l'Assemblée nationale exonérait d'ores et déjà les « petits annonceurs », ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions de francs dans le commerce et à 1,5 million de francs dans les services. Il a en revanche estimé justifiée l'intégration des dépenses proprement publicitaires dans l'assiette, y compris celles des professions touristiques.

Le président Adrien Gouteyron a noté que par le jeu combiné des planchers d'assujettissement évoqués par le rapporteur et des exonérations nécessaires, le produit de la taxe sur le hors-média imprimé risquait d'être notablement inférieur à l'estimation de 3 millions de francs retenue par l'Assemblée nationale. Il a aussi rappelé que la limitation à cinq ans de la durée d'application de la taxe, souhaitée par le rapporteur, avait pour objectif de prévenir toute tendance à la débudgétisation des aides de l'Etat à la presse, à l'issue de la mise en oeuvre du plan de modernisation.

M. Ivan Renar a alors exprimé son accord à l'adoption des deux amendements proposés par M. Alain Gérard, dans la mesure où l'objectif était de faciliter la modernisation de la presse écrite.

M. Franck Sérusclat a fait état de son « abstention positive », compte tenu de la nécessité d'approfondir la question des publications touristiques.

M. Albert Vecten, estimant que la discussion en séance publique permettrait de préciser ce point, a approuvé les deux amendements proposés.

La commission a ensuite **adopté les deux amendements** présentés par M. Alain Gérard.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jacques Legendre sur les crédits de la francophonie pour 1998.**

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis, a introduit son exposé en regrettant que le mot même de francophonie ne figure pas dans le titre d'un des membres du Gouvernement. Analysant la répartition des compétences ministérielles relatives à la francophonie, il a distingué la promotion de la francophonie dans le monde qui relève de la compétence du secrétaire d'Etat à la coopération, M. Charles Josselin, et les actions en faveur de la langue française sur le territoire national, dont a la charge la ministre de la culture et de la communication, Mme Catherine Trautmann.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les crédits affectés à la francophonie dans le projet de loi de finances pour 1998.

Les crédits d'intervention du service des affaires francophones s'élèveraient à 61,7 millions de francs contre 62,7 millions de francs en 1997, soit une diminution de 1,6 %. Sur ce total, 53,4 millions de francs seront versés au fonds multilatéral unique pour l'application des décisions du Sommet de Hanoi. Les crédits réellement à disposition du secrétaire d'Etat s'élèveraient donc à 8,3 millions de francs, destinés en particulier à soutenir les associations concourant à la francophonie. Le rapporteur pour avis a regretté à ce propos que les crédits consacrés à ces associations soient passés de 22,7 millions de francs en 1994 à 8,3 millions de francs dans le projet de loi de finances pour

1998. Il a, en outre, souligné que les crédits affectés au Haut conseil de la francophonie régressaient de 1,4 million de francs en 1996 à 1 million de francs en 1998.

Observant que les crédits de la francophonie ne se réduisaient pas à ceux du service des affaires francophone, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis** a indiqué que l'ensemble des crédits consacrés par les pouvoirs publics à la défense de la langue française et au développement de la francophonie était estimé, par le « jaune » budgétaire récapitulant les crédits concourant à l'action extérieure de la France, à 5,194 millions de francs, 68 % provenant du ministère des affaires étrangères et 25 % du secrétariat d'Etat à la coopération.

Il a indiqué qu'il avait été décidé au Sommet de Hanoi d'augmenter la contribution de la France au financement des programmes de coopération multilatérale francophone de 42 millions de francs de crédits destinés notamment aux inforoutes, à l'aide au développement des systèmes éducatifs africains, à l'association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), et au développement de la chaîne francophone TV5. Cette contribution s'élèverait donc en 1998 à 318,3 millions de francs, contre 276 millions de francs en 1997.

Abordant la politique en faveur de l'emploi de la langue française, il s'est félicité du rattachement de la délégation générale à la langue française au ministère de la culture. Il a indiqué que le rapport annuel de la délégation sur l'application de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française estimait que la loi était dans l'ensemble bien comprise et bien appliquée, mais qu'il fallait cependant nuancer ce bilan selon les secteurs et que les dispositions de la loi relative aux manifestations, colloques et congrès, étaient en particulier inégalement respectées. Il a, par ailleurs, fait part de son inquiétude devant le jugement d'un tribunal de police restreignant le droit reconnu par la loi du 4 août 1994 aux associations agréées de défense de la langue française de

se porter partie civile en cas d'infraction aux dispositions imposant l'usage du français.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis, a ensuite souligné le recul de la place de la langue française dans les organisations internationales et communautaires. Estimant que le statut de la langue française dans le monde se jouerait d'abord dans l'Union européenne, il a dénoncé la dégradation de l'usage du français dans les services de la Commission européenne. Il a estimé que la défense de la place du français dans les institutions communautaires constituait, avec la rénovation des systèmes éducatifs africains dont dépend à terme le maintien d'un nombre élevé de locuteurs francophones, un des enjeux majeurs de l'avenir de la francophonie.

Il a ensuite souhaité évoquer deux aspects de la francophonie, d'une part, la francophonie multilatérale et, d'autre part, la « francophonie du peuple » et en particulier l'action menée par les associations francophones.

Analysant les résultats du Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ayant le français en partage qui s'est tenu à Hanoi du 12 au 14 novembre 1997, il a estimé que les institutions francophones commençaient à être reconnues au niveau international au même titre que le Commonwealth et observé que le facteur linguistique serait au XXI^e siècle un facteur important de regroupement des nations. Il a indiqué qu'outre l'admission de deux nouveaux membres, la République de Moldavie et la République démocratique de Sao Tomé et Principe, et de trois pays observateurs, les Républiques de Pologne et d'Albanie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), ce Sommet avait été, avant tout, marqué par l'élection de M. Boutros Boutros-Ghali au poste de Secrétaire général de la francophonie. Il a, en outre, précisé qu'il avait été décidé que le Conseil permanent de la francophonie, qui serait ouvert aux 51 membres du Sommet, exercerait le rôle de conseil d'administration de l'Agence de la francophonie à la place de la conférence ministérielle, et il a estimé que cela permettrait un

contrôle plus suivi des actions entreprises par l'Agence. Il a également relevé que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) avait été officiellement reconnue comme Assemblée consultative de la francophonie.

Il a enfin souligné qu'il y avait, à côté de la francophonie institutionnelle, une « francophonie du peuple », celle des associations qui militaient pour la francophonie, des collectivités locales qui s'investissaient dans des projets de coopération décentralisée, et des étudiants étrangers apprenant le français. Estimant que l'on ne devait pas sacrifier cette francophonie du quotidien à la francophonie multilatérale, il a regretté que les crédits destinés à soutenir ces initiatives soient en diminution.

En conclusion, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, a estimé que la francophonie s'affirmait au niveau international en tant qu'institution mais qu'elle formait cependant une communauté hétérogène. Il a en particulier fait observer que l'adhésion d'un nombre croissant de pays d'Europe du Nord avait suscité dans les pays africains la crainte que la francophonie ne se détourne de l'Afrique. Il a également souligné le contraste entre l'attachement de la communauté francophone à l'Etat de droit et à la démocratie et le recours encore très fréquent dans les pays francophones d'Afrique à la violence politique. Il a ensuite jugé que la francophonie « du peuple » était dynamique mais insuffisamment soutenue. Il a enfin formulé plusieurs propositions visant à améliorer l'efficacité de la politique de la francophonie. Il a appelé de ses voeux la création, auprès du ministre des affaires étrangères, d'un ministre délégué en charge de la francophonie, des relations culturelles et audiovisuelles extérieures. Il s'est vivement élevé contre la pratique des régulations budgétaires et a affirmé son opposition à toute nouvelle mesure d'annulation portant sur les crédits de la francophonie. Il a souhaité que le Gouvernement favorise avec détermination l'usage du français sur le territoire national, en Europe et dans le monde. Il a enfin insisté pour que

l'accueil et la formation des étudiants étrangers en France soient facilités et soutenus.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis, a estimé que compte tenu des mesures nouvelles annoncées au Sommet de Hanoi, il pouvait proposer à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du budget de la francophonie, tout en indiquant qu'il demanderait au Gouvernement de s'engager à ne pas porter atteinte, par de nouvelles mesures de régulation budgétaire, à l'action engagée en faveur de la francophonie.

Un large débat a suivi l'intervention du rapporteur pour avis.

Evoquant la place du français dans les organisations internationales, **M. Franck Sérusclat** a regretté que certains représentants de l'Etat s'expriment parfois en public dans une autre langue que le français. Il s'est interrogé sur l'opportunité de créer un ministère chargé de la francophonie, observant que l'augmentation du nombre de ministères avait un coût. Il a enfin demandé si le contexte dans lequel l'élection de Boutros Boutros-Ghali s'était déroulée ne manifestait pas un mécontentement profond des pays africains à l'égard de la francophonie.

Evoquant la place du français dans les institutions européennes, **M. Pierre Laffitte** a regretté que dans le domaine de la recherche les réponses aux appels d'offre correspondant aux actions prévues par le programme-cadre de recherche et de développement (PCRD), que la France finance à hauteur de 17 %, doivent impérativement être formulées en anglais. Il a estimé que face à cette situation, les pouvoirs publics français devaient faire preuve de fermeté et éventuellement conditionner leur contribution financière au respect du statut de la langue française.

M. Ivan Renar a fait observer que la politique française en faveur de la francophonie manquait de lisibilité et a souhaité la création d'un secrétariat d'Etat à la francophonie. Il a demandé des précisions sur le rôle, le fonction-

nement et le financement du secrétariat général de la francophonie. Il a fait observer qu'il était aujourd'hui difficile de considérer l'Afrique comme la seule zone de développement de la francophonie. Il a enfin regretté que le ministre de l'éducation nationale ait déclaré que l'anglais ne devait plus être considéré comme une langue étrangère, déclaration qui pourrait être mal comprise.

Mme Danièle Pourtaud s'est demandée s'il ne serait pas possible, pour clarifier la répartition des responsabilités gouvernementales en matière de francophonie, de confier ce secteur à un délégué interministériel. Après avoir souligné la nécessité de poursuivre la restructuration du secteur de l'audiovisuel extérieur, elle a jugé qu'il serait souhaitable de développer sur les chaînes de télévision francophones la diffusion d'émissions d'enseignement du français. Elle a souligné l'insuffisance du nombre de places dans les écoles et lycées français à l'étranger ainsi que le coût élevé des frais de scolarité dans ces établissements. Elle a insisté sur la nécessité de promouvoir la francophonie dans les nouveaux médias, observant que 80 % des logiciels éducatifs et culturels étaient en anglais. Evoquant la place du français en Europe, elle a relevé que l'Institut monétaire européen travaillait presque exclusivement en anglais.

M. Albert Vecten s'est félicité du volontarisme du rapport en soulignant que la promotion de la francophonie exigeait non seulement des crédits mais également une réelle mobilisation.

M. André Maman a souhaité que les établissements scolaires à l'étranger reviennent sous la responsabilité du ministère de l'éducation nationale. Il a regretté que les universités françaises ne se fassent pas connaître davantage à l'étranger. Il a souligné que les difficultés à obtenir un visa constituaient un frein à la venue d'étudiants étrangers en France. Il a estimé nécessaire de faciliter l'accueil des étudiants étrangers en France, et réciproquement de promouvoir la formation d'étudiants français à l'étranger. Il s'est ensuite interrogé sur les motivations

réelles des pays d'Europe de l'Est à adhérer aux institutions francophones. Evoquant le statut de la langue française comme langue de communication internationale, il a souligné la situation difficile des chercheurs scientifiques qui sont condamnés à publier en anglais s'ils veulent être reconnus. Il s'est enfin enquis des raisons qui ont conduit à choisir Moncton, au Nouveau-Brunswick, comme lieu du prochain Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ayant la française en partage.

M. André Egu a déploré la diminution des crédits consacrés aux associations francophones. Il a indiqué qu'il y avait une forte demande de projets de coopération décentralisée, à laquelle les collectivités locales françaises ne répondaient que partiellement. Evoquant l'exemple de quarante députés ukrainiens qui apprenaient le français, il a fait observer qu'il existait dans les pays de l'Est de nombreux francophiles. Il a enfin regretté que l'accueil des étudiants étrangers ne soit pas davantage facilité.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- la création d'un secrétariat d'Etat ou d'un ministère délégué à la francophonie, aux relations culturelles extérieures et à l'audiovisuel extérieur n'augmenterait pas le nombre des structures administratives mais permettrait d'assurer, sous l'autorité d'un seul responsable politique, une meilleure coordination et une plus grande efficacité des nombreux services qui concourent aujourd'hui à l'action francophone. Compte tenu de la dimension internationale de la francophonie, il ne paraît pas possible de confier cette responsabilité à un délégué interministériel ;

- il est inadmissible qu'un représentant de la France s'adresse en public dans une autre langue que le français. Ce type de comportement est d'ailleurs contraire à la circulaire du 12 avril 1994 relative à l'emploi de la langue française qui rappelle que les agents publics ont des obli-

gations particulières pour assurer l'usage et le rayonnement de la langue française ;

- le mécontentement qui s'est manifesté chez certains représentants africains à l'occasion du Sommet de Hanoi ne doit pas être surestimé. Il est essentiellement lié à la politique menée par le nouveau Président du Congo-Zaïre ;

- le secrétaire général de la francophonie sera le représentant officiel de la francophonie, l'ordonnateur des décisions prises par les Chefs d'Etat et le premier responsable de l'Agence de la francophonie. M. Boutros Boutros-Ghali sera secondé à ce poste par M. Dehaybe qui a été nommé administrateur de l'Agence. La contribution de la France à la mise en place du secrétariat général de la francophonie s'élèvera pour 1998 à 4 millions de francs, dépense dont on peut penser qu'elle sera compensée par l'effort de rationalisation des dépenses de l'Agence qui devrait accompagner la mise en place de ses nouvelles structures ;

- le nombre de locuteurs francophones dans le monde dépend encore largement de l'Afrique, dont la croissance démographique reste très élevée. Cependant, il faut veiller à enrayer la crise que connaît le système éducatif de certains pays africains, car le français disparaîtra si la scolarisation régresse ;

- la volonté des pays de l'Europe de l'Est d'adhérer aux institutions francophones peut tenir en partie au désir d'obtenir une reconnaissance internationale, voire une aide financière, mais elle procède aussi d'un réel attachement à la culture française. Leur adhésion devrait néanmoins être conditionnée à un certain nombre d'engagements à l'égard de la francophonie ;

- une clarification des structures de l'action audiovisuelle extérieure française s'impose effectivement ;

- la situation du français dans l'Union européenne et au Conseil de l'Europe constitue un enjeu majeur pour la francophonie. La langue française perdrait beaucoup de son influence si l'anglais devenait la langue des relations extérieures de l'Union européenne ;

- le Nouveau Brunswick comprend une importante population francophone en Acadie qui fêtera l'année prochaine le tricentenaire de la présence française en Amérique du Nord. C'est pourquoi la tenue du prochain Sommet de la francophonie à Moncton n'apparaît pas injustifiée.

A l'issue de ce débat, la commission, **suivant la proposition de son rapporteur, a décidé à l'unanimité de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la francophonie pour 1998.**

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits de la culture pour 1998.**

En introduction à son propos, **M. Philippe Nachbar** a indiqué que le budget du ministère de la culture s'élèverait pour 1998 à 15,109 milliards de francs, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression à structure constante de 3,8 % par rapport à 1997.

Il a fait observer que le seuil du « 1 % » n'était pas encore atteint cette année puisque les crédits du ministère de la culture ne représentaient que 0,95 % du budget de l'Etat, cette proportion devant être ramenée à 0,85 %, si l'on tient compte des transferts de compétence intervenus au cours des deux derniers exercices.

Il a souligné que le ministère de la culture bénéficiait d'une marge de manoeuvre accrue en raison de la diminution des crédits consacrés aux grands travaux, le projet de loi de finances pour 1998 ne comprenant de crédits à ce titre que pour la poursuite des travaux du Grand Louvre.

C'est en tenant compte de cette évolution satisfaisante que le rapporteur pour avis a présenté les crédits du ministère de la culture.

Les moyens de fonctionnement du ministère augmentent de 2,6 % en 1998 pour s'établir à 7,106 milliards de francs. Ceci permettra la création de 27 emplois budgétaires de l'Etat auxquels s'ajouteront 34 créations nettes

sur les budgets des établissements publics. Il a noté avec satisfaction que les services patrimoniaux des directions régionales des affaires culturelles et les services de l'architecture bénéficieraient respectivement de 15 et 17 emplois supplémentaires et qu'un effort particulier serait accompli afin de garantir les effectifs nécessaires à l'ouverture, dans des conditions satisfaisantes de sécurité, des nouveaux espaces du musée du Louvre.

Les subventions de fonctionnement aux établissements publics augmentaient à structure constante de 3,77 % et s'établissent à 3,397 milliards de francs. Cet accroissement profiterait en particulier aux écoles d'architectures, dont les moyens seraient renforcés dans la perspective de la réforme des études d'architecture, aux établissements d'art lyrique, chorégraphique et dramatique, qui bénéficiaient d'une mesure nouvelle de 25 millions de francs, et à l'établissement du musée du Louvre, pour faire face aux coût liés à l'ouverture des nouvelles salles.

En ce qui concerne les crédits d'intervention, qui progressent de 2,5 %, ils s'élèvent à 4,59 milliards de francs. Cette augmentation résulte de l'actualisation de la dotation générale de décentralisation des bibliothèques, de la revalorisation à hauteur de 29 millions de francs des crédits de commande artistique et de l'accroissement de 4 % des dépenses d'intervention culturelle. Le rapporteur pour avis s'est félicité de l'attention portée à la commande publique tout en précisant que la vigilance s'imposait en ce domaine, des acquisitions contestables ayant parfois donné une mauvaise image de l'action culturelle de l'Etat.

Les dépenses en capital augmentent de 20 %, traduisant l'effort accompli en faveur du patrimoine monumental. En effet, les autorisations de programme consacrées au patrimoine monumental progressent de 39,3 % pour s'établir à 1,616 milliard de francs, permettant ainsi le retour au niveau prévu par la loi de programme de 1993. Les autres crédits d'investissement connaîtront une croissance de 4 %. Ils permettront de remettre en état le patrimoine bâti des grandes institutions culturelles comme le

centre Georges Pompidou dont les travaux de réaménagement commenceront en 1998. Par ailleurs, de nouvelles opérations seront lancées, comme la création de l'Institut national d'histoire de l'art ou la construction du centre national de la danse de Pantin.

Le rapporteur a souligné, pour le regretter, que l'analyse des crédits du ministère de la culture était compliquée, cette année encore, par des modifications de la nomenclature budgétaire, destinées notamment à identifier les crédits déconcentrés, ce qui rendait difficile l'exercice du contrôle parlementaire.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les priorités retenues par le projet de budget en matière de politique culturelle et d'organisation administrative du ministère de la culture.

La volonté exprimée par Mme Catherine Trautmann de mettre en oeuvre une politique du cadre de vie au sein du ministre de la culture auquel sont désormais rattachés les services de l'architecture se traduit par quatre mesures. Les moyens de fonctionnement des écoles d'architecture seraient renforcés afin que la réforme des études d'architecture mise en oeuvre à la rentrée 1997 s'effectue dans des conditions satisfaisantes. Le soutien à la création architecturale serait renforcé, ce qui devrait permettre de faire naître chez les Français un intérêt pour l'architecture. Une mesure nouvelle de 4 millions de francs permettrait la mise en oeuvre d'actions de sensibilisation à l'architecture en milieu scolaire.

La politique d'aménagement culturel du territoire demeurerait une priorité gouvernementale. Le programme des grands projets en région décidé en 1994 n'était pas remis en cause : le projet de budget pour 1998 prévoit la poursuite de ces investissements à hauteur de 162 millions de francs en autorisations de programme, les opérations retenues concernant principalement le centre de la mémoire contemporaine de Reims et le centre de réserve de costumes de scène à Moulins. De même, le mouvement

engagé pour renforcer le soutien au réseau de diffusion culturelle décentralisé serait confirmé. La politique de classement de certains opéras régionaux en « opéras nationaux de régions » devrait être poursuivie. Par ailleurs, les nouvelles modalités d'action du ministère étaient susceptibles d'accroître l'offre culturelle en région. Le mouvement de déconcentration serait parachevé en 1998 et s'accompagnera d'une relance de la politique de contractualisation qui permettrait de préciser le cadre dans lequel les autorités déconcentrées accompliraient leur mission. Un fonds de contractualisation doté de 23 millions de francs serait créé afin de soutenir en partenariat avec les collectivités locales des initiatives culturelles innovantes, notamment dans le domaine de l'enseignement artistique. Le ministère a également annoncé l'élaboration d'une charte du service public du spectacle vivant qui définirait les droits et obligations de l'Etat et des institutions culturelles.

La réforme de l'organisation administrative du ministère de la culture serait engagée en 1998. En premier lieu, les services du patrimoine et de l'architecture seraient fusionnés au sein d'une même direction. Le regroupement de la direction de la musique et de la danse et de la direction du théâtre et des spectacles était aussi envisagé. Ces réformes s'accompagneraient d'une opération immobilière destinée à regrouper les services centraux du ministère. Le rapporteur pour avis a regretté que ces mesures de réorganisation n'aient pas été l'occasion de mettre en place une structure compétente pour définir l'action du ministère de la culture dans le domaine des industries culturelles. Enfin, il serait procédé à la restructuration de la maîtrise d'ouvrage du ministère au sein d'un nouvel établissement public, l'agence d'ingénierie culturelle, qui résultait de la fusion de l'établissement public du Grand Louvre et de la mission interministérielle des grands travaux. Cette mesure se traduisait par une économie de 22,5 millions de francs et la suppression de 29 emplois non budgétaires.

Enfin, le rapporteur pour avis a fait part à la commission des deux réserves principales que lui inspirait le projet de budget pour 1998.

Il a regretté que la France, à la différence de pays comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou les Etats – Unis, ne protège pas le patrimoine industriel auquel les français sont pourtant attachés, comme le prouve l'intérêt qu'ils lui ont porté à l'occasion des dernières journées du patrimoine. Evoquant plus particulièrement la destruction des vestiges de l'industrie sidérurgique, il a souligné la nécessité de poursuivre les travaux d'inventaire afin de sélectionner les sites à sauvegarder.

Il s'est inquiété du niveau des crédits d'acquisition des musées nationaux qui, bien qu'augmentés en 1997 en dépit des difficultés financières de la Réunion des musées nationaux, ne leur permettent pas d'acquérir des oeuvres majeures compte tenu des prix auxquels elles se négocient sur le marché de l'art. Il a également indiqué que les musées connaissent un certain nombre de dysfonctionnements imposant qu'une nouvelle loi se substitue à l'ordonnance de 1945 désormais dépassée.

En conclusion de son exposé, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1998 de la culture.

Un débat s'est alors instauré.

M. Ivan Renar, après avoir souligné la qualité de la présentation du rapport, a fait observer que le budget de la culture était un budget difficile à évaluer en raison des transferts de compétences, des mesures de régulation et des modifications de nomenclature dont il est fréquemment l'objet. Il a souhaité que soit organisé un débat parlementaire sur la politique culturelle. Il a, par ailleurs, évoqué les difficultés liées à la fiscalisation des institutions culturelles.

En ce qui concerne les mesures de réorganisation administrative du ministère de la culture, s'il s'est déclaré

favorable à la fusion au sein d'une même direction des services du patrimoine et de l'architecture, il a fait part de ses réserves sur le projet de regroupement de la direction de la musique et de la danse et de la direction du théâtre et des spectacles. Il s'est interrogé des conséquences de la déconcentration sur le rôle que doit jouer l'Etat en faveur des artistes.

Enfin, il s'est inquiété des risques soulevés par une imputation du montant des dations en paiement de droits de succession sur les crédits d'acquisition des musées nationaux.

M. Jacques Legendre s'est félicité de l'augmentation des crédits consacrés au patrimoine monumental mais a souhaité que soit dressé un bilan de l'exécution de la loi de programme dans les régions. Il a approuvé les propos du rapporteur pour avis sur la nécessité de mettre en oeuvre une politique du patrimoine industriel. Il a souhaité, par ailleurs, que le rapport attire l'attention du ministre de la culture sur l'interprétation faite par les tribunaux des dispositions de la loi du 4 août 1994 sur la langue française qui tend à limiter le droit des associations agréées de se porter partie civile en cas d'infractions à ses dispositions.

Evoquant les difficultés rencontrées pour évaluer l'action menée par les directions régionales de l'action culturelle, **Mme Danièle Pourtaud** s'est inquiétée des conditions de mise en oeuvre de la déconcentration. Elle s'est, par ailleurs, enquis des conséquences des négociations au sein de l'AMI, au regard du maintien du principe de l'exception culturelle.

M. André Maman a souligné l'importance de l'enseignement artistique en milieu scolaire et a souhaité savoir si les procédures relatives aux acquisitions des musées seraient déconcentrées.

M. Jean Bernard a souhaité connaître le coût de fonctionnement de la Bibliothèque nationale de France.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Nachbar** a souligné la nécessité de régler la question de la fiscalisa-

tion des institutions culturelles. Il s'est déclaré favorable au principe de l'organisation d'un débat parlementaire sur la politique culturelle. Il s'est engagé à demander des précisions au ministre sur les conséquences de l'augmentation des crédits consacrés du patrimoine monumental sur les opérations menées dans les régions.

Il a souligné à nouveau l'urgence d'une action en faveur du patrimoine industriel, rappelant que seul le patrimoine des industries minières avait jusqu'ici pu être protégé. Il a regretté que l'interprétation faite par les tribunaux de la loi du 4 août 1994 sur la langue française aboutisse à limiter les droits des associations agréées à ester en justice.

Il a rappelé la nécessité de préciser dans la perspective de la déconcentration le cadre dans lequel les directions régionales des affaires culturelles mettraient en oeuvre la politique culturelle. Il s'est déclaré favorable à la défense du principe de l'exception culturelle. Il a regretté qu'il n'existe pas dans l'enseignement secondaire d'enseignement obligatoire de l'histoire de l'art. Après en avoir rappelé les modalités, il a indiqué que les procédures d'acquisition d'oeuvres d'art pour les musées nationaux ne seraient pas déconcentrées.

Enfin, il a précisé que la subvention de fonctionnement de l'Etat à la BNF s'élèverait à 600 millions de francs en 1998.

M. Albert Vecten a souligné que, dans un contexte de rigueur budgétaire, l'action en faveur du patrimoine industriel devait être sélective afin d'éviter un saupoudrage des financements.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis, a indiqué que la politique de protection du patrimoine industriel devait s'attacher à sauver les vestiges les plus remarquables. Evoquant l'exemple de la chocolaterie Meunier réhabilitée par l'entreprise Nestlé, il a souligné que l'action de l'Etat en ce domaine pourrait être relayée par des opérations de mécénat.

Au terme de ce débat, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé à **l'unanimité de donner un avis favorable à l'adoption du projet de budget de la culture pour 1998.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Pierre Laffitte, sur les crédits de la recherche pour 1998.**

En introduction à son propos, **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget civil de recherche et de développement (BCRD) s'élevait pour 1998 à 53,054 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 1,4 % par rapport à la loi de finances pour 1998 qui, à structure constante, doit être ramenée à 1,13 %.

Il a relevé, en premier lieu, que les priorités assignées par le projet de budget à la politique de recherche appelaient de sa part des appréciations contrastées.

Le BCRD traduit une volonté de renforcer les équipes de la recherche publique. Il prévoit la création de 600 emplois dans les établissements publics à vocation scientifique et technologique (EPST), auxquels s'ajoutent les 1.800 postes d'enseignants-chercheurs inscrits au budget de l'enseignement supérieur. **M. Pierre Laffitte** a souligné que ces recrutements se traduiraient par un alourdissement des dépenses de personnel, déjà considérables, des EPST et par une dégradation des conditions de travail des chercheurs en raison d'une augmentation insuffisante des crédits de paiement. Il a considéré néanmoins que le souhait exprimé par le ministre de réserver une part importante des emplois créés à des postes d'accueil de chercheurs étrangers ou détachés du centre national d'études en télécommunications (CNET) constituait une initiative intéressante.

Le BCRD augmente le nombre de bourses ; 3.800 allocataires de recherche seront recrutés à la rentrée

1998-1999 et 100 nouvelles bourses de conventions industrielles de formation seront offertes, ce qui porte leur nombre à 800 en 1998. Le rapporteur pour avis, tout en soulignant l'intérêt de cette mesure qui peut faire bénéficier l'industrie de compétences scientifiques de haut niveau, a indiqué que son succès supposait une augmentation des recrutements de docteurs par les entreprises.

En ce qui concerne la priorité donnée au renforcement des moyens de base de la recherche publique, sa traduction demeure modeste, les crédits de paiement des EPST ne progressant que de 1,3 %.

Il en est de même pour la priorité accordée à la réaffirmation du soutien au développement technologique. Les crédits d'aide à la recherche industrielle n'augmentent que de 0,15 % en crédits de paiement et de 0,8 % en autorisations de programme. Si l'effort de rééquilibrage du Fonds de la recherche et de la technologie (FRT) est poursuivi, le montant de ses dotations, est encore insuffisant au regard du rôle d'orientation qui lui incombe.

Enfin, la volonté de rationaliser le dispositif de recherche se traduit essentiellement par une mesure d'économie d'un montant de 300 millions de francs sur les très grands équipements qui, si elle n'est pas contestable dans son principe, a été décidée à la hâte.

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué les priorités qu'il lui semblerait souhaitable d'assigner à la politique de recherche.

Après avoir rappelé, en s'appuyant sur l'exemple américain, que les technologies de l'information et de la communication constituaient un potentiel de croissance et d'emplois considérables, il a souhaité que les actions de soutien aux industries les développant soient intensifiées, qu'il s'agisse de la recherche en informatique, en électronique ou en télécommunications. Par ailleurs, notant que l'espace est devenu partie intégrante des autoroutes de l'information, il a estimé nécessaire d'améliorer la compétitivité spatiale française et européenne. Il s'est félicité, à

ce titre, du succès d'Ariane 5. Il a indiqué que la diminution des dotations du CNES pour 1998 traduisait la volonté exprimée par le ministre de réorienter la politique de recherche. A cet égard, il a souhaité que la position de la France sur le marché des satellites de télécommunications soit renforcée et qu'un soutien particulier soit accordé au projet européen Skybridge d'Alcatel. Il a souligné la nécessité d'accorder une grande vigilance à la question de l'attribution des fréquences, sur lesquelles les Etats-Unis disposent d'un pouvoir de contrôle considérable.

Evoquant la prochaine conférence de Kyoto, le rapporteur pour avis a indiqué que l'étude des émissions des gaz à effet de serre constituerait dans les années à venir une des priorités de la recherche mondiale. Il a regretté à cet égard la décision prise par le Gouvernement d'arrêter le surrégénérateur Superphénix.

Le rapporteur pour avis a rappelé, par ailleurs, que les négociations sur le cinquième programme-cadre de recherche de la communauté européenne aboutiraient en 1998. Il a souligné la nécessité à cette occasion de modifier les procédures d'attribution des fonds européens, qui s'avèraient très lourdes et bénéficiaient insuffisamment aux petites et moyennes entreprises.

Il s'est ensuite félicité que le projet de loi de finances pour 1998 comporte des dispositions susceptibles de drainer l'épargne vers les entreprises innovantes, en créant notamment un système de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise.

Enfin, il a souligné la nécessité de renforcer la diffusion de la culture scientifique et technique afin de démocratiser le savoir et d'orienter le développement scientifique vers les besoins de l'économie. Il a indiqué que l'effort en ce domaine n'était pas équitablement réparti sur l'ensemble du territoire, 90 % des dépenses engagées bénéficiant à la région parisienne. Il a plaidé pour une déconcentration des moyens des institutions parisiennes

de diffusion de la culture scientifique et technique, et a évoqué les possibilités offertes en ce domaine par les nouvelles technologies. Enfin, il a souhaité que soit organisé en France un événement annuel réunissant les scientifiques et l'ensemble des décideurs économiques, politiques et financiers, à l'image de celui organisé par l'académie suédoise des sciences de l'ingénieur.

En conclusion de son exposé, **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits de la recherche pour 1998.

Un débat s'est alors instauré.

M. Ivan Renar, évoquant les mesures d'économie dont ont fait l'objet les très grands équipements, a regretté que le projet de laboratoire Soleil ait été arrêté. Il s'est inquiété des difficultés rencontrées par les thésards et les doctorants pour trouver des emplois. Approuvant les propos du rapporteur pour avis sur la nécessité de renforcer la diffusion de la culture scientifique et technique, il a évoqué les problèmes auxquels sont confrontés les centres de culture scientifique et techniques implantés en province, notamment en raison de la multiplicité de leurs sources de financement.

M. André Maman, s'appuyant sur l'exemple des Etats-Unis, a plaidé pour une participation accrue des entreprises au financement de la formation des chercheurs.

M. Albert Vecten, rappelant l'importance de disposer d'activités de recherche en province pour assurer le dynamisme de l'économie locale, a souligné les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour attirer les chercheurs.

Le président Adrien Gouteyron a souhaité obtenir des précisions sur les obstacles juridiques à la création d'entreprise par les personnels de la recherche publique, et a noté que le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie ne semblait pas souhaiter

que les collectivités territoriales participent au financement de la recherche.

En réponse aux intervenants, **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– la recherche et la formation revêtent une importance primordiale ; les Français n'ont pas encore suffisamment pris conscience de ce phénomène et les médias ne contribuent que partiellement à la diffusion des progrès de la science ;

– les dépenses des collectivités locales en faveur de la recherche restent, à l'exception de celles des régions, encore mal appréciées par le ministère de la recherche, ce qui est peu admissible compte tenu de l'importance du montant de ce financement ;

– le ministre souhaite que les collectivités locales participent à des fonds destinés à favoriser la création d'entreprises, ce qui semble difficilement envisageable compte tenu de la complexité de telles opérations qui ressortissent à la compétence des institutions financières. Par ailleurs, les établissements publics de recherche ne sont pas en mesure de refuser les propositions de financement faites par les collectivités locales ;

– le financement de la recherche par l'industrie est traditionnellement faible en France. Les PME – PMI françaises ne connaissent pas en effet un développement comparable à celui des entreprises à croissance rapide américaines qui financent une part importante de la recherche ;

– des progrès ont été accomplis afin de mettre en place un dispositif de financement des entreprises innovantes s'appuyant sur des instruments diversifiés qui, pour certains, sont perfectibles. Des fonds d'aide à la création d'entreprises ont été mis en place dans certains établissements publics comme l'Institut national pour la recherche en automatique et en informatique (INRIA). Le dispositif des Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) a été créé par la loi de finances pour 1997. Son effi-

cacité pourrait être améliorée ; en effet, le plafonnement à 150.000 francs par ménage de l'avantage fiscal qui y est attaché en limite le caractère incitatif et les délais imposés aux FCPI pour placer les sommes dont ils disposent dans des sociétés innovantes se révèlent trop courts. Enfin, les entreprises innovantes disposent d'un marché financier spécifique, le Nouveau Marché créé en France en 1996 à l'image du Nasdaq américain. Néanmoins, subsistent des obstacles liés notamment à l'insuffisante stabilité des investissements dans les entreprises innovantes des sociétés à capital risque ou des fonds de capital risques ;

- il est nécessaire de développer chez les chercheurs publics l'esprit d'entreprise, ce qui exige un assouplissement des règles statutaires qui leur sont applicables : le rapporteur pour avis a indiqué qu'il déposerait une proposition de loi en ce sens ;

- les chercheurs ne s'implantent volontiers en région que s'ils trouvent un environnement universitaire et humain qui leur convient.

Approuvant ce propos, **M. Albert Vecten** a souligné qu'en dépit d'efforts financiers considérables accomplis en ce sens, les chercheurs n'étaient pas encore prêts à venir s'installer en province. Par ailleurs, il s'est inquiété de l'état d'esprit des jeunes chercheurs qui considèrent la création d'entreprise comme un choix trop risqué.

M. Jean-Pierre Camoin, confortant les propos de M. Albert Vecten, a remarqué que les laboratoires installés en province recrutaient plus aisément des chercheurs étrangers que des chercheurs français.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, **a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits pour 1998 de la recherche.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jean-Pierre Camoin sur les crédits de l'enseignement supérieur pour 1998.**

M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1998 s'élèverait à 48,45 milliards de francs, soit une hausse de 3,05 % deux fois supérieure à celle du budget général de l'Etat.

Il a cependant relativisé l'importance de cette progression en rappelant que l'augmentation des crédits avait été de 5,5 % en 1997 et que notre pays ne consacrait que 1,1 % de son produit intérieur brut à l'enseignement supérieur, contre 1,6 % pour l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Il a ensuite précisé que la création de 3.000 emplois enseignants et de 1.200 emplois non – enseignants, dont 350 emplois dans les bibliothèques universitaires, serait financée en partie par la transformation d'heures complémentaires.

Il a également souligné que le plan de rattrapage en faveur des universités sous – dotées, et la loi de finances pour 1997, avaient permis de créer au total 7.000 emplois d'enseignants et de non – enseignants en deux ans, lesquels avaient permis d'assurer dans des conditions satisfaisantes les rentrées universitaires 1996 et 1997. S'il a salué les efforts engagés en faveur des bibliothèques universitaires, il a rappelé que la commission Fauroux avait proposé 2.500 postes nouveaux pour que nos bibliothèques universitaires supportent la comparaison avec leurs homologues étrangères.

Evaluant la décroissance relative des effectifs étudiants, il a indiqué que les flux d'entrée à l'université s'étaient réduits de 33.000 au cours des deux rentrées 1996 et 1997, que les effectifs en premier cycle devraient baisser de 39.000 entre 1996 et l'an 2000 et qu'une pause était intervenue à la rentrée de 1997 dans l'afflux des étudiants vers les filières sportives.

Il a observé par ailleurs que le nombre d'emplois enseignants et non-enseignants entre 1992 et 1997 avait augmenté respectivement de 10.000 et de 3.000 et que le taux

d'encadrement était passé d'un enseignant pour 22,7 étudiants à la rentrée 1995 à un pour 21,1 à la rentrée 1997.

Le rapporteur pour avis a ensuite constaté que le ministre avait abandonné les principales réformes engagées par son prédécesseur, qu'il s'agisse de la redéfinition d'une filière technologique supérieure et du statut social étudiant, à l'exception de la réorganisation des études, et en particulier du DEUG, qui devrait être poursuivie : il a signalé à cet égard que la « réforme Bayrou » qui introduisait notamment une semestrialisation du DEUG et des possibilités de réorientation s'appliquera à l'ensemble des universités, y compris à celles qui se sont engagées dans la « réforme Jospin » de 1992, contrairement aux déclarations initiales du ministre, et que les deux réformes de 1992 et 1997 comportaient des différences sensibles.

Constatant ensuite que la gestion des enseignants n'était pas satisfaisante, il a rappelé la diversité des personnels utilisés et s'est inquiété du développement de l'emploi précaire dans l'enseignement supérieur, qu'il a évalué à 20 % des effectifs, ainsi que de la création de 1.200 emplois de professeurs agrégés qui risquent, selon lui, d'accentuer la « secondarisation » des premiers cycles universitaires.

Il a ensuite regretté que le ministre n'envisage pas de modifier à court terme le mode d'évaluation des enseignants-chercheurs qui privilégie leurs activités de recherche et a rappelé que la mission d'information de la commission sur les premiers cycles universitaires préconisait au contraire de revenir à l'application stricte de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, en prenant en compte la totalité de leurs activités, et de développer la formation pédagogique, aujourd'hui inexistante des enseignants-chercheurs.

Abordant la réforme de la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs, qui consiste en fait à revenir au régime ancien, il a tenu à rappeler que le système mis

en place en 1992 avait abouti à la constitution d'un stock de 1.200 « reçus-collés ».

Evoquant l'usage détourné qui est fait des heures complémentaires, il a précisé que celles-ci représentaient l'équivalent de 20.000 postes et que leur coût était évalué à 1,2 milliard de francs. Citant le récent rapport de l'Inspection générale, il a constaté une dérive dans leur utilisation et un certain laxisme dans le contrôle des obligations de service ; une évaluation convenable des établissements et des enseignants devrait permettre, selon lui, de prendre la mesure de ces pratiques. Il a ajouté que l'Inspection générale préconisait un renforcement des pouvoirs des présidents d'université sur les directeurs des unités de formation et de recherche afin de contrôler les obligations de service des enseignants et l'utilisation adéquate des heures complémentaires.

S'agissant des constructions universitaires, le rapporteur pour avis a estimé que le bilan du plan « Université 2000 » était satisfaisant, en raison notamment de la participation des collectivités locales à son financement, mais a remarqué que les dotations de fonctionnement des établissements n'avaient pas accompagné cet effort. Il a indiqué que le nouveau plan « Université du IIIe millénaire » (U3M) aurait surtout pour objet de poursuivre les actions déjà engagées pour mettre les bâtiments universitaires en conformité avec les normes de sécurité, notamment le campus de Jussieu, et de rénover les locaux d'enseignement et les résidences universitaires.

Il a par ailleurs souligné le rôle des villes moyennes dans la décentralisation réussie de notre système universitaire et dans la démocratisation de l'enseignement supérieur, en regrettant toutefois que ce rôle ne soit peut être pas complètement reconnu par le ministre.

Il a ensuite abordé le problème délicat de la réforme des aides sociales aux étudiants en précisant que le coût des aides directes et indirectes s'élèverait à près de 8,3 milliards de francs en 1998.

S'appuyant sur les conclusions du rapport Cieutat, il a dénoncé le caractère « anti-redistributeur » du système actuel en notant que les aides versées sous conditions de ressources ne représentaient que 30 % des dépenses sociales affectées aux étudiants. Il a indiqué que la concertation engagée sur le plan social étudiant, annoncé par le Premier ministre dans son discours de politique générale, devrait nécessairement arbitrer entre deux options -allocation d'études pour tous ou système redistributeur- et que le Parlement devrait examiner les orientations du futur statut étudiant lors d'un débat au printemps prochain.

Il a fait remarquer qu'il n'était sans doute pas nécessaire de reprendre « à zéro » une concertation qui avait déjà été engagée par le Gouvernement précédent et avait défini les grandes lignes d'un statut social et d'une allocation d'études ; il a exprimé la crainte que le Parlement soit seulement invité à avaliser une réforme sans pouvoir en modifier les orientations.

Il s'est par ailleurs inquiété de l'attitude nouvelle des services fiscaux qui demandent désormais aux étudiants d'acquitter la taxe d'habitation.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les nouvelles orientations du Gouvernement concernant notamment le développement de la formation continue à l'université et de la dimension internationale de l'enseignement supérieur. Il a souhaité à cet égard que les activités de formation continue soient effectivement prises en compte dans l'évaluation des enseignants concernés et a estimé que le projet d'université européenne, au-delà des seuls échanges universitaires, ne devrait pas exclusivement privilégier la coopération franco-allemande mais plutôt se traduire par la construction d'un site universitaire à vocation européenne sur le territoire français, comme il en existe en Belgique, en Italie ou en Autriche.

Il a ensuite rappelé que l'ouverture des grandes écoles aux diplômés de la voie technologique et aux étudiants

étrangers, et que le rapprochement des grandes écoles et de l'université constituaient des priorités du ministre.

Il a enfin souhaité que ce dernier puisse fournir des indications à la commission sur l'état de la réflexion du Gouvernement concernant une réforme éventuelle des études médicales.

Concluant son exposé, il a indiqué qu'il se prononcerait moins sur l'évolution des crédits de l'enseignement supérieur, qui s'inscrivent dans des contraintes budgétaires acceptées par le pays, que sur l'utilisation de ces moyens et sur les problèmes de fond du système universitaire.

En dépit de la progression de ses crédits, il a jugé que le projet de budget de l'enseignement supérieur ne pouvait être considéré comme satisfaisant, a rappelé que l'effort de la nation en faveur de ses étudiants plaçait notre pays dans une position très moyenne par rapport aux pays de l'OCDE et a regretté que la tentative de redéploiement des moyens de l'enseignement scolaire vers l'enseignement supérieur, engagée par le précédent Gouvernement en raison de l'évolution démographique, n'ait pas été poursuivie.

Considérant qu'un budget en augmentation n'était pas nécessairement un bon budget, il a estimé qu'il n'était pas possible d'accepter un taux d'échec en premier cycle qui touche 40 % des étudiants, une sélection clandestine qui devient la règle dans le système universitaire et qui favorise les étudiants les plus favorisés et les mieux informés, l'inadaptation d'une bonne part des formations supérieures aux besoins de l'économie, l'absence d'évaluation des enseignants et des établissements, les inégalités qui se développent entre les universités et qui risquent de se trouver accentuées avec le plan « U3M », les dérives dans l'utilisation des heures complémentaires et un système coûteux d'aides sociales qui n'assure pas sa fonction de redistribution.

Il a par ailleurs remarqué que la politique menée en matière de constructions universitaires ne s'était pas

accompagnée d'un effort parallèle pour assurer un fonctionnement satisfaisant des établissements.

Regrettant que le projet de budget ne marque aucune inflexion notable par rapport à ceux qui l'avaient précédé depuis le début des années 1990, que la plupart des réformes amorcées par le précédent Gouvernement, avec l'appui de toute la communauté universitaire, aient été remises en cause et que l'université soit désormais « en panne », comme le titrait récemment un quotidien du soir, il a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1998.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jacques Legendre a souhaité que le rapport de la commission consacre des développements aux conséquences de la baisse démographique pour l'enseignement supérieur et a souligné la nécessité de programmer les constructions universitaires en fonction des besoins et d'utiliser les bâtiments existants de manière satisfaisante.

M. Roger Quilliot a également estimé que l'évolution des effectifs étudiants devait être prise en compte pour évaluer les besoins en locaux universitaires et en emplois.

Il a dénoncé l'archaïsme des bibliothèques universitaires, où les étudiants n'ont pas, comme en Allemagne et aux Etats-Unis, libre accès aux ouvrages, sous réserve d'un contrôle effectué à l'entrée et à la sortie des bibliothèques. A propos de l'inflation des effectifs dans les filières de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), il s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable d'établir un *numerus clausus* pour l'accès à ces filières, comme il en existe d'ailleurs dans les IUFM, et il a estimé que l'attrait des étudiants pour les filières STAPS pouvait être comparé à celui éprouvé pour la sociologie après 1968.

Se fondant sur son expérience personnelle, il a rappelé que les maîtres assistants n'avaient normalement pas vocation à se livrer à des activités de recherche et a estimé

que le recrutement des professeurs agrégés dans l'enseignement supérieur ne risquait pas de conduire à une secondarisation de l'université. Il a, en revanche, déploré que certains professeurs d'université se déchargent de leurs cours sur les professeurs agrégés.

S'agissant de l'évaluation des enseignants-chercheurs, il a souligné la nécessité de modifier les pratiques actuelles, de contrôler la ponctualité et la présence des enseignants, et a noté que l'évaluation ne devait pas être fondée sur la rumeur ni la renommée. A cet égard, il a estimé que le système américain de notation par les étudiants, qui « votent aussi avec leurs pieds », pouvait présenter un intérêt.

Il a constaté que de trop nombreux locaux universitaires étaient sous-utilisés et a souhaité que leur utilisation soit contrôlée par les directeurs des unités de formation et de recherche et même par les recteurs chanceliers. Il a par ailleurs dénoncé l'inflation incontrôlée des « thésards » dans de nombreuses disciplines, notamment en philosophie, source d'aigreur et de déception pour les intéressés.

A propos des aides aux étudiants, il a rappelé que les aides au logement des étudiants représentaient quelque 7 milliards de francs et qu'un aménagement raisonnable du système pourrait consister à offrir aux étudiants et à leur famille, comme dans d'autres pays européens, un choix entre les aides directes et les avantages fiscaux, au lieu de cumuler les deux avantages, et à appliquer progressivement ce nouveau régime en commençant par les nouveaux étudiants, ce qui permettrait de réaliser des économies de l'ordre de 4 milliards de francs sur les dépenses d'hébergement des étudiants.

M. Franck Sérusclat a fait observer que le ministre actuel n'avait pas pu reprendre les réformes de son prédécesseur parce que celles-ci n'avaient pas été chiffrées et n'étaient pas assorties des crédits nécessaires à leur mise en oeuvre, et que les moyens prévus par le projet de bud-

get tenaient compte de l'évolution des effectifs étudiants. Il a par ailleurs contesté l'estimation faite par le rapporteur pour avis de l'importance des emplois précaires dans l'enseignement supérieur, et a estimé que la conclusion du rapport était inspirée par une position de principe.

Soulignant le rôle joué par les collectivités locales dans la réussite du plan « Université 2000 », **M. Philippe Richert** a indiqué que l'effort qu'elles avaient consenti s'était aussi traduit par une détérioration de la situation fiscale de nombre d'entre elles. Il a estimé inacceptable que les collectivités territoriales soient à nouveau sollicitées pour financer le prochain plan « U3M » et a affirmé son refus d'entrer dans une logique destinée à pallier le désengagement de l'Etat. Rappelant que les contraintes qui pesaient sur le budget des collectivités locales étaient au moins aussi importantes que celles qui pèsent sur le budget de l'Etat, il a refusé ce nouveau transfert de charges et indiqué qu'il se rangerait à la position proposée par le rapporteur pour avis.

M. André Maman a jugé dépassées les oppositions de principe à la sélection à l'entrée dans l'université, qui pourrait être un bon système si elle était bien faite et s'accompagnait d'une véritable politique d'orientation. Il a également estimé qu'il serait difficile d'en rester à la gratuité des études supérieures, soulignant que l'octroi de bourses pouvait permettre d'assurer l'égalité d'accès à un enseignement supérieur payant. Il a préconisé une participation des entreprises privées au financement des universités, qui devrait selon lui être sans influence sur le contenu des enseignements, en estimant anormal que les grandes entreprises profitent gratuitement des diplômés.

Il a également suggéré que les locaux universitaires soient utilisés tout le long de l'année civile en s'ouvrant notamment à des activités non universitaires. Il a enfin souhaité que le Sénat prenne l'initiative d'une réflexion générale permettant d'améliorer le fonctionnement de notre système universitaire.

Rejoignant les dernières observations de M. André Maman, **M. Albert Vecten** a estimé que le Sénat pouvait être l'artisan de cette réflexion et a dénoncé notamment les gaspillages résultant de la construction de nouveaux bâtiments universitaires alors que certains sont sous-utilisés ou inoccupés.

Répondant à ces diverses interventions, **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- le rapport comportera des développements sur l'évolution prévisible des effectifs étudiants ;

- si la notation des enseignants par les étudiants peut être considérée comme une révolution culturelle, elle existe déjà dans des organismes comme l'Institut des hautes études de la défense nationale et il conviendrait de la développer ;

- la position exprimée par le ministre à l'égard des réformes engagées par son prédécesseur n'a pas été des plus mesurée ;

- les financements croisés nés des lois de décentralisation constituent des « pièges mortels » pour les collectivités locales et tendent à favoriser les régions riches et à « étrangler » les régions plus pauvres ; à la limite, on peut se demander si les chambres régionales des comptes n'auraient pas vocation à poursuivre des maires qui participent au financement des dépenses relevant de l'Etat ;

- la participation des collectivités locales au financement des universités décentralisées devrait, en toute logique, leur conférer des responsabilités dans la gestion de ces établissements ;

- les universités à vocation européenne devraient sans doute être sélectives et payantes pour leurs étudiants, en fonction des revenus de ces derniers.

A l'issue de ce débat, et suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner

un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1998.

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. James Bordas sur les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1998.**

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a indiqué que le budget de la direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques (DGRCST) du ministère des affaires étrangères s'établirait en 1998 à 5,125 milliards de francs, ce qui représente en francs courants une augmentation de 0,49 % par rapport à 1997.

Il a noté qu'hors effet change-prix, c'est-à-dire en francs constants, les crédits de la DGRCST diminueraient en fait de 2,4 % en 1998.

Il a ensuite estimé que le projet de budget devait être examiné en tenant compte du phénomène de la régulation budgétaire, rappelant que 8,8 % des crédits initiaux de la DGRCST avaient été annulés en 1993 ; 5,5 % en 1994 ; 5,8 % en 1995 ; 2,1 % en 1996 ; 4,1 % en 1997.

C'est ainsi que la part des annulations de crédits du ministère des affaires étrangères supportée par la DGRCST a été en 1996 de 34 % et en 1997 de 44 %. Ces taux sont généralement bien supérieurs à la part des crédits culturels dans le budget du ministère, qui tourne depuis plusieurs années autour de 35 %.

Après avoir rappelé la répartition des annulations de crédits opérées en 1997, le rapporteur pour avis a insisté sur les effets pernicieux de cette pratique. Tout d'abord elle modifie profondément l'autorisation accordée par le Parlement. En outre, le ministère intègre dans ses prévisions les incertitudes relatives au montant des crédits qui auront été effectivement ouverts en fin d'année ; les efforts déployés afin d'atténuer les effets des gels et régulations sur la programmation des actions, sur les rythmes de déroulement des projets, et sur les relations avec nos partenaires étrangers, ne font que rendre imprévisible et illi-

sible la politique suivie, et très difficile le contrôle du Parlement.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a aussi insisté sur le fait que la régulation porte de façon prioritaire sur les crédits d'intervention, et qu'il en résulte une diminution progressive de la part des crédits de la DGRCST dans le budget du ministère des affaires étrangères, cette part est en effet passée de 42,7 % en 1970 à 35,3 % en 1997. La régulation provoque aussi, au sein des crédits de la direction générale, un hiatus de plus en plus accentué entre les moyens de fonctionnement, relativement préservés, et les moyens d'intervention, ce qui conduira peu à peu la France à entretenir à l'étranger un réseau d'établissements culturels surdimensionné au regard des moyens d'intervention disponibles.

Or le projet de budget de 1998 est loin de corriger ces évolutions regrettables.

Les crédits du titre III augmenteront de 3,4 % en francs courants alors que ceux du titre IV diminueront de 1,4 %. Les crédits d'investissement des titres V et VI resteront quand à eux stables en francs courants.

Hors effet change-prix, les crédits du titre III resteront stables en 1998 par rapport à 1997, ceux du titre IV diminuant de 3,8 %.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a estimé que si rien n'était fait pour corriger cette tendance, et en particulier si l'on n'obtenait pas la ferme assurance du Gouvernement que les crédits d'intervention ne subiraient pas de régulation en 1998, la DGRCST ressemblerait de plus en plus à une machine administrative tournant à vide.

Il a ensuite évoqué la restructuration des réseaux de coopération culturelle, scientifique et technique à l'étranger, rappelant que cette opération tentait, difficilement, de pallier les effets des régulations.

La modernisation du réseau se déploie sur 5 axes :

- le rapprochement du réseau des alliances françaises et du réseau des instituts et centres culturels ;

- la rénovation pédagogique des établissements d'enseignement ;

- la programmation des actions culturelles des établissements sous l'impulsion de l'association française d'action artistique ;

- un plan de modernisation des bibliothèques et de création de centres de ressources sur la France ;

- la poursuite de la création des centres culturels et de coopération linguistique ainsi que des centres culturels et de coopération. Une vingtaine de postes devrait être concernée par ces mesures en 1998, la liste des créations prévues n'étant pas arrêtée définitivement à ce jour.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué l'évolution de la politique audiovisuelle extérieure, rappelant que les Conseils audiovisuels extérieurs de la France (CAEF) des 24 avril et 13 septembre 1994 avaient décidé l'octroi d'une enveloppe supplémentaire de 500 millions de francs à l'action audiovisuelle extérieure, en cinq ans. Dans le prolongement de ces orientations, le CAEF du 23 novembre 1995 a décidé la création d'un pôle radiophonique et d'un pôle télévisuel.

Il a noté qu'en 1998 les mesures nouvelles seraient limitées à 31,1 millions de francs, contre les 52 millions de francs prévus par le plan quinquennal.

Il a toutefois observé que de 1995 à 1998 les crédits de l'audiovisuel extérieur auraient augmenté de 6,6 % et que la part de l'audiovisuel extérieur dans les crédits d'intervention serait passée de 26,7 % à 31,2 %, si la régulation budgétaire ne remettait pas en cause l'évolution prévue en 1998.

Il a ensuite évoqué l'évolution du budget des organismes.

Le budget de TV5 passerait de 290 millions de francs en 1997 à 292,7 millions de francs en 1998.

Le budget de CFI serait stabilisé en 1998, la subvention du ministère des affaires étrangères passant de 128,6 millions de francs en 1997 à 121,1 millions de francs en 1998.

Enfin, le budget de RFI passerait de 740,3 millions de francs en 1997 à 754,4 millions de francs en 1998, soit une croissance de 1,9 % qui proviendrait essentiellement d'une augmentation de 10,2 % de la part de redevance audiovisuelle perçue par cet organisme.

Il a aussi évoqué les péripéties de la réforme de l'audiovisuel extérieur, notant que le changement de Gouvernement avait interrompu le processus de constitution de la société holding Téléfi, qui devait être le pôle de regroupement de la télévision extérieure. Il a par ailleurs rappelé qu'une mission de réflexion sur les récentes réflexions de M. Jean-Paul Cluzel, président de RFI, avait été confiée à M. Patrick Imhaus, président de TV5, qui n'a pas encore présenté ses conclusions.

Il a estimé indispensable d'inscrire la réforme de l'audiovisuel extérieur dans les tendances profondes de l'économie de l'audiovisuel :

- l'extrême fragmentation de l'offre télévisuelle, et l'internationalisation croissante de celle-ci vont faire perdre à l'audiovisuel public extérieur une part importante de sa spécificité : la voix de la France va devenir très diverse.

La rationalisation doit par conséquent moins tendre à l'élaboration de structures unitaires susceptibles d'encadrer une offre par nature très disséminée, qu'à accompagner l'éclatement de cette offre en la faisant répondre à une stratégie de conquête de l'audience ;

- la raréfaction des moyens que l'Etat met à la disposition de l'audiovisuel public impose de maximiser l'utilisation des ressources existantes. C'est ce qui justifie l'organisation d'un pôle télévisuel à côté du pôle radiophonique déjà constitué, et France Télévision reste à cet égard un acteur incontournable.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a conclu sa présentation du projet de budget en évoquant la situation de l'enseignement français à l'étranger.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger s'élèverait en 1998 à 1,49 milliard de francs, ce qui représentait une progression de 3,7 % en francs courants et de 0,46 % en francs constants.

Il a insisté sur trois points significatifs de l'évolution de cette politique :

- les crédits des bourses scolaires augmenteront de 12 millions de francs, ce qui représente une hausse de 6,7 % par rapport à 1997 ;

- dans le cadre de la politique d'adaptation des effectifs d'enseignants, 30 emplois d'expatriés seront supprimés et 110 postes de résidents seront créés, ce qui représente une économie de 6,9 millions de francs. Cette politique, a-t-il rappelé, n'est pas sans inconvénients, la raréfaction des titulaires présents localement et la condition de résidence de trois mois rendent en effet de plus en plus difficile le recrutement de résidents ;

- une mesure nouvelle de 2,5 millions de francs est prévue pour les investissements immobiliers dans les établissements d'enseignement. L'effort reste cependant notoirement insuffisant pour permettre de réaliser les travaux de restauration et de mise aux normes des locaux.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a estimé que la politique d'enseignement du français à l'étranger resterait globalement dans une situation de stagnation peu encourageante pour les Français qui envisagent une expatriation, et que cette stagnation des moyens était également peu favorable à l'attractivité de cet élément essentiel de défense de la francophonie.

En fonction de ces analyses, et en insistant encore sur la nécessité d'écartier toute régulation des crédits en 1998, ainsi que sur celle de mieux utiliser les crédits disponibles, en vue de l'amélioration du fonctionnement du dispositif,

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits des relations culturelles extérieures en 1998.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jacques Legendre, constatant la convergence des préoccupations du rapporteur pour avis et des siennes en ce qui concerne les régulations budgétaires et l'évolution relative des crédits de fonctionnement et des crédits d'intervention de l'action culturelle extérieure, a proposé que la commission exprime solennellement sa désapprobation en cas de renouvellement de la régulation en 1998.

Il a noté que TV5 Amérique n'avait été lancée en 1997 que grâce à une ponction sur les crédits destinés aux associations soutenant la francophonie. Il a estimé que la France devait assumer les ambitions de sa politique francophone sans porter atteinte à l'indispensable action des associations.

Il a aussi souhaité que la remise en ordre de l'action télévisuelle soit menée à bien sans les perpétuelles remises en cause qui accompagnent les changements de Gouvernement. Il conviendrait de mettre en place un dispositif à la hauteur de ce que font d'ores et déjà la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'Allemagne.

M. André Maman a estimé que le rapporteur pour avis avait bien rendu compte de l'immobilisme actuel de la politique culturelle et scientifique extérieure et a approuvé l'extension de la diffusion de TV5 aux Etats-Unis.

En ce qui concerne l'enseignement français à l'étranger, il a exprimé sa satisfaction à l'égard de l'augmentation des crédits, et spécialement des crédits des bourses, tout en notant l'existence d'un malaise chez les parents d'élèves. L'enseignement français, spécialement aux Etats-Unis, est efficace et estimé mais cher. En Suède et en Norvège, une partie du coût est payée par le pays d'accueil. Globalement, la part de financement assumée par les parents tend à croître, elle approche aujourd'hui

48 %, alors que l'un des objectifs assigné à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger était la diminution des frais supportés par les parents. La classe moyenne est particulièrement touchée par cette situation, ce qui souvent la conduit à retirer ses enfants de l'enseignement français, même si d'autres motifs peuvent aussi expliquer de telles décisions.

Il a enfin estimé que l'un des objectifs devrait être d'attirer les enfants étrangers scolarisés dans les établissements français vers les universités françaises, mais qu'aux Etats-Unis, 60 % de ceux-ci poursuivaient leurs études dans le système universitaire américain.

Le président Adrien Gouteyron a demandé au rapporteur pour avis de développer son point de vue sur la rationalisation de l'audiovisuel extérieur.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a fourni les réponses suivantes aux intervenants :

– compte tenu des effets néfastes de la régulation budgétaire, il serait très opportun que la commission puisse exprimer solennellement sa désapprobation si de nouvelles mesures de régulation étaient prises en 1998 ;

– les statistiques fournies par le ministère des affaires étrangères montrent un bon maintien de la proportion d'élèves français dans les effectifs scolarisés dans les établissements du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger ;

– la rationalisation de l'audiovisuel extérieur est nécessaire, mais ne doit pas conduire à la diminution de l'offre française face à l'explosion internationale de l'offre de programmes. Ainsi, CFI apparaît, dans tous les endroits où il est diffusé, comme un instrument utile de la politique télévisuelle française.

M. Jacques Legendre a alors estimé que les émissions de CFI, très diverses, étaient aussi de qualité inégale, mais permettaient de renforcer la présence de la France dans l'offre internationale de programmes. Il a

demandé si les erreurs qui avaient récemment conduit à la diffusion d'un film pornographique dans les émissions destinées au Moyen-Orient avaient été sanctionnées.

M. James Bordas, rapporteur pour avis, a indiqué que CFI avait présenté une demande d'indemnisation à France Télécom, responsable de l'erreur technique à l'origine de cet incident.

M. Jacques Legendre a repris la parole pour dire qu'il se ralliait aux conclusions présentées par le rapporteur pour avis sur le projet de budget, l'avis favorable qu'il avait lui-même proposé le matin même sur le projet de budget de la francophonie étant justifié par les suppléments de crédits dégagés, grâce notamment aux positions prises par le président de la République, pour le financement des actions décidées au Sommet de Hanoi.

A l'issue de ce débat, et suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de **s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1998.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 18 novembre 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président. - La commission a tout d'abord procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Georges Gruillot sur les crédits consacrés aux routes et aux voies navigables dans le projet de loi de finances pour 1998.**

M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis, a, d'abord, signalé qu'il avait à rendre compte de trois catégories de crédits : les crédits des routes, ceux de la sécurité routière et, enfin, ceux des voies navigables.

S'agissant des crédits des routes, il a déclaré qu'ils devraient bénéficier, en 1998, d'une dotation de 7,366 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 0,4 % par rapport à 1997.

En ce qui concerne, en revanche, les moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programmes), il a souligné que la dotation prévue pour 1998 enregistrait une diminution de 4,9 % par rapport à 1997 (6,166 milliards de francs).

Le rapporteur pour avis a ensuite relevé que le budget des routes comprenait trois actions : le développement du réseau routier, l'entretien du réseau routier et, enfin, le développement du réseau autoroutier, financé, pour l'essentiel, par des ressources extra-budgétaires.

A propos du développement du réseau routier, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a souligné que l'enveloppe du programme d'investissements atteindrait, en 1998, 4,071 milliards de francs en crédits de paiement (- 0,6 % par rapport à 1997) et 2,857 milliards de francs en autorisations de programme (- 11,4 % par rapport à 1997).

Il a ensuite relevé qu'une masse importante de crédits en provenance de comptes spéciaux du Trésor viendrait renforcer ces dotations : 1,557 milliard de francs en provenance du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) et 466 millions de francs en provenance du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

Evoquant la ventilation des autorisations de programme entre les différents projets d'investissement, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a signalé les grands programmes de désenclavement du Massif central : l'A75 Clermont-Ferrand/Béziers ; l'A20 Vierzon-Brives ; le programme d'aménagement spécial de la RN7 Nevers-Balbigny. Ces programmes, a-t-il ajouté, devraient recevoir, en 1998, une dotation -exclusivement financée par le FITTVN- de 1,39 milliard de francs en autorisations de programme contre 1,67 milliard de francs en 1997.

Il a aussi précisé que la section nord Bobigny-Nanterre et la section ouest Pont Becquet-Pont de Rouen (section de l'A86) bénéficieraient de crédits en provenance du FARIF à hauteur de 170 millions de francs.

En dépit d'une augmentation de 6,6 % des programmes liés aux contrats Etat-régions, le rapporteur pour avis a indiqué que le total des investissements routiers enregistrait une baisse de - 4,2 % en 1998.

Pour l'entretien du réseau routier, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a relevé la progression (+ 4,2 % en crédits de paiement et + 4 % en autorisations de programme) des crédits destinés aux actions de renforcement des chaussées et de réhabilitation des autoroutes urbaines, ainsi que la stabilisation des crédits d'entretien courant (+ 0,8 % en crédits de paiement) constitués pour l'essentiel des moyens de fonctionnement des directions départementales de l'équipement.

Evoquant ensuite le réseau routier autoroutier concédé, le rapporteur pour avis a d'abord signalé que depuis 1994, la politique tarifaire et les conditions du

recours à l'emprunt de sept sociétés concessionnaires faisaient l'objet de contrats de plan quinquennal. Il a ajouté que le schéma directeur routier national du 1er avril 1992 avait prévu l'adjonction de 940 kilomètres d'autoroute supplémentaires par rapport au schéma de 1988. En 1997, a-t-il précisé, 211 kilomètres de sections ou de tronçons d'autoroute ont été mis en chantier, 1.029 kilomètres étant actuellement en travaux, notamment l'A20 entre Brives et Montauban, la section de l'A16 entre Abbeville et Boulogne et l'A39 entre Dôle et Bourg en Bresse. Il a, en outre, indiqué que neuf sections concédées et vingt-deux sections non concédées avaient été mises en service en 1997, notamment : l'A85 Angers-Vivy, l'A16 Abbeville-Boulogne, l'A28 Blangy-Neufchatel, et la section de l'A20 contournant Châteauroux.

En 1998, a-t-il souligné, ce sont 373 kilomètres qui devraient être mis en service tandis que les mises en chantier concerneraient, notamment, les sections de l'A29 entre Amiens et Saint-Quentin et celle de l'A85 entre Tours et Vierzon.

M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis, a enfin indiqué que le budget de l'Etat ne prévoyait, s'agissant du programme autoroutier, qu'une modeste dotation de 35 millions de francs en autorisations de programme pour le financement des études de définition des tracés des autoroutes concédées.

Abordant les crédits affectés à la sécurité routière, le rapporteur pour avis a déclaré que les moyens de paiement affectés aux actions conduites en matière de sécurité routière progresseraient de 1,8 % en 1998 avec une dotation de 437,5 millions de francs. Les crédits du titre III (250,2 millions de francs en 1998, soit une hausse de 5,5 % par rapport à 1997) se décomposent en trois volets : les moyens de fonctionnement de l'exploitation de la route (165,1 millions de francs), les dépenses du délégué interministériel à la sécurité routière (44,7 millions de francs) et, enfin, les crédits affectés à la formation des conducteurs (40,3 millions de francs).

Après avoir relevé que les crédits d'incitation en matière de sécurité routière s'élèveraient à 1 million de francs, en 1998, soit un montant inchangé par rapport à l'année dernière, le rapporteur pour avis a souligné que l'effort d'investissement (183,2 millions de francs en autorisations de programme soit + 7,1 % par rapport à 1997) porterait plus particulièrement en 1998 sur le développement des nouvelles technologies d'information des usagers en vue de réduire les embarras de circulation, en particulier les programmes « Sirius » (Ile-de-France) « Erato » (Toulouse), « Aliénor » (Aquitaine), « Marius » (Marseille), « Alegro » (Lille), et « Sillon Moselan » (Lorraine).

Evoquant, enfin, les crédits des voies navigables, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a indiqué que, depuis la création de l'établissement public « Voies navigables de France » (VNF), en 1991, et du FITTVN, en 1995, le budget des transports terrestres ne contenait plus, les concernant, qu'un petit reliquat affecté, pour l'essentiel, au plan d'aide à la batellerie -doté en 1998 comme en 1997 de 20 millions de francs-.

Il a indiqué que la plus grande partie des crédits publics destinés aux voies navigables étaient d'origine extrabudgétaire : le FITTVN versera ainsi 430 millions de francs (+ 23 %) à VNF qui envisage, en ce qui le concerne, d'investir 590 millions de francs en 1998.

En conclusion, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a souligné que l'ensemble des autorisations de programme (budget, FITTVN et FARIF) enregistrerait une baisse de 4,2 % tandis que les contrats de plan Etat-régions continueraient de prendre du retard en raison de la forte réduction des crédits de fonds de concours en provenance des régions. Cette réduction (5,4 milliards de francs en 1998 contre 7,4 milliards de francs en 1997), a-t-il souligné, s'explique par le surcroît de dépenses que les régions ont dû consentir par anticipation au moment du gel de la participation de l'Etat en 1997. Sur ce point, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur les conséquences

du non-respect par l'Etat de ses engagements et partant, sur la valeur juridique des contrats Etat-régions.

Il s'est ensuite demandé s'il était bien dans la vocation du FITTVN de financer des dépenses d'entretien de la voirie routière nationale. Il s'est aussi inquiété de l'éventuelle création d'un établissement public destiné à assurer la péréquation des financements entre voirie routière et autoroutes et qui, en réduisant les sociétés concessionnaires au rôle de simples opérateurs, pourrait déboucher sur l'assèchement des ressources du réseau autoroutier et la débudgétisation des routes.

Il s'est aussi interrogé sur l'avenir du schéma directeur routier national de 1992 en signalant que trois liaisons, au moins, étaient déjà directement remises en cause : l'A58, l'A51 et le débouché en Seine-Saint-Denis de l'A16.

Rappelant que la révision du schéma directeur routier national était subordonnée au schéma d'aménagement et de développement du territoire prévu par la loi d'orientation de 1995, le rapporteur pour avis a relevé que le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire était en train de mettre au point une modification de ladite loi.

Le rapporteur pour avis, a, en outre, fait observer que les crédits de la sécurité routière faisaient traditionnellement l'objet d'annulations massives dans le cadre de la régulation budgétaire : ainsi, les crédits de paiement réellement disponibles en 1997 ne s'étaient élevés qu'à 373 millions de francs, soit - 13 % par rapport aux crédits votés.

La sécurité routière, a-t-il ajouté, a néanmoins connu une amélioration en 1996 avec une diminution de 3,9 % du nombre de tués, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a toutefois estimé que les progrès constatés demeureraient très en-deçà des attentes et que si le nombre des accidents enregistrait une baisse, leur gravité avait en revanche tendance à s'amplifier.

Le rapporteur pour avis a encore relevé que la dotation du FITTVN affectée en 1998 aux voies navigables (430 millions de francs) serait très inférieure au produit attendu de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés (1,69 milliard de francs), dont le projet de loi de finances prévoit le doublement du taux.

Evoquant enfin les grands projets fluviaux, le rapporteur pour avis a déclaré que seul demeurerait en lice le projet de voie fluviale Seine-nord, qui devrait permettre de relier l'Île-de-France au bassin de l'estuaire du Rhin, après la décision d'abandonner le projet de construction du canal Rhin-Rhône. Sur ce point, **M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis**, a rappelé les termes du communiqué publié par le groupe d'étude sur le canal Rhin-Rhône, présidé par M. Jacques Rocca Serra.

Le rapporteur pour avis a estimé qu'au même titre que pour les contrats de plan, il y avait eu, sur ce sujet, manquement à la parole de l'Etat.

En conclusion, il a estimé que les « attermolements » gouvernementaux en matière de politique des transports terrestres étaient de mauvais augure pour le redressement de l'emploi et l'avenir économique de la France ainsi que pour son intégration européenne à l'heure de la mise en place de l'euro.

M. Jean François-Poncet, président, s'est déclaré, tout d'abord, choqué par le fait qu'un projet voulu par le Parlement dans une loi -en l'occurrence le financement et l'achèvement de la construction du canal Rhin-Rhône prévus par l'article 36 de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire de 1995- puisse être remis en cause par une simple décision ministérielle. A cet égard, il a estimé que le décret ministériel mettant fin au projet paraissait entaché d'illégalité.

Abordant ensuite le problème de la débudgétisation, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est vivement élevé contre la « dénaturation » du FITTVN, dont le législateur avait souhaité qu'il soit un outil financier supplé-

mentaire au service de l'aménagement du territoire, et que les services du ministère des finances tendaient à transformer en simple substitut au budget.

Par ailleurs, a-t-il ajouté, le comité de gestion où les élus sont représentés n'est toujours pas en mesure d'exercer de véritables prérogatives dans le choix des investissements, alors que c'est à cette seule condition que le Parlement avait accepté de renoncer au statut d'établissement public pour le FITTVN.

Il a, encore, vivement critiqué le fait que le fonds soit utilisé pour financer l'entretien de la voirie routière nationale et souligné que le projet de faire financer ledit entretien par les péages sonnerait le glas de tout notre système de financement des autoroutes.

Soulignant enfin le rôle vital du désenclavement dans l'aménagement du territoire, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est demandé si les pouvoirs publics n'avaient pas profondément modifié leur position sur ce sujet.

M. Marcel Deneux s'est interrogé sur le calendrier de réalisation du projet de liaison fluviale Seine-Nord. Il s'est ensuite demandé si le développement du réseau autoroutier n'était pas facilité par le régime de la concession.

Sur ce point, **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que le niveau d'endettement des sociétés concessionnaires d'autoroutes imposait au système un certain nombre de contraintes.

M. Marcel Deneux a enfin précisé que la section de l'A16 Amiens-Abbeville était mise en service depuis le 26 juin 1997 et qu'une section de l'A29 devrait relier Amiens à Saint-Quentin en 1998.

M. Jean Huchon a rappelé, pour sa part, que le tronçon Angers-Vivry avait été mis en service le 10 janvier 1997 et qu'il comptait bien sur le lancement, en 1998, de l'A87 Angers-Cholet-La-Roche-sur-Yon.

M. Jean-Paul Emorine s'est déclaré en plein accord avec les observations formulées par le rapporteur et le pré-

sident Jean François-Poncet sur le problème de la « débudgétisation » ainsi que sur l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône.

Sur proposition du rapporteur, la commission a émis un avis **défavorable à l'adoption des crédits** des routes et des voies navigables **dans le projet de budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement pour 1998**, M. Pierre Lefebvre ainsi que les sénateurs du groupe socialiste s'abstenant.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean-François Le Grand sur l'aviation civile et le transport aérien dans le projet de loi de finances pour 1998**.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis, s'est félicité des efforts entrepris par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour se conformer au souhait de transparence exprimé par le Parlement, à travers l'élaboration d'un état récapitulatif présentant la répartition des coûts et des dépenses du budget annexe de l'aviation civile (BAAC).

Après avoir indiqué que les fonds inscrits au BAAC s'élevaient à 8,469 milliards de francs pour 1998, en hausse de 5,91 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997, il en a présenté les principales orientations :

- une simple reconduction de la subvention de l'Etat ;
- une augmentation des redevances et taxes à la charge des compagnies aériennes sur lesquelles pèseront donc exclusivement les recettes du budget annexe. A cet égard, il a souligné l'augmentation de 39,3 % de la taxe de sécurité et de sûreté, qui ne manquera pas de déséquilibrer les comptes de ces compagnies.

Evoquant ensuite les dépenses du BAAC, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a souhaité que le Gouvernement améliore la cohérence des programmes français et européen dans le domaine de la navigation aérienne et s'est interrogé sur l'opportunité des

importantes charges de personnel (+ 6 %), dues aux hausses de salaires substantielles dont bénéficiaient les fonctionnaires du contrôle aérien.

Il a ensuite indiqué que la taxe qui alimente le fonds de péréquation des transports aériens était maintenue par le projet de loi de finances pour 1998 à un franc par passager embarqué. Il a souligné que, dans ces conditions, ce fonds ne devrait pas connaître de difficultés de trésorerie dans les deux années à venir, le taux de la taxe devant probablement être réexaminé à partir de l'an 2000.

S'il a estimé qu'il fallait sans doute exclure tout assouplissement des critères communautaires d'éligibilité des liaisons aériennes au FPTA, le rapporteur pour avis a cependant souhaité qu'une réflexion soit menée sur les modalités et conditions d'application de ces critères par la France, de façon à établir un bilan du dispositif et à identifier, dans le cadre de la réglementation communautaire, d'éventuelles marges de manoeuvre.

S'agissant enfin des dotations destinées aux programmes aéronautiques, le rapporteur pour avis a déploré la réduction d'un tiers des crédits de soutien à la recherche-amont, au moment où cette dernière s'avèrait vitale pour affronter une concurrence mondiale très vive. A cet égard, après avoir rappelé que la construction aéronautique civile américaine bénéficiait de crédits du ministère de la défense et de la NASA, il a fait part de son « regret teinté d'amertume » de constater que l'on pénalisait de nouveau les constructeurs européens après avoir tenté, ces deux dernières années, de se rapprocher de la démarche américaine en ce domaine. S'il s'est félicité de l'augmentation de 34,4 % des crédits destinés aux avances remboursables, il a cependant souligné qu'elles ne faisaient que traduire la relance des programmes aéronautiques, et non un plus grand engagement budgétaire de l'Etat.

Dans ces conditions, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de don-

ner un avis défavorable à l'adoption des crédits destinés aux transports aériens dans le projet de loi de finances pour 1998.

Il a ensuite exposé l'évolution du paysage aérien mondial et européen, caractérisé à la fois par une croissance du trafic et par une concurrence acharnée ne permettant plus de raisonner en termes nationaux dans ce secteur.

Après avoir salué les efforts de rationalisation et de productivité réalisés par la direction et par le personnel du groupe Air France, il a cependant relativisé l'amélioration des résultats obtenus, Lufthansa et British Airways ayant, dans le même temps, multiplié leurs profits respectivement par trois et par quatre.

Le rapporteur pour avis a souligné que la mondialisation du secteur du transport aérien s'accompagnait d'un mouvement accentué d'alliances entre compagnies, qu'il a qualifié de véritable « jeu de monopoly ».

Evoquant les alliances majeures qui se sont nouées dans le secteur, il a relevé que ces alliances étaient désormais basées sur la pratique des « codes partagés », qui permet d'éviter une concurrence suicidaire sur la fidélisation des passagers et fait observer que l'aspect capitalistique prendrait à l'avenir une importance croissante. Il a estimé que, dans ces conditions, le groupe Air France devait mener une stratégie d'alliances ambitieuse reposant sur trois piliers : européen, américain et asiatique, le groupe devant combler un important retard en la matière. Après avoir rappelé que la répartition du capital des compagnies aériennes européennes avait souvent évolué -six des plus grandes compagnies ayant désormais une majorité d'investisseurs privés-, il a jugé que l'absence d'engagement clair en faveur d'une privatisation d'Air France pénalisait cette dernière et nuisait à sa crédibilité dans sa recherche d'alliances. Or, a-t-il précisé, cette stratégie doit être menée rapidement, dans la mesure où le marché mondial sera totalement capté d'ici deux à trois ans.

En outre, il a fait observer qu'en l'absence de privatisation, les personnels du groupe ayant accepté des réductions de salaires en contrepartie d'actions seraient fondés à considérer qu'ils avaient été payés en « monnaie de singe ». Il a craint que ne soit, dans ce cas, freinée -voire cassée- la dynamique qui avait jusqu'ici permis des efforts de rationalisation du groupe.

Puis, après avoir souligné le développement du trafic enregistré par les transporteurs régionaux privés, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a souhaité une réforme du Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM), qu'il avait l'honneur de présider et dont il a estimé le fonctionnement « figé et très administratif ». Il a, en outre, dénoncé la « double casquette » de la DGAC, à la fois opérateur et régulateur.

S'agissant des infrastructures aéroportuaires, le rapporteur pour avis a souligné l'évolution positive du trafic des aéroports parisiens dont il a rappelé qu'ils étaient les seuls aéroports à vocation internationale, en Europe, à disposer d'une capacité de développement permettant de répondre à la croissance du trafic. Dans ces conditions, il s'est félicité qu'ait été confirmée la décision de construire deux pistes supplémentaires sur l'aéroport de Roissy.

Il a ensuite évoqué l'impact négatif de la réglementation communautaire sur les finances d'Aéroport de Paris (directives relatives à l'accès au marché de l'assistance en escale et aux redevances aéroportuaires et projet de suppression des ventes hors taxes).

Le rapporteur pour avis a souligné la croissance du trafic des principaux aéroports de province. Il a cependant estimé qu'il serait illusoire de considérer que le desserrement du trafic francilien vers ces aéroports pourrait offrir une alternative entièrement satisfaisante aux aéroports parisiens pour accueillir la demande. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur ce qu'il adviendrait d'Orly en cas d'accident aérien aux alentours de ce site et a estimé que, dans ces conditions, on pouvait s'interroger sur l'opportunité de

renoncer aujourd'hui à disposer des réserves foncières permettant éventuellement de construire, à terme, un aéroport sur le site de Beauvilliers, en Eure-et-Loir. Il a jugé que la commission s'honorerait en posant cette question.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué le problème de la dévolution des plates-formes aéroportuaires parisiennes, estimant que l'aéroport d'Orly devait être réservé aux lignes intérieures et intra-communautaires et les vols long courrier concentrés sur l'aéroport de Roissy.

S'agissant de la filière aéronautique, il s'est félicité des résultats positifs du groupe Aérospatiale, qui lui permettraient de recruter environ 1.200 personnes sur la période 1996 – 1999.

Il s'est cependant inquiété de la véritable « guerre commerciale » menée par les Etats-Unis, en particulier de la menace résultant de la fusion de Boeing et de Mac Donnell Douglas et de la stratégie d'exclusivité menée par l'avionneur américain, qui entraîne des distorsions de concurrence au détriment de l'industrie européenne. Souhaitant un renforcement de la coopération européenne dans le secteur aéronautique, le rapporteur pour avis a jugé nécessaire la poursuite du processus d'intégration d'Airbus, une société unique devant être constituée au début de l'année 1999.

Il a défendu l'idée d'une réforme du dispositif de soutien public à la recherche et au développement, au moyen notamment d'un accroissement des aides indirectes, à l'instar du dispositif américain, comme le préconisait le rapport de M. Yvon Collin sur ce sujet. Il a, par ailleurs, attaché beaucoup d'importance à ce que la recherche dans le domaine aéronautique donne la priorité à la lutte contre les nuisances sonores.

Un large échange de vues s'est ensuite instauré au sein de la commission.

Après avoir félicité le rapporteur pour avis pour la qualité de son exposé, **M. Jean Huchon** s'est inquiété de

la concurrence exercée par Boeing et s'est interrogé sur le prix et le résultat des navettes mises en place par l'ex-Air Inter.

En réponse, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a rappelé que cette compagnie -dont le passif était très lourd, et qui ne bénéficiait plus de la péréquation entre les lignes « milliardaires » et les lignes déficitaires-, était parvenue, à travers la mise en place de ces navettes, à réduire les coûts unitaires en réalisant des gains de productivité. Il a relevé que l'optimisation de la recette serait favorisée par une meilleure adaptation des avions à ce type de trafic.

Après avoir lui aussi félicité le rapporteur pour avis, **M. Gérard César** a déclaré partager son point de vue s'agissant du site de Beauvilliers, et souhaité que le débat dans ce domaine ne soit pas fermé.

S'interrogeant sur le bilan du fonctionnement des navettes, il a jugé « scandaleux » qu'à l'occasion des retards parfois importants dont elles étaient l'objet, aucune information ne soit délivrée aux passagers. Il a enfin demandé les raisons de la grève des pilotes du jeudi précédent.

Sur ce point, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis**, a rappelé que les pilotes de l'ex-Air Inter devaient passer sous le statut des pilotes d'Air France, ce qui leur posait certains problèmes en termes de prise en compte de l'ancienneté et d'évolution des conditions de travail. Il a indiqué que seule une minorité des membres du syndicat des pilotes avait cependant suivi cette grève.

Répondant ensuite à **M. Jacques de Menou** qui évoquait le projet de British Airways de développer l'activité d'une compagnie de transport européen bon marché, le rapporteur pour avis a exposé que de telles compagnies pourraient se multiplier étant donnée la demande en ce domaine. Il s'est cependant inquiété des risques de « dumping » économique et social par ces compagnies qui, pouvant être basées à Jersey, par exemple, n'hésiteraient pas

à recruter des pilotes étrangers à bas salaire. Il a indiqué que le CSAM comme l'Union européenne menaient des réflexions sur la possibilité de contrer de telles pratiques qui, en outre, posaient le problème de la sécurité des avions.

A la suite d'une intervention de **M. Jean Huchon**, qui avait évoqué l'aéroport de Wattries, le rapporteur pour avis a indiqué que les aéroports de province connaîtraient, à terme, un développement important en raison de la croissance du transport de fret. A cet égard, il a relevé que la banalisation de ce type de transport entraînerait une baisse de ses coûts qui amènerait les compagnies à se positionner sur les aéroports de province, dont les coûts étaient inférieurs aux aéroports parisiens.

M. Kléber Malécot a souhaité que le Gouvernement adopte une position claire sur l'avenir du site de Beauvilliers.

La commission a ensuite donné un **avis défavorable aux crédits inscrits au titre de l'aviation civile dans le projet de loi de finances pour 1998**, les sénateurs du groupe socialiste et M. Pierre Lefebvre s'abstenant.

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. William Chervy sur les crédits consacrés au logement dans le projet de loi de finances pour 1998.****

Ayant rappelé que la priorité reconnue au logement par le Gouvernement s'était traduite en juillet 1997 par l'actualisation et la revalorisation des aides personnelles au logement (APL), le financement de 50.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) supplémentaires, un complément de 300 millions de francs pour la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et de 200 millions de francs pour l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH),

M. William Chervy, rapporteur pour avis, a souligné l'effort remarquable en faveur du logement affiché dans le projet de loi de finances pour 1998.

Faisant valoir que pour avoir une vision complète de l'effort budgétaire en faveur du logement, il fallait, outre le produit des comptes d'affectation spéciale, tenir compte également des dépenses fiscales relatives au logement social qui constituaient des substituts aux aides à la pierre, il a indiqué que le montant des dépenses budgétaires et fiscales en faveur du logement s'élevait à 51,3 milliards, soit une augmentation d'environ 13 %.

Le rapporteur pour avis a exposé que la première priorité concernait les aides à la personne dont les crédits s'élevaient à 32,65 milliards de francs, soit une progression de 9,8 %.

Il a indiqué que la réforme de l'APL initiée par le précédent Gouvernement en avril 1997 avait eu pour objet l'instauration d'un barème unique fondé sur le taux d'effort des ménages pour l'ensemble du parc locatif, et il a estimé que, sous réserve d'une enquête de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) non encore publiée, les ménages modestes n'avaient subi aucune perte significative du fait de cette réforme.

Rappelant qu'au 1er juillet 1997, le Gouvernement avait décidé de l'actualisation et de la revalorisation des barèmes, ce qui représentait 2,9 milliards de francs supplémentaires en année pleine, il a souligné qu'une provision de 500 millions de francs était également inscrite au budget, en prévision d'une actualisation au 1er juillet 1998.

Tout en se déclarant très favorable à une actualisation régulière des barèmes, le rapporteur pour avis a enfin attiré l'attention sur certaines aberrations du régime des aides à la personne -parfois flagrantes dans le cas de l'allocation de logement social, versées aux étudiants, qui ne tient pas compte de la situation des familles, ou très com-

plexes à corriger lorsqu'il s'agissait de la prise en compte des revenus d'activité ou de remplacement des ménages-.

En ce qui concerne l'effort de solidarité en faveur du logement des personnes défavorisées, le rapporteur pour avis s'est félicité de la rebudgétisation des dépenses afférentes aux fonds de solidarité pour le logement et aux aides au logement temporaire.

S'agissant du logement locatif social, le rapporteur pour avis a exposé que le Gouvernement élargissait le dispositif de la TVA à taux réduit voté l'an dernier pour la construction de logements sociaux, aux travaux de rénovation subventionnés ou financés sur fonds propres des organismes d'habitation à loyer modéré.

Il a fait valoir qu'en contrepartie de la diminution des subventions autorisée par cette baisse du taux de TVA, le Gouvernement améliorerait le financement des prêts locatifs aidés-très sociaux (PLA-TS), à propos desquels il a souligné l'insuffisante réalisation des programmes physiques au regard des engagements affichés. Il a indiqué que l'offre de PLA-TS serait également diversifiée pour mieux répondre aux cas sociaux les plus lourds ou programmer des opérations de reconstruction-démolition.

Tout en se félicitant de l'effort budgétaire en faveur de la construction de logements sociaux, le rapporteur pour avis a appelé l'attention sur le problème des taux d'intérêt réels trop élevés des crédits au logement social.

Il a, en outre, considéré que le parc de logements privés bénéficiait également de l'effort budgétaire consenti pour 1998 en indiquant que les majorations de dotations décidées en juillet 1997 concernant les primes à l'amélioration de l'habitat et pour l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat étaient confirmées dans le projet de loi de finances pour 1998.

Il a fait valoir que le mécanisme de l'amortissement accéléré prévu jusqu'au 31 décembre 1998 n'était pas remis en cause, ce qui devrait favoriser la construction de 30.000 logements par an.

Enfin, il s'est déclaré très favorable à la définition d'un dispositif pérenne sur le statut du bailleur privé, pour encourager l'émergence d'une nouvelle génération de bailleurs, et définir aux côtés du secteur locatif social, un secteur locatif privé conventionné, dans lequel, en contrepartie d'avantages fiscaux ou de garanties sur le paiement des loyers, les bailleurs s'engageraient sur des modérations de loyers.

Le rapporteur pour avis a ensuite fait part de plusieurs inquiétudes, soulignant que certaines avaient déjà été exposées l'an dernier.

Il a reconnu que, de façon mécanique, l'alourdissement de l'ensemble des prélèvements sociaux de 4,9 % à 10 % sur les revenus fonciers induisait un prélèvement supplémentaire d'environ cinq milliards de francs, très pénalisant pour de nombreux petits propriétaires privés.

Se félicitant du succès de l'accession sociale à la propriété à travers le prêt à taux zéro qui répond aux aspirations profondes de nombreux concitoyens, il s'est inquiété a contrario de la diminution de 5,1 % des financements prévus pour 1998 et a dénoncé le prélèvement de 500 millions de francs sur le compte d'affectation spéciale alimenté par la contribution exceptionnelle du 1 % logement, pour financer les aides à la personne, alors même que la convention du 17 septembre 1997 signée avec les partenaires sociaux affectait le produit de cette contribution au seul financement des aides à la pierre.

Il a considéré que la restriction de l'accès aux prêts à taux zéro aux seuls primo-accédants risquait de segmenter le marché immobilier et que le raccourcissement de la période de différé de remboursement total ou partiel allait fragiliser la situation financière des acquéreurs les moins aisés.

De plus, il a reconnu que rien n'était prévu après le 31 décembre 1998 pour financer le prêt à taux zéro et que le Gouvernement se trouvait dans une impasse.

Evoquant la position très réservée de la commission sur le principe du prélèvement exceptionnel opéré sur les avoirs du 1 % logement en 1997 et en 1998, le rapporteur pour avis a réaffirmé son attachement à ce dispositif, indispensable pour permettre localement le bouclage d'opérations de constructions sociales, voire de réhabilitations lourdes.

S'agissant de l'Union d'économie sociale du logement, nouvellement créée, il a fait valoir qu'en mobilisant ses ressources internes et en recourant à l'emprunt, elle avait, conformément à l'engagement pris dans la convention du 17 septembre 1996, porté sa capacité totale d'investissement à 14 milliards de francs pour 1997 et pour 1998, mais qu'il ne pourrait en être de même en 1999 si le prélèvement exceptionnel était prorogé.

Soulignant l'urgence de trouver des moyens de financement nouveaux en dehors du strict cadre budgétaire, il a évoqué une éventuelle contribution de l'épargne-logement, dont une très faible part est effectivement affectée à l'acquisition de logements -300 milliards de francs sur 1.100 milliards de francs d'encours- alors même que l'Etat verse une prime sur chaque plan épargne-logement pour encourager l'accession à la propriété.

En conclusion, le rapporteur pour avis s'est félicité de la progression des crédits consacrés au logement et a souhaité que soient définis de nouveaux outils pour améliorer la politique du logement. Sous réserve des observations formulées, il a proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du logement pour 1998.

Au cours de la discussion générale qui a suivi, **M. Jacques de Menou** est intervenu pour faire part de son désaccord sur les limitations des conditions d'accès au prêt à taux zéro en vigueur depuis le 1er novembre dernier et souhaiter que le Gouvernement module les exceptions au critère du primo-accédant pour tenir compte des obligations de mobilité imposées pour des raisons familiales. Il s'est félicité de la diminution du taux de TVA sur les opé-

rations de réhabilitation dans le secteur locatif social, en rappelant que le précédent Gouvernement l'avait décidée pour le secteur de la construction sociale et il a demandé au rapporteur si le bénéfice du taux réduit de TVA bénéficiait aux opérations menées dans les maisons de retraite.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné tout l'intérêt de cette mesure, pour l'ensemble du secteur du bâtiment et notamment pour les artisans et les petites et moyennes entreprises.

M. Gérard Braun a déclaré partager les inquiétudes du rapporteur sur l'avenir du prêt à taux zéro et a souhaité également que le critère de l'agrandissement des familles puisse être pris en compte pour le bénéfice du prêt à taux zéro. S'agissant du taux réduit de TVA, il a souhaité qu'il s'applique à tous les travaux de réhabilitation, en soulignant tout l'intérêt des opérations de ce type menées par les communes.

Il a déclaré que le prélèvement de 500 millions de francs opéré sur la contribution exceptionnelle du 1 % logement et décidé par l'article 23 de la loi de finances pour 1998 était inacceptable, car il s'agissait d'un détournement de fonds pour le financement des aides à la personne.

M. Dominique Braye a déclaré partager les mêmes inquiétudes que ses collègues s'agissant des restrictions aux conditions de distribution du prêt à taux zéro, jugeant que la limitation du bénéfice du dispositif aux seuls primo-accédants cassait le rythme naturel d'acquisitions immobilières successives adaptées aux évolutions de la cellule familiale. Il a dénoncé l'insuffisance des moyens publics pour en assurer le financement et jugé que l'ensemble des mesures fiscales récemment décidées allaient, dans le même temps, décourager l'investissement privé immobilier, en soulignant que l'accroissement du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus fonciers ne manquerait pas de fragiliser nombre

de petits propriétaires privés qui avaient investi dans la pierre pour compléter des retraites insuffisantes.

M. Jean Huchon s'est associé aux remarques de ses collègues sur les restrictions apportées au prêt à taux zéro et sur l'impact très négatif pour les petits propriétaires privés de la hausse de la CSG. Il a interrogé le rapporteur sur les aides prévues pour les travaux effectués par les propriétaires occupants et s'est déclaré très inquiet des effets de l'abaissement de la durée du travail, considérant que cela aurait pour effet de favoriser le travail au noir pour les petits travaux d'entretien et de réhabilitation.

Leur répondant, **M. William Chervy, rapporteur pour avis**, a indiqué que le bénéfice du taux réduit de TVA sur les travaux de réhabilitation concernait le logement social, y compris celui appartenant aux communes et aux groupements de communes mais il a reconnu que des précisions devaient être demandées pour les communes n'ayant pas d'office municipal d'HLM et néanmoins propriétaires de logements sociaux. S'agissant des aides prévues pour les travaux effectués par les propriétaires-occupants, il a rappelé que les crédits pour la prime à l'amélioration de l'habitat avaient augmenté de 300 millions de francs dès 1997 et il a fait valoir qu'un nouveau dispositif de crédit d'impôt pour les travaux de rénovation était institué, bénéficiant également aux contribuables non imposés, sous forme de remboursement sur présentation de factures.

S'agissant de la lutte contre le travail au noir, il s'est demandé s'il ne faudrait pas, à l'occasion du dépôt d'une demande de permis de construire en mairie, exiger la liste des entreprises retenues par les travaux.

M. Alain Pluchet, tout en félicitant le rapporteur pour avis pour l'intérêt de son exposé, a souligné que la majorité sénatoriale, défendant d'autres orientations en matière de logement, ne pouvait accepter l'aggravation du taux de la CSG sur les revenus fonciers et qu'en consé-

quence son groupe donnait un avis défavorable à l'adoption des crédits du logement.

Puis, la commission, contre l'avis de son rapporteur, a émis **un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au logement**, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen votant pour leur adoption, et MM. Georges Berchet et Jean-Marie Rausch s'abstenant.

La commission a ensuite procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Rausch sur les crédits consacrés à la recherche dans le projet de loi de finances pour 1998**.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a considéré que l'effort de recherche d'un pays était le meilleur garant de son avenir. Promesse de croissance, promesse d'innovation, promesse d'emplois, la recherche était, a-t-il jugé, la sève de notre économie, la clé de toute conquête industrielle.

Rappelant que la France consacrait actuellement 2,34 % de son produit intérieur brut à la recherche, ce qui situait notre pays au 3e rang mondial, il a toutefois fait valoir que ce chiffre était en dessous de l'objectif de 2,5 % fixé par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche, qu'il avait eu l'honneur de rapporter.

Si la recherche publique était à un bon niveau par rapport aux autres pays, la France souffrait, a-t-il considéré, d'un déficit sensible dans le financement de la recherche par les entreprises, souligné chaque année par la commission.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits demandés pour 1998 au titre du budget civil de recherche et développement, qui regroupe l'ensemble des crédits de l'Etat affectés à la recherche civile, s'élevaient à 53,05 milliards de francs, en progression de 1,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997. Il a rappelé que le budget 1997 avait été, quant à lui, en baisse de 1,37 %. En ce qui concerne les crédits du

seul ministère chargé de la recherche, il a précisé qu'ils s'élevaient à 39,6 milliards de francs, en augmentation de 3 %.

Estimant que le Gouvernement souhaitait donner la priorité aux dépenses ordinaires par la création de 400 postes de chercheurs et de 200 postes d'ingénieurs, techniciens et administratifs dans les établissements de recherche, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget de l'année dernière avait au contraire supprimé des emplois.

Quant aux dépenses en capital, il a précisé que les crédits de paiement du budget civil de recherche et développement diminuaient de 0,2 %.

Le rapporteur pour avis a considéré qu'un coup d'arrêt était donné aux très grands équipements de recherche, pour lesquels le budget 1998 proposait d'économiser 300 millions de francs, alors que ces derniers contribuaient pourtant au progrès de la recherche scientifique dans de nombreuses disciplines et nécessitaient un étalement pluriannuel de leur financement. La décision d'implantation du projet Soleil, par exemple -synchrotron de troisième génération, nécessaire à la recherche en chimie, en physique des matériaux et surtout dans les sciences du vivant et la pharmacologie-, qui devait intervenir cette année, avait été, a-t-il souligné, repoussée à une date ultérieure.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a ensuite insisté sur deux grandes préoccupations de la commission : la contribution de la recherche à l'aménagement du territoire et l'accès des petites entreprises à la recherche.

Rappelant que la trop grande concentration géographique des chercheurs en Ile-de-France avait été régulièrement dénoncée par la commission, il a estimé que sans une répartition équilibrée de la matière grise, il n'y avait pas de développement harmonieux du territoire qui soit possible.

Il a indiqué que la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et les comités interministériels d'aménagement du territoire de 1992 et 1994 avaient prévu un ensemble de mesures pour régionaliser davantage les équipes de recherche, décisions qui commençaient à porter leurs fruits puisqu'une enquête du ministère de la recherche -ne portant malheureusement pas sur tous les chercheurs- indiquait que la région Ile-de-France représentait 46,3 % des effectifs des organismes de recherche, contre 49 % en 1992.

Au 1er janvier 1997, a-t-il précisé, 2.585 emplois de chercheurs publics avaient été délocalisés en province depuis 1992, conformément aux engagements pris lors des CIAT successifs.

En ce qui concerne l'accès des petites entreprises à la recherche, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, a précisé qu'en France, la recherche était trop majoritairement le fait du secteur public, et trop souvent, pour le reste, réalisée par de grands groupes plutôt que par des PME.

Il a rappelé que le précédent Gouvernement avait créé un instrument financier intéressant les fonds communs de placement dans l'innovation, visant à améliorer l'accès aux fonds propres des entreprises innovantes réalisant de fortes dépenses de recherche, et que le projet de loi de finances pour 1998 comportait deux dispositions dont l'objet était similaire : des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise seraient créés afin de mettre fin à la fuite des cerveaux français vers les États-Unis ; un report d'imposition des plus-values de cession d'actions en cas de réemploi des fonds dans les PME nouvelles serait mis en place pour développer ce qui existait déjà aux États-Unis, où ceux qu'on appelait les « Business Angels » apportaient des capitaux aux entreprises innovantes en création.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a souhaité que cet effort soit poursuivi et que soit renforcée l'osmose entre la recherche publique et les entreprises, au

moyen d'une systématisation des échanges entre ces deux mondes, encore trop étrangers l'un à l'autre. Il a insisté sur la rigidité du statut des chercheurs publics, qui leur interdisait, comme venait de le rappeler un récent rapport de la Cour des Comptes, d'exercer cumulativement une activité en laboratoire public et en entreprise, ce qui paraissait peu adapté à la nécessaire valorisation de la recherche française. Il a jugé que la recherche publique avait besoin d'un décloisonnement accru et de plus de souplesse.

M. Henri Revol a rappelé que le souhait, louable, de la commission de voir la recherche mieux décentralisée et plus accessible aux PME, ne devait pas conduire à une réduction ni à une dispersion excessive de la recherche, qui lui seraient préjudiciables. Il a estimé que l'effort français en matière de recherche fondamentale devrait être préservé, faute de quoi la France perdrait la bonne position qui était la sienne dans ce domaine. Il a jugé que la décision de différer l'engagement du projet de nouveau synchrotron était une erreur.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a relevé que la position du ministre, qui avait récemment reçu les rapporteurs spéciaux et pour avis du Sénat au sujet du budget, lui semblait souffrir d'une sorte de contradiction entre l'effort engagé de décentralisation des chercheurs, qui serait poursuivi, et la politique d'implantation des grands équipements, qui concernerait vraisemblablement en premier lieu la région Ile-de-France.

M. Henri Revol, rappelant l'importance des travaux conduits à Cadarache, ainsi qu'à Grenoble, a jugé qu'une localisation en province était pleinement compatible avec une utilisation optimale des équipements.

Revenant sur le cloisonnement français des recherches privée et publique et l'opposant à la situation américaine, **M. Roger Rinchet** a jugé que cet état de fait découlait souvent de l'éloignement géographique, au sein des villes,

entre les parcs d'activités et les universités, empêchant ainsi une symbiose pourtant féconde et nécessaire.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis, a déclaré partager ce point de vue. Il a rappelé que la technopole de Metz réunissait non seulement plusieurs grandes écoles et universités françaises et américaines, mais aussi plus de 200 petites et moyennes entreprises, ce qui avait conduit à la mise en place, le 6 novembre dernier, d'une expérimentation, essentielle pour la diffusion des nouvelles technologies en France, réalisée pour la première fois au monde, de fourniture d'Internet aux particuliers sur le réseau câblé de la ville, au moyen d'un simple téléviseur et au prix d'un abonnement forfaitaire, peu coûteux pour les usagers.

Répondant à **M. Francis Grignon**, qui l'interrogeait sur le nombre de chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et sur l'importance de leurs éventuels transferts vers le secteur privé, le rapporteur pour avis a rappelé les dispositions du statut des chercheurs, qui freinaient leur départ vers les entreprises.

Après l'intervention de **M. Jean François-Poncet, président**, sur ce même sujet et sur l'organisation de la recherche en Allemagne, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, a précisé que Mme Catherine Bréchnignac, directeur général du CNRS, consciente de ces faiblesses, souhaitait développer les échanges entre les chercheurs de l'établissement et les entreprises.

M. Charles Revet, évoquant ses récents entretiens avec des cadres supérieurs désireux d'émigrer aux États-Unis pour créer leur entreprise, a demandé au rapporteur pour avis si le secteur de la recherche souffrait de ce même phénomène de fuite des cerveaux. Acquiesçant, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, a rappelé les dispositions des projets de loi de finances pour 1997 et 1998 visant à favoriser la création d'entreprises innovantes en France, dont il a jugé qu'elle était encore insuffisante, au regard par exemple de la situation du Massachusetts ins-

titute of technology (MIT) à Boston dont les chercheurs étaient encouragés à créer leur propre entreprise, ce qui avait entraîné ces dernières années de nombreux départs de cerveaux français et notamment de chercheurs en informatique.

M. Louis Moinard a redouté que les transferts vers le privé ne concernent que les meilleurs d'entre les chercheurs, les autres restant dans le secteur public. Revenant au problème de l'évasion des cerveaux, il a jugé que le régime d'imposition français en était responsable.

En réponse, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur ce point. Il a, par ailleurs, précisé que M. Claude Allègre suggérerait aux régions de mettre en place des instituts d'innovation favorisant la création d'entreprises innovantes.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission s'en est ensuite **remis à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits consacrés à la recherche dans le projet de loi de finances pour 1998.**

La commission a enfin procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Michel Souplet sur les crédits consacrés au commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 1998.**

M. Michel Souplet, rapporteur pour avis, a indiqué que si le rythme de la croissance devrait se révéler plus soutenu en 1997 et 1998 que l'année précédente, il fallait cependant espérer que les turbulences monétaires et financières actuelles ne viendraient pas déstabiliser l'économie mondiale et, par là-même, freiner le dynamisme des échanges mondiaux.

Il a exposé que le bilan de l'état d'avancement des négociations plurilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), auquel il procédait de façon exhaustive dans son rapport écrit, s'avérait plutôt positif. Il a toutefois souhaité évoquer le problème spécifique des négociations avec les Etats-Unis, dénonçant en particulier la propension des autorités américaines à

recourir à l'unilatéralisme et aux sanctions commerciales. A cet égard, il a jugé que, si les pourparlers en cours entre l'Union européenne et les Etats-Unis concernant la loi d'Amato-Kennedy (qui menaçait, notamment, Total) n'aboutissaient pas, l'Union ne devrait pas hésiter à en appeler à l'arbitrage de l'OMC. Il a également évoqué les contentieux qui opposaient l'Union européenne aux Etats-Unis dans le domaine agricole.

M. Michel Souplet, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que le commerce extérieur français avait, en 1996, battu son troisième record consécutif, avec un solde excédentaire de 122,3 milliards de francs. Il a précisé que ce dernier, en dépit d'un léger alourdissement de la facture énergétique, s'expliquait par les records enregistrés tant pour l'excédent agro-alimentaire (grâce, notamment, aux exportations de produits transformés) que pour l'excédent du solde industriel. Il a ajouté que l'excédent commercial devrait être encore supérieur en 1997 et se maintenir à un niveau élevé en 1998.

Il a évoqué le constat établi par un récent rapport de deux cabinets de conseil, mettant en évidence les facteurs qui pesaient très lourdement sur la compétitivité des entreprises françaises : coût du travail, temps de travail, poids de la fiscalité, faiblesse de la « visibilité » et de la rentabilité des capitaux investis. Il a considéré que les mesures prises ou envisagées par le Gouvernement dans ces domaines n'allaient pas dans le bon sens et risquaient d'obérer gravement la compétitivité des entreprises françaises dans un contexte de vive concurrence.

M. Michel Souplet, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les grandes lignes de la politique envisagée par le Gouvernement dans le domaine du commerce extérieur, qui s'inscrivait dans la droite ligne de la politique menée par le précédent Gouvernement, sous réserve de quelques infléchissements.

Il a précisé que le Gouvernement souhaitait encourager les exportations des PME, priorité d'ailleurs récem-

ment réaffirmée par le Président de la République. Après avoir évoqué les modes d'approche des marchés étrangers par les PME européennes, il a indiqué que la politique développée depuis plusieurs années par les pouvoirs publics tendait essentiellement à pallier la faiblesse des moyens humains des PME, notamment au travers du portage et du parrainage, d'une rénovation des procédures d'expatriation et d'un meilleur accès à l'information.

S'agissant de la rénovation des procédures d'expatriation, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que la disparition des formes civiles du service militaire (coopérants du service national en entreprise ou en administration) nécessiterait la mise en place d'une formule de remplacement qui devrait faire l'objet du dépôt d'un projet de loi en 1998. Il a jugé que ceci ne suffirait cependant pas à combler le retard de la France en ce domaine, qui ne compte qu'1,7 million d'expatriés alors que les travaux menés par la Direction des relations économiques extérieures (DREE) montrent clairement la corrélation existant entre l'expatriation et les performances à l'étranger. Dans ces conditions, il a proposé d'interroger le ministre sur la politique qu'il entendait mener dans ce domaine, ainsi, par ailleurs, qu'en matière d'accès des PME aux nouvelles technologies.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le Gouvernement entendait poursuivre la politique de redéploiement des postes d'expansion économique engagée en 1991 mais semblait, en revanche, souhaiter infléchir la réforme des organismes d'appui au commerce extérieur. A cet égard, il a relevé que, s'il avait bien été procédé à la fusion du Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) et de l'Agence de la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM), l'étape ultérieure consistant à fusionner le CFME-ACTIM et le Centre français du commerce extérieur (CFCE), prévue pour le 1er janvier 1999, semblait remise en cause. Il s'est demandé si le CFCE n'était pas, en réalité, au centre d'une bataille de pouvoir, le Gouvernement souhaitant qu'il

revienne dans le giron de la DREE. Il s'est, également, étonné de ce que la convention d'objectifs mise au point, en juin dernier, entre la DREE et le CFCE, n'ait toujours pas été signée. Il a jugé urgent de définir clairement les perspectives d'action de cet organisme et de mener avec cohérence les éventuelles réformes que nécessite un soutien efficace à l'exportation, en partant des besoins réels des entreprises.

M. Michel Souplet, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les grands axes du budget du commerce extérieur pour 1998, caractérisé par :

- une diminution de 3,8 % des crédits destinés au service de l'expansion économique ;

- une augmentation de 5,67 % des crédits affectés au soutien au commerce courant, ce dont il s'est félicité, les dotations inscrites au titre des procédures d'assurance-prospection étant reconduites et celles concernant le Comité de développement extérieur (CODEX) progressant de 59,32 % ;

- une légère progression des crédits inscrits au titre du volet « commerce extérieur » des contrats de plan Etat-régions.

S'agissant de l'aide aux grands contrats, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a relevé que l'activité d'assurance-crédit de la Compagnie française du commerce extérieur (COFACE) devrait dégager un large excédent tant en 1997 qu'en 1998. Il a tenu à souligner l'inquiétude née du risque de démantèlement de la COFACE au cas où son principal actionnaire, les Assurances générales de France (AGF), passeraient sous le contrôle d'un actionnaire étranger. Il a proposé de demander au Gouvernement de préciser quelles mesures il envisageait de prendre dans une telle hypothèse.

Après avoir évoqué les interventions publiques en matière de protocoles financiers, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à

l'adoption des crédits inscrits en faveur du commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 1998.

Un large échange de vues s'est ensuite instauré.

M. Jean Huchon s'est dit d'un optimisme plus « tempéré » que le rapporteur pour avis. Il a fait valoir que la France, certes, exportait des produits à forte valeur ajoutée, mais qu'elle importait des produits fabriqués par une main d'oeuvre souvent sous-payée et ainsi, par là même, du chômage.

M. Michel Souplet, rapporteur pour avis, a relevé que la structure du commerce extérieur français était liée à l'ouverture des frontières et à la mondialisation des économies et que ce commerce était vital pour notre pays, puisqu'il représentait le quart de notre production et un emploi salarié sur cinq.

M. Louis Moinard a dénoncé les problèmes liés à la non-application par les pays étrangers de normes appliquées en France ou au sein de l'Union européenne.

Sur ce point, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé que les normes avaient été, à l'origine, inventées par l'Allemagne à la fin du XIXe siècle, ce qui avait beaucoup contribué à l'image de qualité de ses produits. Il a souligné que le respect de telles normes favorisait la commercialisation de nos produits, mais qu'on ne pouvait pas les imposer aux pays étrangers. Il a évoqué les problèmes posés en ce domaine par les normes vétérinaires, sanitaires et phytosanitaires, concernant notamment les produits transgéniques ou aux hormones. Sur ce dernier point, il a rappelé que le « panel » de l'OMC avait soutenu la position américaine, considérant que la preuve des méfaits des hormones sur la santé n'était pas apportée.

M. Jean Huchon a indiqué qu'à l'occasion de l'examen de la loi de 1984 sur ce sujet, les experts scientifiques qu'il avait entendus n'avaient pas émis d'avis clair en la matière.

Après avoir relevé que les décisions sur ces dossiers relevaient souvent plus, en définitive, de positions politiques que de données réellement scientifiques, **M. Jean François-Poncet, président**, a cependant rappelé que l'étiquetage des produits était obligatoire, permettant aux consommateurs de faire leur choix en toute connaissance de cause. Il a regretté que les producteurs de fraises de son département aient dû abandonner le projet d'investir dans un ionisateur permettant la stérilisation des fruits sans retombée négative pour la santé, parce qu'ils n'auraient pas pu, de ce fait, exporter vers l'Allemagne.

Evoquant les normes industrielles, **M. Francis Grignon** s'est inquiété de la capacité des Allemands, très présents à Bruxelles, d'imposer leurs propres normes de façon à préserver leur outil industriel.

En réponse à **M. Francis Grignon**, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que les exportations vers l'Union européenne représentaient environ les deux-tiers des exportations françaises et qu'il importait maintenant de conquérir les marchés des pays émergents.

M. Jean François-Poncet, président, a exposé les conséquences immédiates de la mise en place de l'euro, qui facilitera les comparaisons de prix entre produits européens, entraînant de fortes pressions en faveur d'une convergence des politiques menées par les Etats membres, mais aussi un renforcement de la concurrence. Il a estimé que l'importance du commerce intracommunautaire permettait de réduire l'impact d'une évolution du cours du dollar ou de l'instabilité monétaire, la sécurité des changes se trouvant ainsi renforcée.

Le président a rappelé que, lorsqu'il était membre du Gouvernement, la France réalisait des excédents commerciaux avec les pays du tiers monde, notamment les pays à commerce d'Etat, mais enregistrait un déficit à l'égard des pays occidentaux. Cette orientation géographique de nos exportations vers des pays souvent peu solvables, entraînant la mise en jeu de la garantie de la COFACE, avait

entraîné une nécessaire réorientation de notre commerce extérieur, qui permet désormais de dégager un excédent sur les pays rentables, dont la croissance est cependant aujourd'hui la plus faible. Il a jugé qu'il importait, par conséquent, de s'intéresser aujourd'hui davantage aux pays émergents, qui connaissent de forts taux de croissance.

Evoquant l'organisation du dispositif d'appui au commerce extérieur, **M. Désiré Debavelaere** a souhaité une amélioration de sa performance grâce à une plus grande coopération des différents organismes concernés. Sur ce point, le rapporteur pour avis a rappelé que nombre de PME souhaitaient que l'on s'achemine vers un guichet unique, les différents rapports parus sur ce sujet au cours des dernières années concluant à la nécessité de concentrer les moyens en ce domaine.

Répondant ensuite à **M. Désiré Debavelaere** -qui demandait si l'Union européenne définirait une politique claire permettant de mettre à l'abri les producteurs des importations de viandes aux hormones en fraude et rappelait que les producteurs français de veaux aux hormones ne s'étaient pas encore remis de la crise de ce secteur-, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a proposé de demander au Gouvernement de défendre avec fermeté, dans les négociations européennes, le respect des règles par les Etats membres et le renforcement du contrôle, ainsi qu'une politique extérieure efficace en matière d'importation.

M. Désiré Debavelare s'est enfin inquiété de la diminution des crédits destinés à la Société pour la promotion et l'exportation des produits agricoles (SOPEXA), qui avait pourtant prouvé son efficacité sur de nombreux marchés. En réponse, le rapporteur pour avis a précisé que ces crédits devaient initialement enregistrer une diminution de 40 millions de francs, mais que, selon les informations dont il disposait, cette baisse pourrait être moindre de façon à permettre à l'organisme de faire face à la totalité

de ses engagements. Il s'est engagé à interroger le ministre sur ce sujet en séance publique.

Evoquant le problème de la viande aux hormones, **M. Charles Revet** a exposé qu'en 1987, alors qu'il était rapporteur du projet de loi concerné à l'Assemblée nationale, la majorité des scientifiques et deux des trois associations de consommateurs, auditionnées, s'étaient déclarés favorables au maintien du dispositif en vigueur, tandis que le ministre de l'agriculture de l'époque avait oeuvré en faveur de la directive européenne interdisant toute utilisation d'hormones en Europe. S'agissant des importations de viandes américaines, il s'est déclaré peu confiant dans la fiabilité de leur étiquetage. Il a jugé que cette situation était préjudiciable aux producteurs comme aux consommateurs.

M. Charles Revet s'est ensuite interrogé sur les raisons des bons résultats apparents du commerce extérieur, peut-être davantage liés à la faiblesse des importations qu'à une croissance des exportations. Il s'est enfin interrogé sur l'évolution de la diplomatie économique et commerciale.

M. Michel Souplet, rapporteur pour avis, a souligné que l'excédent commercial français était désormais structurel et que l'augmentation des importations liée à la reprise s'accompagnait, par ailleurs, du maintien d'un fort courant d'exportation.

Il a insisté sur le fait que les ambassadeurs se montraient de plus en plus concernés par les intérêts commerciaux de la France. **M. Jean François-Poncet, président**, a confirmé ce point de vue, relevant que désormais le succès de la mission d'un représentant français à l'étranger se mesurait à l'aune des contrats commerciaux conclus, ce qui incitait les ambassadeurs à s'intéresser de façon croissante à l'évolution de notre commerce extérieur, en particulier dans les pays du tiers monde.

M. Jean Huchon s'est inquiété des contreparties, en termes d'importations agricoles, accordées lors de la conclusion de certains grands contrats.

M. Jean François-Poncet, président, a dénoncé la responsabilité de l'Union européenne en la matière, qui tend à ouvrir systématiquement des quotas d'importations de produits agricoles en faveur de différents pays, donnant le sentiment qu'on sacrifie l'intérêt de certains secteurs -notamment agricoles- au profit du secteur industriel.

La commission a ensuite donné **un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits en faveur du commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 1998**, le groupe du rassemblement pour la République s'abstenant.

Présidence de M. Jean Huchon, vice-président. Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après midi, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo sur l'environnement dans le projet de loi de finances pour 1998.

Après avoir souligné que les crédits demandés pour 1998 au titre de l'environnement s'élevaient à 1.885,47 millions de francs en progression de 0,9 % par rapport à 1997, le rapporteur pour avis s'est demandé si les orientations prises par le Gouvernement constituaient de réelles priorités pour la protection de l'environnement.

Il a indiqué que les choix budgétaires portaient sur l'amélioration de la protection de la nature, notamment par l'augmentation des crédits destinés aux parcs nationaux, un soutien renforcé aux associations intervenant en matière d'environnement et l'accroissement des moyens de l'administration générale.

S'agissant des crédits consacrés à l'administration générale qui s'élèvent à 574,60 millions de francs, soit une hausse de 2,12 %, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a noté que le projet de loi de finances pour 1998 per-

mettait la création de 34 emplois, dont 10 emplois dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour l'inspection des installations classées industrielles et 18 emplois dans les directions régionales de l'environnement (DIREN).

Le rapporteur pour avis a reconnu que l'administration de l'environnement était une administration jeune qui se devait de consolider son implantation et son rôle au sein de l'administration territoriale, mais il a considéré que dans un contexte budgétaire de limitation des dépenses publiques, la création nette de 34 emplois était quelque peu excessive, d'autant plus que cet alourdissement des dépenses d'administration générale se faisait au détriment de certains crédits d'intervention.

A l'inverse des efforts de maîtrise budgétaire menés en 1996 et 1997, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a souligné que les moyens de paiement de l'agrégat « connaissance de l'environnement et coopération internationale » augmentaient de 8,97 %, en raison de la très forte augmentation des subventions aux associations, afin de favoriser la constitution d'instances fédératives capables de structurer la coopération des associations et pour appuyer une meilleure représentation du mouvement associatif français dans les négociations internationales.

Sans remettre en cause le rôle très positif des associations dans la prise en considération par nos concitoyens des impératifs de l'environnement, le rapporteur pour avis s'est demandé si la hausse des subventions les concernant devait constituer une priorité gouvernementale, au détriment de certains autres types d'intervention.

S'agissant des dotations consacrées à la protection de la nature, fixées à 536 millions de francs au titre des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, il a relevé que l'effort le plus important était consenti en faveur des parcs nationaux, du réseau des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux, ainsi qu'en faveur du programme de biodiversité.

Il a notamment rappelé que trois projets de parcs étaient déjà à l'étude en 1997 : le Parc national de la forêt tropicale en Guyane, le Parc national marin en Corse et le Parc national marin de la mer d'Iroise.

Après s'être déclaré satisfait de la reconduction des moyens de fonctionnement des parcs naturels régionaux, à hauteur de 29,8 millions de francs, il a souligné qu'une quinzaine de projets étaient à l'étude, tout en relevant que le contenu de certains d'entre eux faisait apparaître les limites du dispositif juridique, s'agissant de territoires déjà très dégradés ou fortement urbanisés cherchant à préserver ce qui leur reste d'espaces naturels.

Il a rappelé que la mission menée par son collègue M. Gérard Larcher sur les territoires périurbains avait justement pour objet de proposer des formules nouvelles pour ce type de territoires.

En ce qui concerne les actions destinées à préserver la diversité biologique, qui bénéficient d'une dotation de 34,7 millions de francs, il a précisé que 5,5 millions de francs étaient affectés à l'établissement des listes de sites proposés pour le réseau Natura 2000 et pour l'élaboration des documents d'objectifs et de gestion des futurs sites retenus.

Il a indiqué que la France avait pris beaucoup de retard par rapport aux autres pays européens et qu'elle risquait donc d'être traduite devant la Cour de justice des Communautés européennes pour manquement aux obligations découlant de cette directive, sachant que les autres Etats européens avaient adressé à la Commission des projets de listes plus ou moins complets.

Il a fait valoir, en effet, qu'une comparaison au niveau européen faisait ressortir que seules la Grèce et l'Italie avaient communiqué des propositions de territoires importants (entre 13 et 17 % du territoire) et que seulement cinq pays (Belgique, Italie, Grèce, Portugal et Suède) avaient envoyé des propositions complètes.

Il a rappelé qu'au niveau français, la procédure de consultation prévue par le décret du 5 mai 1995 avait été relancée par une circulaire du 11 août 1997 du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de département et qu'une première liste constituée d'espaces protégés, de forêts domaniales et d'espaces volontaires, notamment ceux qui souhaitaient bénéficier d'un financement LIFE en 1998, devait être transmise à l'automne par le Gouvernement.

Il a ajouté, qu'à sa connaissance, le Gouvernement avait envoyé à Bruxelles une première liste de 74 sites concernant la région alpine, trop tardivement pour que la réunion d'évaluation avec les Etats membres concernés par les sites alpins, tenue à Salzbourg le 20 octobre dernier, puisse les prendre en compte.

Le rapporteur pour avis a également déploré que le retard pris par la France la pénalise en ce qui concerne l'attribution des financements dans le cadre du programme LIFE, très peu de dossiers présentés par la France ayant été retenus en 1996 et 1997.

A propos de la politique de l'eau dont les crédits s'établissent à 229,8 millions de francs en moyens de paiement, soit une baisse de 12,47 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997, il a considéré que la diminution apparente des dotations pourrait être compensée par l'apport d'un fonds de concours créé en 1997 et alimenté par les Agences de l'eau à hauteur de 110 millions de francs par an.

Il a rappelé que, sur le principe de la participation des agences de l'eau au financement de missions exercées par l'Etat, la commission avait adopté une position extrêmement réservée, considérant en effet que la participation des agences à l'entretien des cours d'eau et à la restauration des zones d'expansion des crues dépassait l'intérêt commun de chacun de leur bassin et que ce prélèvement annuel de 110 millions de francs pourrait remettre en cause l'équilibre financier des agences alors même que le

montant des redevances devait être stabilisé pendant la durée du VIIe programme.

En évoquant la politique de prévention des pollutions et des risques -pour laquelle les crédits de paiement inscrits restent constants-, le rapporteur pour avis a renvoyé à son rapport écrit qui fait le bilan de la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement et la gestion des sites pollués.

Présentant la mise en oeuvre de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, il a déploré le relatif désengagement de l'Etat en ce qui concerne la mise en oeuvre de la surveillance de la qualité de l'air.

A propos de la mise en place de ce dispositif dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100.000 habitants avant le 1er janvier 1998 et sur l'ensemble du territoire national avant le 1er janvier 2000 pour lesquels 200 millions de francs de crédits avaient été dégagés dès 1996, et reconduits en 1997, il a indiqué que dix agglomérations restaient encore à couvrir, sur les 26 devant être équipées, et il a déploré que pour 1998, les crédits inscrits soient en diminution de 15 % avec seulement 170 millions de francs.

Constatant que la mise en oeuvre des plans de protection de l'atmosphère, rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 250.000 habitants par l'article 8 de la loi, n'était plus évoquée dans les réponses du ministère, le rapporteur pour avis a souligné, en outre, que 50 millions de francs seulement étaient inscrits en 1998 pour financer l'équipement des réseaux.

Il s'est inquiété de l'alourdissement annoncé de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, dont le taux devrait être prochainement porté à 250 francs par tonne pour dégager un produit supplémentaire de 37 millions de francs, à affecter à l'équipement des réseaux de surveillance de la qualité de l'air.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis, a ajouté qu'en tout état de cause cet apport supplémentaire (87 millions de francs au total) ne permettait pas de retrouver le niveau atteint en 1997 à savoir 110 millions de francs.

S'agissant des autres dispositions de la loi sur l'air, il a fait remarquer que presque douze mois après le vote de la loi sur l'air, aucun texte d'application n'avait été encore publié.

Il a jugé globalement satisfaisante la mise en oeuvre du dispositif de circulation alternée décrétée à Paris le 1er octobre 1997 par le préfet, sur la base de l'article 12 de la loi, en raison d'une pollution au dioxyde d'azote de niveau trois.

Il a ajouté que le critère pair et impair avait été retenu faute de disposer de textes d'application de l'article L. 8-A du code de la route instituant la pastille verte et il a évoqué les négociations entre le ministère de l'industrie et celui de l'environnement, portant sur les véhicules à moteur Diesel équipés d'un pot catalytique immatriculés en France depuis le 1er janvier 1997, auxquels les défenseurs de l'environnement s'opposent par crainte de voir réhabiliter le moteur Diesel.

Sachant que la solution de compromis proposerait la création d'un label à deux niveaux qui ferait la distinction entre les voitures ayant le droit de rouler en toutes circonstances et celles ne disposant de cette possibilité que presque tout le temps, le rapporteur pour avis a plaidé pour un dispositif raisonnable et pragmatique, dont le coût social et économique serait acceptable pour tous. Il a dénoncé, sur ce sujet, l'intransigeance des lobbies écologistes, considérant, quant à lui, que la solution du Diesel à pot catalytique était moins polluante que les anciens moteurs Diesel.

Il a, enfin, déploré que tout un volet de la loi consacré aux encouragements pour des véhicules ou des carburants propres, tels que les biocarburants, soit resté lettre morte

faute de texte d'application, à commencer par le rapport sur la fiscalité des carburants qui aurait dû être déposé devant le Parlement avant l'examen du projet de loi de finances pour 1998.

Compte tenu des réserves émises sur les orientations du budget concernant l'augmentation des crédits d'administration générale pour financer 34 emplois supplémentaires, l'augmentation des crédits de subvention aux associations et le choix d'un alourdissement des taxes parafiscales qui pèsent sur les entreprises, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits consacrés à l'environnement.

Evoquant la mise en oeuvre de Natura 2000, **Mme Janine Bardou** a regretté que la liste des sites alpins français n'ait pas été transmise à temps à la Commission européenne, alors même que localement, les réunions avaient été organisées très vite par les préfets pour respecter l'échéance de la réunion de Salzbourg. Elle a déploré par ailleurs que la sélection des sites ne s'accompagne d'aucun élément sur les contraintes de gestion envisagées ni sur les compensations financières à attendre. Elle a observé, enfin, que la réforme des fonds structurels pourrait décider d'inclure un critère environnemental pour sélectionner les projets.

En ce qui concerne le budget de l'environnement proprement dit, elle a déploré que les augmentations ne portent pas sur les crédits d'intervention mais sur les moyens de fonctionnement du ministère pour, en définitive, renforcer les contrôles sur les acteurs de terrain. A propos des associations, dont elle a salué le travail, elle a jugé que localement, leur prise en compte dans le débat public se faisait bien souvent au détriment des élus locaux, qui se trouvaient en minorité. En se référant au problème du classement des Gorges du Tarn qui soulève beaucoup d'hostilité de la part des populations, elle a critiqué les méthodes peu consensuelles de la direction générale de l'environnement pour mener les négociations.

Mme Odette Terrade a exprimé des réserves sur la faiblesse du budget de l'environnement en se déclarant notamment préoccupée par l'insuffisance des crédits affectés à la lutte contre la pollution et les risques. Elle a craint également que la participation des agences de l'eau à la politique de l'eau ne se répercute sur le prix de l'eau pour les usagers.

Compte tenu de ces réserves, elle a annoncé que le groupe communiste s'en remettrait à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de l'environnement, en souhaitant à l'avenir que des moyens conséquents soient effectivement affectés à la protection de l'environnement.

M. Jean Peyraffitte, après avoir félicité Mme Janine Bardou pour sa nomination à la présidence du groupe d'études sur la montagne, a dénoncé les méthodes scientifiques employées pour sélectionner les sites proposés pour le réseau Natura 2000, sans consultation des acteurs locaux. Il s'est félicité de l'action menée par l'Association nationale des élus de la montagne, en direction notamment de Mme Corinne Lepage, ancien ministre de l'environnement, pour reprendre la sélection des sites sur des bases plus pragmatiques et en concertation avec les élus locaux. Il s'est étonné que la réunion de Salzbourg du 20 octobre 1997 n'ait pas pris en compte les sites français, alors même que Mme Dominique Voynet avait relancé la procédure de consultation des élus locaux sur une première liste de sites à transmettre à l'automne. Il a jugé en conséquence que la France ne pouvait faire l'objet d'une saisine de la Cour de justice européenne.

M. Michel Doublet s'est inquiété de l'absence d'informations sur les contraintes de gestion, et la définition de « perturbation » appliquée dans les sites Natura 2000. Il a jugé que les conclusions de l'arrêt Regina constituaient un précédent très préoccupant s'agissant du développement des activités économiques. Enfin, à propos des agences de bassin, il s'est félicité des actions qu'elles avaient menées à travers leurs programmes successifs.

M. Louis Moinard a fait valoir que le souci de la protection de l'environnement était désormais partagé par tous les acteurs et élus locaux, mais il a dénoncé le manque d'information concernant les contraintes de gestion à respecter dans les futurs sites du réseau Natura 2000. Il s'est enfin interrogé sur l'avenir des aides européennes.

En réponse, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a considéré que les premiers sites transmis ne posaient pas de difficultés majeures puisqu'il s'agissait de sites déjà protégés en droit français ; il s'est néanmoins interrogé sur leur intérêt au regard des critères de sélection pour le réseau Natura 2000. Il a également déploré qu'aucun élément fiable ne soit transmis sur les contraintes de gestion envisagées dans les sites Natura 2000. Il a enfin regretté la lenteur des délais de transmission de la première liste de sites alpins, au niveau du ministère.

M. Michel Barnier a fait valoir que le budget modeste du ministère de l'environnement jouait un rôle d'impulsion et de levier important notamment à travers des établissements publics comme les agences de l'eau ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). S'agissant de la présence de la France dans les conférences internationales, dont il a jugé qu'elle était très insuffisante, il a souhaité voir renforcer la cellule internationale du ministère.

Il a, aussi, estimé que les actions des agences de l'eau avaient été fondamentales pour améliorer la qualité de l'eau distribuée et il s'est interrogé sur le contenu de la réforme annoncée par la ministre chargée de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à la suite du rapport de la Cour des Comptes. Il s'est enfin inquiété de l'insuffisante consommation des crédits d'Eco-emballage.

Mme Janine Bardou a rappelé que dans le cadre des schémas départementaux d'élimination des déchets, les collectivités locales feraient un effort important pour déve-

lopper d'ici à 2002 des solutions de tri sélectif en amont, afin de réduire le recours aux usines d'incinération.

La commission a alors décidé **de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du budget de l'environnement**, le groupe socialiste se déclarant favorable à son adoption.

Puis la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Rocca Serra sur les crédits consacrés à la mer dans le projet de loi de finances pour 1998**. **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a, d'abord, déclaré que les crédits inscrits au titre de la marine marchande pour 1998, en dotations ordinaires et crédits de paiement s'établissaient à 5,619 milliards de francs, soit une légère baisse de 0,2 % par rapport au budget voté pour 1997.

Puis il a apporté les précisions suivantes :

– les moyens de fonctionnement du titre III augmentaient de 7,6 % ;

– les dépenses d'intervention du titre IV diminuaient de 0,5 % ;

– au titre V les autorisations de programme progressaient de 23,8 % et les crédits de paiement de 3,8 % ;

– au titre VI, les autorisations de programme enregistraient une réduction de 2,9 % tandis que les crédits de paiement étaient en baisse de 2,14 %.

M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis, a, ensuite, ventilé les dotations en fonction des agrégats :

– les crédits affectés à l'administration générale de la marine marchande (8 % de ce budget) enregistraient une progression de 11 % par rapport à 1997 ;

– les crédits consacrés aux « gens de mer » (2,4 % du budget) étaient en diminution de 14 % ; la dotation de la formation professionnelle maritime passant, quant à elle, de 5,6 à 7 millions de francs pour les écoles nationales de la marine marchande ;

– la subvention d'équilibre à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) (82 % du budget) restait stable par rapport à l'année dernière ;

– les crédits consacrés à la signalisation et à la surveillance maritime (2 % du budget) étaient en diminution de 6 % ;

– la subvention à la société nationale de secours en mer (SNSM) (4 millions de francs en fonctionnement et 9,6 millions en équipement) demeurait stable par rapport à l'année dernière ;

– les crédits consacrés à la protection et à l'aménagement du littoral (0,3 % du budget) augmentaient de 21 % en crédits de paiement ;

– enfin, les crédits consacrés à la flotte de commerce (6 % du budget) diminuaient de 10 % en crédits de paiement (283 millions de francs) et de 4 % en autorisations de programme (190 millions de francs).

Abordant ensuite le budget des ports maritimes, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits inscrits à ce titre s'élevaient à 592,7 millions de francs, en hausse de 1 % par rapport au budget de 1997.

Il a signalé que les dépenses d'intervention de ce budget -qui en représentaient à elles seules les deux tiers- étaient consacrées à l'entretien courant des six grands ports de la métropole.

En conclusion, le rapporteur pour avis a présenté trois observations.

En premier lieu, il a souligné que la marine marchande et les ports maritimes constituaient pour la France, riche d'une façade maritime exceptionnelle, un outil stratégique de première importance, au regard notamment de son indépendance nationale et que les budgets successifs n'avaient certainement pas pris la mesure de cette situation dans la période récente.

M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis, a ajouté qu'il importait de redonner à la France une grande ambition maritime en rappelant que le Président de la République était « particulièrement et personnellement attaché à une grande politique de la mer », considérée par lui comme « une chance pour notre pays ».

Le rapporteur pour avis a enfin regretté que le projet de budget -qui reconduit grosso modo les crédits votés l'année dernière- soit dépourvu de ce « souffle » qui avait fait naître l'an dernier beaucoup d'espoir.

En second lieu, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a vivement dénoncé la décision du Gouvernement de supprimer le régime fiscal des quirats qui avait pour objectif de relancer l'investissement sous pavillon national et d'enrayer le déclin de la flotte de commerce française.

Après seulement un an d'existence, a-t-il ajouté, le nouveau dispositif fiscal a eu des effets extrêmement encourageants : 10 % de la flotte française ont été renouvelés, l'investissement maritime a plus que doublé (5 milliards de francs contre une moyenne annuelle de 2,2 milliards de francs précédemment) et 550 emplois de navigants et sédentaires ont été créés, alors que 300 pertes d'emplois de navigants avaient été enregistrées chaque année entre 1990 et 1995. Selon les estimations, a-t-il poursuivi, les commandes induites par la réforme des quirats ont permis de maintenir 4.700 emplois dans la construction navale.

Le rapporteur pour avis a encore indiqué que 16 navires neufs avaient été agréés au titre de la loi sur les quirats dont six seront construits dans les chantiers français (pour une valeur de 2,331 milliards de francs, contre 2,296 milliards de francs pour les 10 bâtiments construits dans les chantiers étrangers). Au mois de novembre 1996, a-t-il ajouté, 3 navires français étaient en construction dans les chantiers français : il y en a 9 aujourd'hui.

M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis, a jugé en conséquence « gravissime » la décision du Gouvernement et de l'Assemblée nationale qui réduit à néant, selon lui, l'espoir de voir notre pays doté à nouveau d'une flotte de commerce digne de son rang dans le monde.

En troisième lieu, le rapporteur pour avis, s'exprimant aussi, à cet égard, en tant que président du groupe sénatorial d'études sur le canal Rhin-Rhône, a mis l'accent sur l'intérêt économique, commercial et touristique d'un projet qui avait été souhaité par tous les présidents de la Cinquième République et fait l'objet d'un consensus des groupes parlementaires lors du vote de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire de 1995 qui avait retenu le principe de son achèvement et de son financement.

Le rapporteur pour avis a considéré, d'autre part, que la décision gouvernementale constituait un détournement de financement dans la mesure où la loi de 1995 avait doté le projet d'une ressource pérenne. Il a encore jugé que l'abandon du projet de canal mettait gravement en péril l'avenir des ports fluviaux de Strasbourg, Mulhouse et Lyon, les perspectives de développement pour Marseille et son « hinterland », mais aussi la renaissance de « l'arc latin » ainsi que la politique méditerranéenne de la France. Le rapporteur pour avis a encore déploré que la parole de l'Etat soit ainsi remise en cause.

En conclusion, **M. Jacques Rocca Serra, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mer pour 1998.

M. Fernand Demilly a dénoncé, à son tour, la suppression du régime fiscal des quirats en rappelant qu'un dispositif de cette nature avait existé, avec succès, durant une vingtaine d'années, en Allemagne et dans les pays scandinaves. Il a relevé que l'Allemagne, par exemple, possédait 1.500 navires en occupant le cinquième rang mondial pour sa flotte de commerce, la France n'en possédant

que 350 dont 210 sous pavillon français et occupant aujourd'hui le vingt-quatrième rang seulement dans le monde. D'autre part, a-t-il ajouté, 300 navires sont actuellement en construction en Allemagne contre 20 en France.

Soulignant enfin qu'un emploi créé en mer induisait la création de 3 emplois sur terre, **M. Fernand Demilly** a appelé de ses vœux une grande politique nationale de la marine marchande.

Il a encore souhaité que s'engage une réflexion d'ensemble entre les différents acteurs sur la protection du littoral en évoquant plus particulièrement le cas de la Somme et de la Haute-Normandie.

M. Fernand Demilly a estimé qu'il y avait là une lacune de la décentralisation.

M. Jean Peyrafitte a estimé que les critiques du rapporteur pour avis sur le projet de budget de la mer étaient excessives avant de souligner que les commissaires de son groupe émettraient un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Louis Minetti s'est interrogé sur les conséquences exactes du régime des quirats sur l'emploi.

M. Georges Gruillot a dénoncé à son tour l'abandon du projet de mise à grand gabarit du canal Rhin-Rhône. Il a estimé que la décision gouvernementale remettait en cause l'avenir du midi français en laissant se développer un axe de communication reliant l'Europe du nord au Danube et débouchant dans la Méditerranée par le détroit du Bosphore et non par la vallée du Rhône.

Puis, la commission a décidé à la majorité d'émettre **un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mer dans le projet de budget du ministère de l'équipement des transports et du logement pour 1998**, le groupe socialiste ayant voté en faveur de ces crédits, le groupe communiste s'étant abstenu, et le rapporteur pour avis confirmant qu'il s'en remettait à la sagesse du Sénat.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Odette Terrade sur les crédits consacrés à la consommation et à la concurrence dans le projet de loi de finances pour 1998.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits consacrés à la concurrence et à la consommation s'élevaient à 981,7 millions de francs, en stagnation (- 0,14 %) par rapport à 1997, après une baisse de 1,7 % entre 1996 et 1997.

Elle a précisé que les dépenses ordinaires, qui représentaient la quasi-totalité, soit 99 %, de l'ensemble, augmentaient faiblement, de 0,4 %. Ces dépenses recouvraient, a-t-elle indiqué, les moyens de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ceux des services déconcentrés de cette administration, ainsi que les subventions accordées à 19 associations de consommateurs et à l'institut national de la consommation (INC).

Elle a indiqué que 10 emplois étaient supprimés à la DGCCRF, contre 31 dans la loi de finances pour 1997, mais que cette baisse était en partie compensée par une requalification, puisque 9 emplois de catégorie A remplaçaient 19 emplois de catégorie B et C.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a précisé que les dépenses en capital diminuaient de 35 % environ en crédits de paiement, du fait de l'achèvement des programmes de réfection des laboratoires et du regroupement des services de la DGCCRF.

Elle a jugé que le budget 1998 était marqué du souci de préserver les moyens de la consommation, qui avait fortement pâti ces dernières années d'une politique budgétaire restrictive.

Elle a fait valoir qu'il était mis fin au désengagement de l'Etat, après cinq années de réduction des moyens des associations de consommateurs, qui avaient vu, entre 1996 et 1997, leurs subventions baisser de 28 %. Depuis 1992, a-t-elle précisé, cette baisse avait atteint 43 %.

Soulignant que le projet de loi de finances pour 1998 proposait une stabilisation des moyens accordés aux associations, à 40 millions de francs, **Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis**, a rappelé le rôle fondamental de ces associations, qui disposaient de 4.000 permanences locales à travers tout le pays, tenaient 500.000 heures de permanence par an, effectuaient plus de 150.000 heures de représentation dans plus de 100 organismes et étaient saisies de plus d'un million de litiges par an. Elle a considéré que l'Etat ne pouvait pas, tout en donnant moins de moyens, continuer à demander toujours plus aux associations, surtout en ce qui concernait leur présence dans des instances aussi importantes que la commission de la sécurité des consommateurs, la commission des clauses abusives, les organismes de certification, les commissions de surendettement, les commissions d'équipement commercial et de nombreux autres organismes où leur présence était requise.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a souligné que la dotation de l'Etat à l'institut national de la consommation était également stabilisée, à 25 millions de francs, ce qui témoignait de la volonté de mettre fin à l'hémorragie des crédits consacrés à cet établissement public, en diminution de moitié depuis 1992, contribuant ainsi à aggraver la crise financière aiguë de cet organisme, confronté à la baisse des ressources attribuées par l'Etat en même temps qu'à une chute des recettes tirées de la vente de ses publications, parmi lesquelles la revue « 60 millions de consommateurs ».

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a indiqué qu'elle avait rencontré la ministre en charge de la consommation, Mme Marylise Lebranchu, ainsi que le directeur et le président du conseil d'administration de l'INC et que ces contacts avaient fait apparaître l'urgente nécessité de redéfinir au plus vite les missions de l'établissement, qui était aujourd'hui à la fois un centre d'essais comparatifs, un organe de presse, un soutien technique aux associations de consommateurs et qui se trouvait

confronté à une forte montée de la concurrence pour ses activités de presse et de centre d'essais. Une réflexion d'ensemble s'imposait, à son sens, car les différents plans de redressement des années passées n'avaient pas empêché la situation financière de cet organisme de s'aggraver. Le rapporteur pour avis a estimé qu'il était impératif de redéfinir les missions de l'INC, par exemple au moyen de la signature d'un contrat d'objectif avec l'Etat et de donner ensuite à cet organisme les moyens de les mener à bien, afin de le tirer de l'impasse actuelle, caractérisée par une perte de 4 millions de francs en 1997 et de 7 millions prévus pour 1998.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a ensuite insisté sur deux aspects de la politique de la consommation, révélateurs à son sens d'une montée de la précarité : le surendettement des ménages et l'apparition de circuits de consommation spécifiquement réservés aux plus démunis.

Sur le premier point, elle a indiqué que les études montraient -comme M. Louis Minetti l'avait déjà souligné dans son rapport pour avis de l'année précédente- un changement de nature et d'échelle du surendettement depuis la mise en place de la loi Neiertz en 1989. Elle a précisé que la vive croissance du nombre de dossiers déposés -94.000 en 1996, contre 70.000 en 1995 et 68.000 en 1994- s'accompagnait d'une augmentation plus que proportionnelle du surendettement dit « passif », c'est-à-dire lié à une incapacité durable à faire face aux dépenses de la vie courante, à la suite d'un licenciement, d'un divorce ou d'une maladie, par opposition au surendettement dit « actif », lié à des achats inconsidérés.

Le rapporteur pour avis a indiqué que cette fragilité accrue des personnes surendettées entraînait une augmentation du nombre des « cas désespérés », caractérisés par l'absence totale de capacité de remboursement. Une enquête de la Banque de France portant sur le département du Maine-et-Loire avait montré, a-t-elle souligné, que la proportion de dossiers révélant une capacité nulle

de remboursement était passée de 9 % en 1992 à 24 % en 1996. Elle a relevé que certains dossiers faisaient apparaître un endettement principalement non bancaire, lié aux factures d'eau, d'électricité, de téléphone ainsi qu'au loyer.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, a jugé que la réglementation n'apportait pas de réponse à ces situations et qu'une pratique de moratoires successifs se généralisait. Rappelant l'annonce récente par le Gouvernement d'un projet de loi adaptant la loi Neiertz à cette nouvelle donne, le rapporteur pour avis a évoqué la suggestion d'étendre le système de la faillite civile, qui existe en Alsace-Moselle, au reste du pays, mais elle s'est rangée aux propositions du groupe de travail du Sénat sur le surendettement, présidé par MM. Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant, dont le rapport, remis le 28 octobre dernier, écartait cette solution et formulait de très nombreuses propositions, parmi lesquelles l'instauration d'une procédure de secours pour les cas les plus désespérés.

Évoquant le développement récent de circuits de distribution exclusivement consacrés aux plus démunis, **Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis**, a rappelé l'implantation en novembre 1996 en région parisienne d'une enseigne proposant l'accès à la propriété de biens de consommation durables à des personnes aux faibles revenus, sous forme d'une location avec option d'achat, c'est-à-dire par le versement régulier de loyers pour un bien (téléviseur, réfrigérateur), dont le consommateur disposait immédiatement mais dont la propriété ne lui était transférée qu'à l'issue d'une période de trois ans.

Convenant que ce système était tout à fait légal, le rapporteur pour avis s'est déclaré néanmoins choqué par le fait que, conçu pour des populations défavorisées, il ait pourtant un coût final égal en moyenne à deux fois le prix de l'achat au comptant. Elle s'est insurgée contre le fait que, de la sorte, ce soient les plus pauvres qui paient le plus cher. Elle a rappelé que M. Jean-Jacques Robert avait été nommé rapporteur de deux propositions de loi, l'une

dont il était le coauteur et l'autre déposée par M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues, visant toutes deux à moraliser ces pratiques.

Dressant un bref bilan de la politique française de la concurrence, **Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis**, a indiqué que :

– l'année passée, la DGCCRF a mené 1.430 enquêtes de lutte contre la contrefaçon -qui porte un préjudice très grave aux entreprises françaises- débouchant sur 264 procès-verbaux et permettant de retirer 300.000 produits du marché français, concernant surtout l'habillement et la parfumerie ;

– 245 enquêtes ont été menées dans le cadre de la lutte contre les ententes et les abus de position dominante. Le Conseil de la concurrence a été saisi à 36 reprises ;

– les pratiques restrictives de concurrence ont donné lieu à plusieurs condamnations par le juge ;

– le suivi des marchés publics par la DGCCRF a conduit à la détection d'ententes : le ministre des finances a saisi le Conseil de la concurrence à dix reprises pour pratiques anticoncurrentielles dans les marchés publics ;

– plus de 240.000 enquêtes concernant la qualité des produits ont été menées, conduisant à 17.000 avertissements et 6.900 procès-verbaux ;

– 158.000 contrôles de la sécurité des produits ont été effectués, conduisant parfois à des mises en garde ou à des retraits du marché. Une opération spécifique « anti-arnaques » à la consommation a en outre été menée au cours de l'été.

Prenant acte du souci de préservation des moyens de la concurrence et de la consommation, dont faisait preuve, à son sens, ce projet de budget, **Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis**, a précisé qu'elle voterait, à titre personnel, pour son adoption mais qu'elle s'en remettait

toutefois à la sagesse de ses collègues quant à l'avis de la commission.

Félicitant le rapporteur pour avis pour la qualité de son exposé, **M. Georges Gruillot** lui a demandé d'insister en séance publique sur la situation parfois dramatique des consommateurs les plus défavorisés, souvent séduits par des opérations publicitaires qui les amènent à engager de trop lourdes dépenses. Il a considéré en outre que l'incitation aux jeux d'argent posait un problème moral en ce qui concerne les populations disposant des plus faibles revenus.

Au cours d'un échange de vues, **Mme Jeanine Bardou** a fait observer que la nécessaire liberté laissée à chacun de disposer de son revenu devait néanmoins être prise en compte.

M. Louis Minetti a jugé que le rapport pour avis sur les crédits de la concurrence et de la consommation était, avec Mme Odette Terrade comme rapporteur, « en de bonnes mains ». Corroborant le point de vue de M. Georges Gruillot, **M. Louis Minetti** a comparé le rôle de la télévision et des médias dans notre société à celui des lampes auxquelles viennent se brûler les insectes. Il a jugé qu'un problème moral se posait pour les comportements de consommation précédemment décrits des personnes les plus défavorisées, mais que le droit ne pouvait toutefois tout régler.

M. Jean Huchon, président, a estimé qu'en matière de fruits et légumes, le contrôle étroit exercé par l'administration sur la production devait être appliqué de la même façon à la présentation de ces produits par la grande distribution.

M. Hilaire Flandre a considéré que les associations de consommateurs devaient s'abstenir de diffuser de fausses informations, comme cela avait été le cas dernièrement au sujet de la teneur en nitrate de certaines pluies.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission s'en est ensuite remis **à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits consacrés à la concurrence et à la consommation dans le projet de loi de finances pour 1998.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord examiné le **rapport pour avis de M. André Dulait sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998**.

Présentant les grandes lignes du projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 1998, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a relevé la relative stabilité de cette dotation par rapport à 1997 (- 0,5 % en francs courants), tout en mentionnant des évolutions contrastées selon les catégories de dépenses (+ 2,5 % pour les dépenses de fonctionnement, et - 3,8 % s'agissant des crédits d'intervention).

Le rapporteur pour avis a, dans un premier temps, commenté la difficulté, pour le ministère des affaires étrangères, de développer la présence diplomatique de la France dans des régions où celle-ci paraît encore insuffisante, à un moment où la baisse régulière des crédits et des effectifs paraît inéluctable. Il a estimé qu'une réflexion sur les missions et les formats des ambassades de France dans les pays de l'Union européenne pourrait être entreprise, parallèlement aux progrès de la construction européenne, pour rendre disponibles des effectifs qui pourraient ainsi être affectés vers les pays d'Amérique Latine et d'Asie, qui constituent aujourd'hui des priorités diplomatiques.

M. André Dulait, rapporteur pour avis, a néanmoins relevé que les postes consulaires français dans les pays de l'Union européenne devaient être dotés de moyens, notamment en personnels, susceptibles de per-

mettre à ces services de faire face à la demande croissante, et de plus en plus complexe, adressée par nos compatriotes établis dans ces pays. Le rapporteur pour avis a tout particulièrement déploré que la contraction du réseau consulaire français en Europe occidentale contribue à aggraver la charge de travail des postes consulaires maintenus, sans que les moyens de ceux-ci soient augmentés en conséquence.

Revenant alors sur la déflation des effectifs régulièrement mise en oeuvre par le Quai d'Orsay, le rapporteur pour avis a fait observer que la contrainte budgétaire affectait même désormais les effectifs de recrutés locaux, qui diminueront en 1998. Il a douté que le ministère des affaires étrangères puisse recruter un effectif très substantiel de volontaires civils du service national, compte tenu des principes de rémunération retenus.

Abordant ensuite le contenu de la dotation attribuée au Quai d'Orsay par le projet de loi de finances pour 1998, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a fait observer que la part du budget du ministère des affaires étrangères dans le budget de l'Etat (0,9 %) était la plus basse jamais observée depuis 1984. Il a souligné la forte rigidité qui caractérise les dépenses de ce département : ainsi, les rémunérations et charges sociales et les contributions obligatoires aux organisations internationales représentent plus de la moitié du budget des affaires étrangères. De ce fait, a poursuivi le rapporteur pour avis, les dépenses de fonctionnement courant, les contributions volontaires aux organismes internationaux et les interventions de politique internationale (subventions, fonds d'urgence humanitaire...) constituent les variables d'ajustement habituelles.

Relevant l'effort d'économies entrepris à l'égard des dépenses de fonctionnement, le rapporteur pour avis, tout en déplorant les conséquences de la diminution des crédits d'informatique, a estimé que la globalisation, fondée sur la déconcentration de la gestion des dépenses de fonctionne-

ment courant, devrait permettre des économies assez substantielles sur le titre III.

Revenant ensuite sur la diminution des crédits d'intervention (- 3,8 % en francs courants), le rapporteur pour avis a commenté les moyens consacrés par le Quai d'Orsay à la subvention d'exploitation pour la desserte aérienne de Strasbourg. Il a lié la diminution des contributions obligatoires aux organisations internationales à la baisse des budgets consacrés désormais aux opérations de maintien de la paix. A cet égard, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a rappelé l'importance des contributions françaises aux opérations de maintien de la paix depuis 1991 (5,3 milliards de francs), compte non tenu des dépenses engagées au niveau national au titre de l'engagement militaire français sur ces différents théâtres. Relevant les délais de remboursement de la créance française sur l'ONU, qui s'élève à 220 millions de dollars environ, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur la pertinence du maintien d'un comportement exemplaire à l'égard de l'ONU et s'est demandé s'il ne convenait pas de décaler l'acquittement de nos contributions obligatoires au budget ordinaire de l'ONU.

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, constaté l'étiage qu'atteindront les contributions volontaires aux organisations internationales en 1998 (228 millions de francs).

Il a ensuite commenté la modicité des crédits consacrés à la coopération militaire, par rapport aux crédits de même objet attribués au secrétariat d'Etat à la coopération, pour un champ d'intervention pourtant sensiblement limité par rapport aux quelque 110 pays où le Quai d'Orsay a vocation à intervenir. **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a estimé que la fusion des moyens de ces deux départements constituerait probablement une solution pour renforcer le rayonnement de la coopération militaire française, à l'heure où nos concurrents entreprennent dans ce domaine un effort assez substantiel. Dans le même esprit, le rapporteur pour avis a rapproché

les 62,7 millions de francs qui seront affectés au Fonds d'urgence humanitaire en 1998, des 105 millions de francs qui seront consacrés au seul transport de l'aide d'urgence à l'Afrique subsaharienne sur les crédits du secrétariat d'Etat à la coopération.

Puis, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, constatant l'évolution des crédits d'assistance aux Français de l'étranger, s'est demandé si, compte tenu de l'augmentation régulière des besoins d'assistance observée dans un nombre croissant de pays, ces crédits permettraient véritablement au ministère des affaires étrangères d'assumer en 1998 son devoir de solidarité avec nos compatriotes établis à l'étranger.

Commentant ensuite l'augmentation des crédits d'équipement du ministère des affaires étrangères en 1998, le rapporteur pour avis a regretté la part trop importante des opérations de prestige, qu'il s'agisse de la construction de nouvelles ambassades à Pékin et à Berlin, ou de la restauration de la Résidence des Pins de Beyrouth. Il a estimé que le coût de ces diverses opérations, effectuées pour des raisons en partie symboliques, ne permettait pas au Quai d'Orsay de conduire certaines opérations plus modestes, et pourtant indispensables.

Tout en regrettant que la répartition des crédits au sein du budget du Quai d'Orsay n'ait pas fait une plus grande part aux dépenses d'intervention, et tout en convenant que cette dotation est affectée par de profondes rigidités, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a alors conclu favorablement à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1998.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **Mme Monique Cerisier Ben Guiga** a déploré le manque d'appui dont dispose le ministère des affaires étrangères pour défendre ses personnels et ses missions. Elle a relevé le déséquilibre entre les moyens déployés à l'étranger par le ministère des finances, et les économies régulièrement infligées au Quai d'Orsay au détriment du rayonnement

extérieur de la France et, plus particulièrement, de l'administration consulaire. **Puis Mme Monique Cerisier Ben Guiga**, revenant sur l'évolution des crédits affectés à l'assistance aux Français établis hors de France, a souligné que, sur les 128,72 millions de francs inscrits au chapitre 46-94, les moyens effectivement destinés à l'assistance stricto sensu aux Français de l'étranger ne représentaient pas plus de 93 millions de francs.

M. André Dulait, rapporteur pour avis, a alors rappelé que le ministère des affaires étrangères ne représente traditionnellement qu'une part relativement modeste (25 %) au sein des crédits qui concourent à l'action extérieure de la France, la contribution du ministère de l'économie devant être, en 1998, de 22 %. Revenant, par ailleurs, sur la réduction régulière des crédits du ministère des affaires étrangères, le rapporteur pour avis a estimé que cette évolution posait inévitablement la question de la possibilité de maintenir le deuxième réseau diplomatique du monde.

M. Christian de La Malène a alors estimé indispensable que les crédits consacrés à la desserte aérienne de Strasbourg accompagnent l'élargissement de l'Union européenne. Puis, à la demande de **M. Jacques Habert**, le rapporteur pour avis a précisé que les subventions attribuées aux vols spéciaux à destination de Strasbourg permettaient de définir les tarifs pratiqués par les compagnies aériennes sur des bases concurrentielles, et d'améliorer et de diversifier la desserte aérienne de la capitale parlementaire européenne, dans un souci d'équilibre avec Bruxelles.

M. Jacques Habert a, par ailleurs, pris acte du maintien des crédits destinés à l'assistance aux Français de l'étranger, compte tenu des difficultés financières dans lesquelles s'est inscrite l'élaboration du projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 1998. Il a également déploré l'insuffisance des moyens alloués aux consulats français dans les pays de l'Union européenne, regrettable au regard de l'augmentation de la demande adressée

à ces services par les Français établis en Europe occidentale.

A la demande de **M. Jacques Habert**, le rapporteur pour avis est alors revenu sur la disproportion des moyens mis en oeuvre dans le domaine de la coopération militaire par le Quai d'Orsay d'une part, qui a vocation à intervenir dans quelque 110 pays, et par le secrétariat d'Etat à la coopération, d'autre part.

Mme Paulette Brisepierre a estimé que la ponctualité exemplaire qui caractérise l'acquittement, par la France, de ses contributions au budget ordinaire de l'ONU, pourrait être remise en cause, compte tenu de l'importance des créances de la France sur l'ONU, au titre de la contribution française aux opérations de maintien de la paix. Le rapporteur pour avis a, avec **Mme Paulette Brisepierre**, estimé que le comportement des Etats-Unis à l'égard de l'ONU ne justifiait plus le maintien de cette attitude traditionnellement exemplaire de la France.

Mme Paulette Brisepierre s'est alors étonnée des dépenses qui seront consacrées à la future ambassade de France à Pékin, alors que l'ambassade existante paraissait dans un état tout à fait satisfaisant. Le rapporteur pour avis est alors revenu sur le coût des opérations de prestige conduites par le Quai d'Orsay pour des raisons en partie symboliques.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné le dévouement des agents du ministère des affaires étrangères, soumis parfois à des conditions de vie et de travail difficiles, voire risquées. Il a ensuite, avec le rapporteur pour avis, souligné l'importance du projet de loi à venir sur les volontariats civils. Il a également commenté l'évolution convergente des réseaux diplomatiques et consulaires de nos principaux partenaires étrangers, qui consiste à compenser le développement de leur présence diplomatique dans les régions où un effort s'impose par la fermeture de postes dont l'importance relative paraît aujourd'hui moins décisive.

La commission a alors donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.**

Puis la commission a examiné le **rapport pour avis de Mme Paulette Brisepierre sur les crédits de la coopération**, inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1998.**

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a d'abord fait le point sur la situation en Afrique en estimant que le continent était en quête de nouveaux équilibres politiques et économiques. Dans le domaine politique, elle a évoqué les récents événements intervenus en Afrique centrale en observant qu'ils avaient traduit l'émergence de nouvelles solidarités régionales dont la combinaison, fondée avant tout sur des intérêts locaux, avait en partie échappé à la maîtrise des grandes puissances. Elle a également relevé l'apparition, à l'échelle régionale, de puissances telles que l'Afrique du Sud ou l'Angola, avec lesquelles il faudrait désormais compter.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la conjoncture économique de l'année 1997 en Afrique, caractérisée par la poursuite de la croissance (de l'ordre de 5,5 % dans les pays de la zone franc). Selon **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, cette évolution favorable reposait sur deux facteurs principaux : la hausse des revenus de la production agricole, d'une part, le retour des financements extérieurs publics, d'autre part ; parallèlement, l'inflation et les déficits budgétaires avaient pu être mieux maîtrisés. Le rapporteur pour avis a également souligné l'effort accompli en matière de réforme structurelle à travers la suppression des prix administrés, les privatisations, et la restructuration en cours des circuits financiers. A cet égard, elle a cité l'exemple de la Bourse d'Abidjan où devraient être cotées, avant la fin de l'année, des sociétés établies dans d'autres pays d'Afrique de l'ouest. Cependant, elle a rappelé un double facteur de fragilité lié à la faible diversification des économies africaines

et à l'insuffisance de l'investissement privé (ainsi, entre 1991 et 1995, l'Afrique saharienne n'avait attiré que 2 % du total des investissements étrangers dans le monde). C'est pourquoi le rapporteur pour avis a estimé qu'il convenait absolument de favoriser en Afrique la mise en place d'un cadre favorable aux investissements étrangers tout en maintenant une aide publique au développement suffisante.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué la politique africaine de la France qui avait été mise à l'épreuve au cours de l'année 1997. Elle a d'abord estimé que notre pays, à l'inverse des autres anciennes puissances coloniales, ne s'était jamais désintéressé du continent africain et qu'il demeurait le premier contributeur pour l'aide publique au développement par habitant au sein du groupe des pays les plus industrialisés. Elle a jugé en second lieu que la notion de « pré carré » réservé à la France sur le continent africain apparaissait de plus en plus remise en cause en raison, d'une part, du rôle accru des institutions financières internationales, et, d'autre part, du nouvel intérêt affiché par les Etats-Unis pour l'Afrique. Elle a ainsi relevé que les investissements des Etats-Unis en Afrique étaient passés de 173 millions de dollars en 1994 à 1,2 milliard en 1996, dont 30 % en Afrique du Sud.

D'après **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis,** la France n'avait pas toujours su prendre la mesure des changements nécessaires dans sa politique africaine. Elle a regretté à cet égard la multiplicité des centres de décision et l'action d'une diplomatie de « réseaux » qui ne savait pas toujours prendre en compte l'importance des jeunes élites africaines qui représentaient pourtant l'avenir du continent. Elle a également mentionné une politique de visas trop restrictive vis-à-vis de nos partenaires qui, à terme, risquait de distendre le lien profond qui nous unissait avec l'Afrique. Elle s'est inquiétée par ailleurs d'une application excessivement for-

melle des critères démocratiques définis lors du sommet franco-africain de La Baule de 1990.

Le rapporteur pour avis a alors présenté quelques orientations souhaitables pour l'avenir de notre coopération en Afrique. Elle a d'abord indiqué que le lien privilégié de la France avec le continent, élément décisif de notre rayonnement international, devait être préservé, même si l'effort pouvait porter sur une Afrique élargie au-delà du cercle des pays francophones. Elle a appelé de ses vœux un renforcement de la présence française qui était le meilleur vecteur de notre influence sur place. Elle a ainsi souhaité qu'un effort particulier soit fait en faveur des PME-PMI françaises, et qu'un socle de garanties soit accordé aux travailleurs français. Elle a également souligné l'importance du dispositif militaire français en Afrique pour sécuriser nos compatriotes expatriés. Enfin, après avoir évoqué la dilution des responsabilités en matière de politique africaine, le rapporteur pour avis a évoqué les projets de réforme institutionnelle relatifs à notre dispositif de coopération en soulignant qu'il convenait de développer la cohérence de notre politique tout en préservant l'identité de notre action en Afrique. A cette fin, si le rôle du ministre des affaires étrangères dans la définition de la politique africaine devait être réaffirmé, la présence d'un interlocuteur spécifique pour nos partenaires africains, au sein du Gouvernement, demeurerait, à ses yeux, indispensable. En outre, **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a exprimé une certaine perplexité quant aux perspectives de fusion entre les services des affaires étrangères et ceux de la coopération en estimant que, s'il convenait de restaurer la cohérence de l'action publique au sommet, il importait de préserver, à la base, la distinction des « métiers » en fonction de la diversité des situations.

Enfin, **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a analysé les principales lignes du projet de budget de la coopération pour 1998. Elle a d'abord relevé une certaine incohérence entre choix politiques et choix financiers en soulignant que l'élargissement des attribu-

tions du secrétaire d'Etat à la coopération s'accompagnait paradoxalement d'une baisse des crédits de l'ordre de 3,5 % par rapport à l'an passé. Elle a toutefois indiqué avec satisfaction que la baisse des concours financiers s'accompagnait d'un renforcement significatif de l'aide-projet, même si, par ailleurs, cette enveloppe demeurait vulnérable aux économies budgétaires en cours d'année. Elle s'est par ailleurs inquiétée de la diminution continue des effectifs de l'assistance technique, civile et militaire, qui risquait de remettre en cause un élément fondamental de notre coopération fondée sur une forte présence humaine sur place. Elle a également manifesté, à son tour, sa préoccupation quant au devenir des coopérants du service national à la suite de la suppression de l'obligation du service national.

En conclusion, **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a indiqué que la croissance démographique en Afrique (qui compterait 1,25 milliard d'habitants en 2025) représentait un double enjeu pour notre pays qui aurait à contribuer au développement harmonieux de l'Afrique mais bénéficierait, en retour, d'une influence qui permettrait à la France de rester une grande puissance dans le monde. Dans cette perspective, le rapporteur pour avis a estimé préoccupante l'évolution des crédits de la coopération. Relevant toutefois que nos partenaires africains ne comprendraient pas que le Sénat rejette les crédits de la coopération, elle a invité à donner un avis favorable au budget de la coopération pour 1998.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Philippe de Gaulle** s'est interrogé sur les liens existant aujourd'hui entre le Gabon, l'ex-Zaïre et le Congo. Il a par ailleurs rejeté le jugement selon lequel les événements récents en Afrique centrale devaient être mis au débit du précédent Gouvernement. Il s'est enfin interrogé sur l'attitude des gouvernements des pays concernés au regard de la politique d'immigration adoptée par la France.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a évoqué les liens existant entre le Congo, le Gabon et l'ex-

Zaïre. Elle a également souligné le rôle important joué par l'Angola et estimé que la situation dans l'ex-Zaïre apparaissait plus fluctuante compte tenu des incertitudes liées aux positions adoptées par M. Laurent-Désiré Kabila. Elle a par ailleurs rappelé les enjeux économiques majeurs que constituait l'existence de ressources pétrolières considérables dans le Golfe de Guinée. Après avoir évoqué le récent déplacement qu'elle avait effectué au Congo-Brazzaville, elle a estimé que pour l'heure, ce pays avait besoin de tous ses ressortissants dans le cadre de la politique de réconciliation nationale pour procéder à la reconstruction économique. En outre, **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a estimé que ses interlocuteurs congolais, au plus haut niveau, avaient souhaité un retour rapide d'une présence française renforcée dans leur pays.

M. Jacques Habert a d'abord relevé que le souhait manifesté par le Président de la République, lors de son intervention au sommet de la francophonie à Hanoi, de favoriser l'obtention de visas pour les jeunes Africains désireux de venir étudier en France, avait rencontré une chaleureuse approbation des autres pays membres de la francophonie. Il a également reconnu, avec le rapporteur pour avis, la mise en place de nouveaux regroupements régionaux en Afrique, où l'Angola tenait désormais une place importante. Il s'est par ailleurs inquiété de l'avenir des coopérants du service national. Enfin, il a regretté que la Caisse française de développement (CFD) privilégie le soutien aux grandes entreprises au détriment des PME-PMI.

M. Xavier de Villepin, président, a précisé que le Sénat comptait l'un de ses membres au sein du conseil de surveillance de la Caisse française de développement et a estimé que la concertation entre cet organisme et le secrétariat d'Etat à la coopération s'organisait dans des conditions globalement satisfaisantes.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a estimé que, sur le terrain, les missions de coopération et

les agences de la CFD avaient su nouer, en général, de bonnes relations. En outre, elle a indiqué que la CFD disposait d'agents compétents et expérimentés mais qu'il convenait de développer l'appui apporté par cet acteur majeur de la coopération aux PME-PMI françaises.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs précisé, à l'intention de M. Jacques Habert, que l'indemnisation, souhaitable, de nos compatriotes qui avaient tout perdu au Congo, pouvait reposer sur des aides indirectes telles que des dégrèvements d'impôts ou des exonérations de taxes que le Gouvernement français paraissait en mesure de pouvoir obtenir de son homologue congolais. **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a insisté sur la nécessité d'agir rapidement dans ce pays où la France pouvait retrouver une position majeure.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur le rôle joué par le Royaume-Uni dans ses anciennes colonies en Afrique. **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a rappelé que le Royaume-Uni s'était largement désengagé du continent africain. Elle a également souligné que ce pays n'avait pas tissé des liens aussi forts que ceux noués par la France avec les pays africains francophones. Elle a cité en exemple la réussite de l'enseignement français à l'étranger qui avait permis de créer une relation privilégiée entre les Français expatriés et les ressortissants des Etats africains. Elle a souligné que les pays d'Afrique anglophone sollicitaient de plus en plus l'aide de la France. Enfin, elle a souligné à nouveau la nécessité d'une présence française forte sur le continent africain.

M. Xavier de Villepin, président, a ajouté que les relations tissées entre le Royaume-Uni et l'Afrique apparaissaient davantage d'ordre économique que culturel et que si les entreprises britanniques investissaient en Afrique anglophone, elles le faisaient à leurs propres risques et sans le soutien de leur pays. Il a également estimé que la France devait rechercher l'appui de nouveaux alliés sur le continent, tels que l'Afrique du Sud ou l'Ethiopie.

A la suite de ce débat, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.**

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Serge Vinçon sur les crédits du ministère de la défense, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998 (forces terrestres).**

M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis, a présenté la dotation de l'armée de terre inscrite dans le projet de budget de la défense pour 1998. Il a tout d'abord rappelé l'ampleur de la réorganisation à laquelle devrait procéder l'armée de terre pendant la période de transition : déflation rapide sans précédent par sa rapidité et par son ampleur (- 41 % des effectifs militaires en cinq ans), suppression de plus d'une centaine de formations et d'organismes divers, et mise en oeuvre d'un modèle d'organisation nouveau, fondé sur la dissociation entre l'organisation permanente des forces terrestres et les structures opérationnelles conçues en fonction des circonstances, selon les différentes opérations de projection envisagées.

Le rapporteur pour avis a souligné les conséquences humaines de la conduite d'intenses restructurations, relevant l'épreuve morale que constituait pour les personnels la dissolution d'un régiment. Il a ensuite commenté les conséquences de la professionnalisation sur le recrutement des EVAT (engagés volontaires de l'armée de terre), dont les effectifs doivent doubler à l'échéance de 2002. Soulignant le rôle déterminant de cette catégorie dans le succès de la professionnalisation, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a relevé les revalorisations matérielles inscrites dans le projet de budget de la défense (solde assise sur le SMIC, primes d'engagement augmentées, moyens mis en oeuvre en vue de la reconversion des EVAT). Il a également indiqué que le nouveau cursus des militaires du rang engagés reposait sur l'assouplissement des conditions d'avancement, afin de favoriser l'accès aux carrières longues.

Puis, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a indiqué que le dispositif des pécules créé par la loi du 11 décembre 1996 devrait permettre la déflation des effectifs de sous-officiers et d'officiers prévue par la loi de programmation.

Le rapporteur pour avis a ensuite effectué un bilan de la première année de la professionnalisation des forces terrestres, relevant que les effectifs avaient évolué conformément à la loi de programmation 1997-2002, la même remarque s'appliquant aux mesures d'effectifs prévues dans le cadre du projet de budget de la défense pour 1998.

M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis, a néanmoins relevé certaines vulnérabilités dans le processus de professionnalisation. Il a ainsi déploré que les effectifs civils inscrits au budget de la défense demeurent encore théoriques, les personnels de la DGA et de la DCN susceptibles d'être affectés à des formations de l'armée de terre n'étant pas soumis à l'obligation de mobilité géographique. Il a également observé que, si l'intégration des réservistes aux unités d'active constitue un élément positif, en revanche des interrogations demeurent sur le statut des réservistes, dans l'attente du projet de loi à venir sur les réserves et sur les moyens susceptibles d'être affectés à la rémunération et à la protection sociale des réservistes.

Puis, le rapporteur pour avis a commenté les contraintes liées, pour l'armée de terre, à la réforme du service national, qu'il s'agisse de la contrainte financière liée à l'emploi de volontaires dont la rémunération a été alignée sur celle des titulaires d'« emplois-jeunes », ou qu'il s'agisse des incertitudes à venir sur le niveau de la ressource incorporable, du fait des nouveaux reports d'incorporation qui pourront être attribués aux titulaires d'un contrat de travail. A cet égard, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a exposé les correctifs susceptibles d'être adoptés pour limiter les conséquences de ces reports sur l'organisation de l'armée de terre pendant la période de transition : recrutement d'un effectif supplémentaire d'EVAT, ou mise en oeuvre de restructurations anticipées,

susceptibles de libérer quelques milliers de postes. Le rapporteur pour avis a jugé qu'il convenait, en adoptant ces mesures en dépit de leur coût, de donner un signal fort en faveur de la professionnalisation.

Le rapporteur pour avis a alors analysé la dotation forces terrestres prévue pour 1998, relevant une baisse de 2,3 % de ces crédits en francs courants et de 3,2 % en francs constants. Il a, s'agissant des crédits de fonctionnement, commenté la hausse sensible (+ 4,3 %) des postes liés aux rémunérations et aux charges sociales, tandis que les autres chapitres (alimentation, fonctionnement courant, entretien programmé des matériels) diminuent parallèlement à la contraction du format de l'armée de terre. **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a noté que les tensions qui caractérisent le titre III des armées pendant la période de transition ont conduit à diminuer les objectifs en termes d'activité des forces, désormais fixés à 80 jours de sortie (au lieu de 100) dont 40 avec matériels organiques (au lieu de 50). Le rapporteur pour avis a estimé que ces objectifs devraient être revus, une fois la professionnalisation réalisée, afin de garantir des capacités opérationnelles définies à un niveau exigeant.

M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis, a alors abordé les crédits d'équipement de l'armée de terre, déplorant un décalage, très important, de 10,8 % par rapport au niveau qui aurait dû être celui de la deuxième annuité de la loi de programmation. Constatant qu'aucune des dépenses inscrites au titre V de la dotation de l'armée de terre n'était épargnée par ce prélèvement, le rapporteur pour avis a successivement commenté :

- la baisse des crédits d'études-développement, consacrés à la préparation de l'avenir ;

- le moratoire d'un an décidé sur certains programmes majeurs ;

- la réduction sensible des crédits d'entretien programmé des matériels, à l'origine d'une baisse importante de la disponibilité opérationnelle des matériels ;

- la diminution des crédits d'HCCA (habillement, couchage, campement et ameublement), malgré des besoins croissants liés aux opérations extérieures et à la professionnalisation ;

- et la contraction des crédits destinés à l'infrastructure, en contradiction avec les besoins suscités par la professionnalisation.

L'économie ainsi imposée aux crédits d'équipement de l'armée de terre, a poursuivi **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, n'a pas pour seule conséquence d'altérer le suivi des grands programmes. Elle tend aussi à compromettre, à travers la baisse des crédits d'infrastructures et d'HCCA, les conditions de la mise en oeuvre de la professionnalisation.

Après avoir rendu hommage aux personnels qui abordent les réformes en cours avec dévouement et compétence, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a indiqué que le décalage entre la deuxième annuité de la loi de programmation et le projet de budget de la défense pour 1998 le conduisait à émettre un avis défavorable à l'adoption de celui-ci.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur le coût induit par la décision, annoncée par le ministre de la défense lors de l'examen de son budget par l'Assemblée nationale, d'abaisser à 52 ans l'âge de la retraite des ouvriers de l'Etat travaillant à la Direction des constructions navales et à GIAT-Industries. **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a estimé que cette mesure avait constitué une concession destinée à obtenir le vote du budget de la défense par la majorité de l'Assemblée nationale.

M. Philippe de Gaulle a estimé que les difficultés susceptibles de résulter, pendant la période de transition, de nouveaux reports d'incorporation créés dans le cadre de la loi portant réforme du service national, justifiaient plus encore une accélération de la professionnalisation, dont le processus devait être, selon lui, le plus rapide possible.

Revenant alors sur les problèmes liés à l'affectation à l'armée de terre de personnels civils dont les effectifs budgétaires étaient pourtant créés, **M. Maurice Lombard** s'est demandé si ces difficultés ne devraient pas conduire à augmenter les recrutements de militaires du rang engagés, qui seraient affectés à des fonctions de soutien. A cet égard, **M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis**, a rappelé que la professionnalisation reposait sur le partage de tâches entre, d'une part, des militaires, qui devaient être consacrés à des missions opérationnelles, et des civils affectés à des missions de soutien.

M. Maurice Lombard a enfin évoqué avec le rapporteur pour avis la question de l'affectation, au budget de la défense, conformément à un engagement du précédent Gouvernement, des fonds de concours résultant de la cession d'immeubles des armées.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé que la commission ne voterait sur l'ensemble des crédits de la défense pour 1998 qu'après avoir entendu tous ses rapporteurs pour avis.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite rendu compte à la commission du déplacement qu'il venait d'accomplir au **Vietnam** du 11 au 15 novembre 1997 à l'occasion de la septième conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage où il avait eu le privilège d'accompagner le Président de la République.

Rappelant d'abord les principales caractéristiques historiques et géographiques du Vietnam, **M. Xavier de Villepin, président**, a particulièrement souligné la forte croissance démographique de ce pays, dont la population était passée, malgré les guerres, de 13 millions d'habitants au début du siècle à 77 millions aujourd'hui et devait atteindre les 100 millions en 2020. Il a en outre précisé que 2 millions de Vietnamiens avaient quitté le pays, à destination notamment des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie.

Abordant ensuite la situation politique à Hanoi, **M. Xavier de Villepin, président**, a relevé que le Vietnam était confronté aux difficultés inhérentes à la transition difficile d'une économie planifiée vers une économie de marché, mais aussi à certains signes de mécontentement de la population rurale et de la minorité catholique. Il a noté que, si le parti communiste vietnamien conservait, avec l'armée, le monopole de la vie politique, économique et sociale du pays, le Vietnam était aujourd'hui entré dans une nouvelle ère, comme en témoignaient le renouvellement d'une partie importante du personnel politique et la prise de conscience de l'urgence de profondes réformes.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite estimé que la situation économique vietnamienne demeurerait encore fragile, avec un produit intérieur brut annuel par habitant ne dépassant guère 350 dollars et des déficits alarmants des comptes extérieurs du pays. Il a souligné l'aide importante apportée par la France au Vietnam, tant en matière de protocoles financiers -d'un montant de 1,7 milliard de francs depuis 1989- que pour aider le pays à normaliser ses relations avec les institutions financières internationales. Il a enfin rappelé que la visite du Président de la République à Hanoi avait donné lieu à la signature de contrats importants, pour un montant global de 4 milliards de francs.

Abordant enfin le rôle de la francophonie au Vietnam et le déroulement du sommet de Hanoi, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que, si la place de la langue française n'avait cessé de se dégrader au Vietnam, la France était consciente de l'importance de cette région pour l'expansion de la francophonie. Notre pays accomplissait un effort culturel important au Vietnam, en particulier par la mise en place d'écoles bilingues. Evoquant enfin la désignation de M. Boutros Boutros-Ghali au poste, nouvellement créé, de secrétaire général de la francophonie, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé qu'il devrait contribuer à donner plus de poids politique au mouvement

francophone et à harmoniser l'action des multiples instances ayant pour mission de servir la francophonie.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite évoqué avec **Mme Paulette Brisepierre** les réticences manifestées par certains pays africains à la désignation de M. Boutros-Ghali, fermement soutenu, en particulier, par la France et le Canada.

En réponse à **M. Jean Clouet**, **M. Xavier de Villepin, président**, a enfin évoqué la situation des catholiques vietnamiens, très minoritaires, mais qui s'estimaient brimés par le régime vietnamien.

Jeudi 20 novembre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. Federico Mayor, directeur général de l'UNESCO**.

Le directeur général a tout d'abord rappelé les tâches imparties à l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, qui revenaient à bâtir la paix dans l'esprit des hommes en développant les idéaux de justice, de solidarité intellectuelle et morale et à favoriser la liberté d'expression et une éducation qui permettent à chacun de maîtriser son destin, à l'heure où se développent les sectes ou les extrémismes de toute nature.

Il a rappelé que l'une des responsabilités de l'UNESCO était de contribuer à la liberté de circulation des idées par les mots et par l'image, soulignant ainsi l'attention particulière qu'il convenait de porter aux outils de communication.

Le directeur général a rappelé les avancées qu'avait permises la dernière conférence générale de l'UNESCO : elle avait été l'occasion de développer un message d'éthique, marqué notamment par l'adoption de la Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme qui comportait des références, non plus seule-

ment aux droits, mais aussi aux devoirs et aux responsabilités de chacun.

Puis, **M. Federico Mayor** a abordé les problèmes liés à la mondialisation, estimant que si ce phénomène était une donnée du siècle, il convenait néanmoins d'être en mesure de le maîtriser. Cette mondialisation, ou encore cette globalité, revêtait plusieurs aspects : économique avec la mondialisation des marchés, idéologique et politique avec la fin de la division du monde entre, d'une part, les partisans de la liberté et ceux de l'égalité, d'autre part ; surtout, la mondialisation de la communication devait être utilisée pour défendre les diversités et contrecarrer l'uniformisation culturelle.

Le directeur général de l'UNESCO a ensuite rappelé que, dès 1988, année de sa prise de fonctions, il avait voulu accorder une priorité à l'Afrique. En 1991, il avait, a-t-il précisé, organisé au siège de l'Organisation les assises de l'Afrique, soucieux qu'il était d'être à « l'écoute » de ce continent. Il s'agissait d'inverser une tendance consistant trop souvent, pour l'Occident, à imposer des modèles -économiques, sociaux et même éducatifs- sans prendre en compte les souhaits des Africains eux-mêmes. Ces assises avaient été une source d'enseignements précieux. **M. Federico Mayor** a cité en exemple les conditions d'appréciation de la richesse de tel ou tel pays africain : très souvent, ces richesses étaient exploitées et gérées par d'autres ; des ghettos existaient, qui cloisonnaient les sociétés étrangères d'un côté et les Africains de l'autre. L'éducation, effectuée tout au long de la vie, permettait d'inclure ceux qui, aujourd'hui, se trouvaient exclus du monde. **M. Federico Mayor** a exprimé sa conviction que « d'Afrique nous venait toujours quelque chose de nouveau », grâce à une sagesse puisée à ses sources millénaires.

L'Afrique était un « continent à solutions » et non seulement une région à problèmes. L'UNESCO s'efforçait d'y instaurer la paix, le développement, la démocratie, trois notions étroitement interdépendantes.

A la suite de l'exposé de **M. Federico Mayor**, un débat s'est instauré avec les commissaires.

M. Jacques Habert s'est interrogé sur le crédit que l'on pouvait accorder à la sagesse africaine évoquée par le directeur général devant les débordements de violence que pouvait connaître le continent. Il s'est inquiété en particulier de l'impact réel des efforts consacrés à l'éducation par la communauté internationale.

M. André Rouvière a souhaité connaître l'évolution des moyens humains et financiers dévolus à l'UNESCO ainsi que la position actuelle des Etats-Unis vis-à-vis de cette organisation. Il s'est interrogé par ailleurs sur les liens entre l'UNESCO et les organismes humanitaires et sur l'action conduite à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale.

Mme Monique Cerisier Ben Guiga a demandé des précisions sur les moyens pratiques mis en oeuvre pour favoriser le pluralisme des langues et des cultures, alors même qu'au sein de l'ensemble relativement privilégié que constituait l'Union européenne, l'anglais dominait au sein de l'enseignement. Elle s'est interrogée en outre sur la politique conduite pour lutter contre les inégalités de fait dans l'éducation des enfants, ainsi que sur l'action menée en faveur de l'instruction des jeunes filles.

M. Xavier de Villepin, président, s'est demandé dans quelle mesure la mondialisation entraînait une redéfinition des priorités et une rénovation des méthodes de l'UNESCO. Il a souhaité également obtenir des précisions sur la situation, statutaire et pratique, de la langue française au sein de l'UNESCO.

En réponse aux questions des commissaires, **M. Federico Mayor** a apporté les précisions suivantes :

- l'expérience africaine invitait à se mettre à l'écoute des populations avant de mettre en oeuvre des solutions aux problèmes rencontrés ; ainsi, en Afrique du sud, la discrimination sociale prolongeait la discrimination raciale aujourd'hui abolie et suscitait de graves frustrations dans

la vie quotidienne qui appelaient une rapide prise en compte par la communauté internationale ;

- sur les problèmes de corruption, les Occidentaux devaient observer une certaine discrétion car l'Europe n'avait pas toujours elle-même donné l'exemple et, en outre, les responsabilités respectives des corrupteurs et des corrompus ne pouvaient pas toujours faire l'objet d'un partage clair ;

- l'UNESCO avait su réduire en quelques années ses effectifs de près d'un tiers (de quelque 3.200 agents en 1985 à 2.300 aujourd'hui) ; cette évolution contrainte, du fait du retrait des Etats-Unis et du Royaume-Uni de l'organisation, avait conduit l'UNESCO à privilégier le recours aux meilleurs experts internationaux pour réaliser ses objectifs ;

- la situation budgétaire de l'UNESCO s'était beaucoup améliorée après les difficultés liées au départ des Etats-Unis et du Royaume-Uni qui représentaient, à eux seuls, 31 % des ressources de l'organisation (soit 50 millions de dollars environ) ; en effet, une réforme des techniques budgétaires avait permis une meilleure maîtrise des dépenses tandis que l'appel aux contributions volontaires avait rencontré un indéniable succès (ainsi l'UNESCO avait réuni en 1996 près de 127 millions de dollars de ressources extra-budgétaires) ;

- les arriérés des Etats membres à l'égard de l'UNESCO avaient pu être réduits de près de 20 millions de dollars en deux ans ; la Russie, en particulier, continuait de faire des efforts pour réduire sa dette vis-à-vis de l'organisation ; par ailleurs, la situation des Etats-Unis et du Royaume-Uni avait été apurée au moment de leur départ, de sorte que, lors du retour de ce dernier pays au sein de l'organisation le 1er juillet 1997, Londres n'avait eu à payer que la part qui lui revenait pour sa contribution actuelle ;

- l'UNESCO avait pour vocation de canaliser des financements pour des programmes éducatifs qui devaient

être pris en charge principalement par les Etats concernés ; cette orientation avait été suivie avec succès en Inde, notamment, dont le budget consacré à l'éducation était passé de 2,4 % du PIB à 4,2 % au cours des dernières années ;

- l'UNESCO se préoccupait des conséquences de la mondialisation sur la diversité des cultures et envisageait d'organiser une conférence, précisément sur l'impact de la communication sur la culture ;

- le français constituait, avec l'anglais, la langue statutaire du secrétariat de l'UNESCO qui reconnaissait par ailleurs quatre autres langues officielles (l'espagnol, le russe, l'arabe et le chinois) ; enfin, le directeur général s'efforçait d'encourager la pratique effective du français au sein de l'organisation, dès lors que celle-ci constituait l'une des deux langues de travail du secrétariat.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Louis Boyer sur le projet de loi de finances pour 1998 (emploi et solidarité, santé).

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a estimé que l'examen des crédits de la santé pour 1998 donnait quelques raisons d'espérer, mais aussi beaucoup de motifs d'inquiétude.

Il a d'abord évoqué les deux points positifs de ce budget, qui sont, d'une part, les crédits provisionnés à hauteur de 80 millions de francs pour financer la création de deux agences de sécurité sanitaire et l'institut de veille sanitaire prévus par la proposition de loi sur la sécurité sanitaire adoptée par le Sénat le 25 septembre 1997 et, d'autre part, l'effort réalisé en faveur de la lutte contre la toxicomanie.

Il a souligné que cette provision de 80 millions de francs constituait la preuve, si besoin était, que le Gouvernement comptait respecter les délais qu'il s'était fixés et prévoyait d'installer les agences sanitaires et l'institut de veille sanitaire dès cette année.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a ensuite examiné les crédits de la lutte contre le Sida.

Il a indiqué que, pour l'année 1998, ces crédits progressaient de moins d'un pour cent. Il a observé que ces crédits étaient aux trois-quarts des crédits déconcentrés et qu'ils étaient le plus souvent affectés aux actions de prévention, notamment en direction des usagers de drogues.

Rappelant que, lors de son audition par la commission, le secrétaire d'Etat chargé de la santé avait indiqué que l'activité des centres de dépistage anonyme et gratuit serait étendue au dépistage du virus de l'hépatite C, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a estimé que cette mesure présentait un réel intérêt en termes de santé publique.

Dans une seconde partie de son intervention, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a évoqué les nombreux motifs d'inquiétude qu'inspirait le budget de la santé. Ils tenaient au fait que, globalement, les crédits de la santé auraient dû bénéficier de redéploiements en leur faveur de la part des autres postes du budget de l'Etat et que les quelques réductions ou stabilisations de crédits opérées au sein de ce budget de la santé étaient mal ciblées.

Ainsi, le fait que les dépenses consacrées à la santé représentent moins d'un quart de point du budget de l'Etat ne correspondait certainement pas aux vœux des Français.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a affirmé que les économies mal ciblées concernaient d'abord la veille sanitaire. En effet, alors qu'elle était présentée par le Gouvernement comme une de ses priorités, les crédits des observatoires régionaux de la santé régressaient de 800.000 francs pour s'établir à 19,6 millions de francs.

De même, les crédits du contrôle sanitaire de l'environnement diminuaient globalement de plus de 6 millions de francs.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a ensuite critiqué le très faible volume des interventions publiques contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Il a en outre estimé qu'il était choquant que l'Etat délègue entièrement la politique de lutte contre le tabagisme à une structure associative, le comité national de lutte contre le tabagisme (CNCT), qui avait absorbé, en 1997, 90 % des crédits budgétaires affectés à cette lutte.

Evoquant la création d'un fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux, il a jugé que mieux valait cibler les interventions de l'Etat sur des opérations d'adaptation du tissu hospitalier plutôt que de subventionner tous les investissements hospitaliers en tant que tels.

Mais il a regretté que le fonds soit seulement doté de 500 millions de francs en autorisations de programme et de 150 millions de francs en crédits de paiement.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a ensuite critiqué la baisse des crédits destinés aux interventions sanitaires en direction des publics prioritaires.

A contrario, il a estimé que des dépenses auraient pu être évitées ou réduites.

Il a ainsi cité les crédits destinés à financer l'évaluation de la loi Evin qui représentaient environ le tiers des crédits de la lutte contre le tabagisme ; il s'agissait là d'un rapport manifestement excessif.

Après avoir évoqué la nécessité pour le Gouvernement de rendre le statut de praticien hospitalier plus attractif pour les jeunes médecins spécialistes, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a enfin proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la santé.

Il a estimé en conclusion que, parallèlement au transfert à des établissements publics des pouvoirs de police sanitaire concernant les produits, le ministère de la santé devrait profondément réorienter son action vers la définition d'une politique de santé publique et la coordination et le contrôle des interventions des multiples organismes et associations qui prenaient part à sa mise en oeuvre.

M. Lucien Neuwirth a évoqué la prise en charge de la douleur. Il a rappelé qu'elle avait été considérablement améliorée depuis que le Sénat avait entrepris une action unanime en ce domaine.

Ainsi, les établissements de santé et les établissements médico-sociaux se dotaient progressivement de

structures ou de moyens propres à prendre en charge la douleur des personnes qu'elles accueillent. Le carnet à souches avait été modifié, le code de déontologie des médecins avait été réformé, et la formation des médecins à la prise en charge de la douleur améliorée.

M. Lucien Neuwirth a indiqué que le Gouvernement venait d'annoncer un plan en faveur de la lutte contre la douleur. Il comportait plusieurs points intéressants, tels que la prise en compte de l'action menée contre la douleur dans les procédures d'accréditation des établissements et la négociation des contrats d'objectifs et de gestion, la simplification de la prescription des antalgiques majeurs, l'identification de clauses concernant la douleur dans les cahiers des charges des réseaux ville hôpital et la mise en oeuvre d'actions de formation en direction des professionnels de santé.

M. Lucien Neuwirth a annoncé qu'il interviendrait dans la discussion budgétaire pour demander au Gouvernement sur quels crédits seraient financés les actions nouvelles en faveur de la prise en charge de la douleur, dans quel délai et selon quelle procédure il comptait prendre en considération la lutte contre la douleur dans les travaux concernant le codage des actes et la nomenclature et combien de postes de praticiens hospitaliers « fléchés » douleur seraient créés à partir de redéploiements.

Il a indiqué qu'il comptait également l'interroger sur les modalités selon lesquelles les centres anti-douleur créés dans les hôpitaux pourraient être dotés d'une forme d'autonomie, afin que leur existence ne soit pas annuellement menacée.

M. Charles Descours a fait siens les propos du rapporteur pour avis concernant la veille sanitaire et a critiqué la baisse des crédits des observatoires régionaux de la santé et du contrôle sanitaire de l'environnement, qui était peu cohérente avec la provision de 80 millions de francs réalisée pour financer la mise en place des trois orga-

nismes de veille et de sécurité sanitaire prévus par la proposition de loi sénatoriale.

Il a également critiqué l'indigence des crédits de la lutte contre le tabagisme, alors que le rendement des droits sur le tabac devrait permettre de mettre en oeuvre une politique active en la matière.

Enfin, il a regretté la modestie des crédits dont bénéficierait le fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux, et estimé qu'elle traduisait la faible ampleur des opérations de restructuration que comptait entreprendre le Gouvernement en 1998.

M. François Autain a fait siens les propos de M. Charles Descours sur la politique de lutte contre le tabagisme.

Il a manifesté son opposition à la seconde partie du rapport de M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, et a regretté que ce dernier n'ait pas souligné les efforts du Gouvernement en faveur de l'adaptation du tissu hospitalier.

M. Lucien Neuwirth a estimé que l'administration de la santé devrait toujours relever d'un ministère plutôt que d'un secrétariat d'Etat.

M. François Autain a approuvé ces propos.

M. Claude Huriet a rappelé que, si les crédits de la santé ne représentaient qu'un quart de point du budget de l'Etat, il fallait aussi tenir compte des dépenses d'assurance maladie pour apprécier le volume des dépenses consacrées à la santé des Français.

Il a vivement regretté la baisse des crédits destinés aux observatoires régionaux de la santé, dont le rôle serait renforcé avec la réforme de la sécurité et de la veille sanitaire.

Il a déclaré partager les propos du rapporteur pour avis sur le volume des crédits destinés à financer l'évaluation de la loi dite Evin.

Répondant aux orateurs, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué que la baisse des crédits de la veille sanitaire était globale, même si, en leur sein, ceux du Réseau national de santé publique (RNSP) étaient en progression.

Il a rappelé que les dotations du fonds d'investissement des hôpitaux étaient faibles à la fois en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Il a fait siens les propos de M. Lucien Neuwirth sur la prise en charge de la douleur et a estimé que son amélioration relevait moins de la création d'une spécialité nouvelle que de la diffusion des connaissances auprès de tous les professionnels de santé.

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la santé pour 1998.

Puis la commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Bernard Seillier, sur le projet de loi de finances pour 1998 (budget annexe des prestations sociales agricoles) (BAPSA).**

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis du BAPSA, a rappelé à titre liminaire le problème de la difficile articulation entre le BAPSA et le projet de loi annuel de financement de la sécurité sociale.

Il a expliqué que le projet de BAPSA pour 1998 avait été arrêté antérieurement au dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 et ne tenait donc pas compte de certaines mesures ayant des conséquences directes sur son équilibre financier, telles que le basculement de la majeure partie des cotisations d'assurance maladie vers la contribution sociale généralisée (CSG) ou la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a cependant ajouté qu'il fallait avoir conscience des aspects positifs du BAPSA : celui-ci permettait d'aborder de manière plus détaillée que la loi de financement de la

sécurité sociale les principales catégories de recettes et de dépenses du régime agricole ; il constituait en outre une garantie pour ce régime de bénéficiaire d'un « bouclage » financier assuré par l'Etat à travers le vote de la subvention d'équilibre.

A cet égard, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a rappelé que le régime des exploitants agricoles était, compte tenu de la structure démographique très défavorable du monde agricole, l'un des régimes où le rapport entre la masse des cotisations et celle des prestations était le plus faible. L'avenir de ce régime était donc étroitement dépendant de la solidarité nationale.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les grandes lignes du BAPSA pour 1998.

Il a tout d'abord indiqué que ce budget annexe se caractérisait par une grande stabilité et s'élèverait à 87,7 milliards de francs, en progression de seulement 0,6 % par rapport à 1997.

S'agissant des dépenses retracées dans le BAPSA, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a précisé que les prestations d'assurance vieillesse progressaient de 1,9 %, passant ainsi à 48,4 milliards de francs, et restaient le premier poste de dépenses du régime des exploitants agricoles.

Soulignant que les effectifs de retraités tendaient à diminuer, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a précisé que l'augmentation des prestations d'assurance vieillesse résultait notamment de l'amélioration spontanée du niveau moyen des pensions et des mesures prises pour les veuves dans le cadre de la loi de modernisation de l'agriculture de 1995 et pour les plus petites retraites dans le cadre de la loi de finances pour 1997.

S'agissant des dépenses d'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA), **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a indiqué que celles-ci restaient stables, à hauteur de 33,9 milliards de francs, soit un montant voisin de celui prévu l'an dernier.

S'agissant des prestations familiales, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a précisé que ce poste de dépenses continuait de baisser fortement (- 6,5 % par rapport à 1997) en raison de la diminution rapide du nombre de bénéficiaires. **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a néanmoins ajouté que ces dépenses, estimées à 4 milliards de francs en 1998, ne tenaient pas compte de la mise sous condition de ressources des allocations familiales prévue par le Gouvernement. Il a rappelé que M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, avait indiqué, lors de son audition devant la commission, que la mise sous condition de ressources des allocations familiales devrait concerner environ 11.000 familles d'exploitants agricoles et entraîner une diminution des dépenses d'environ 70 millions de francs pour le BAPSA.

S'agissant des recettes, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a distingué successivement les contributions professionnelles, les taxes affectées, les versements des autres régimes de sécurité sociale et la subvention d'équilibre.

Evoquant les contributions professionnelles, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a indiqué que la CSG représenterait un financement de plus en plus important : pour les exploitants en activité, la CSG serait majorée, comme pour les actifs des autres catégories sociales, de 4,1 points ; en contrepartie, le taux des cotisations maladie serait diminué de 5,5 points ; pour les retraités agricoles imposables, le taux de la CSG serait augmenté de 2,8 % tandis que les cotisations d'assurance maladie seraient diminuées du même pourcentage.

Sur les effets de ce transfert CSG/cotisations d'assurance maladie, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a souhaité formuler trois remarques.

Il a, d'une part, indiqué qu'il convenait d'être très prudent sur les chiffres transmis par le Gouvernement et les

gains de pouvoir d'achat attendus qui ne tenaient pas compte des prélèvements sur l'épargne et le patrimoine.

Il a souligné, d'autre part, qu'un certain nombre d'agriculteurs bénéficiant d'un allègement de cotisations sociales, notamment les jeunes agriculteurs, allaient perdre cet avantage différentiel tout en devenant redevables de la CSG. Il a indiqué, à cet égard, que le Sénat avait adopté, au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un amendement permettant de prendre en compte la situation particulière des jeunes agriculteurs.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a précisé que, pour respecter le principe de parité et permettre aux exploitants agricoles de bénéficier du même gain de pouvoir d'achat que les salariés du régime général, la baisse de cotisations d'assurance maladie aurait dû être de 6,5 points et non pas de 5,5 points.

S'agissant des taxes affectées, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a indiqué que celles-ci resteraient pratiquement stables à hauteur de 26,1 milliards de francs, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fournissant l'essentiel de ces recettes, soit 24,2 milliards de francs.

Il a également indiqué que les versements au titre de la compensation démographique progresseraient de 1,2 % pour atteindre 32,5 milliards de francs.

S'agissant de la subvention d'équilibre de l'Etat, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a précisé qu'elle s'élèverait à 7,3 milliards de francs en 1998, en progression de seulement 1,2 % par rapport à 1997.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué le problème de la revalorisation des retraites agricoles et celui du fonctionnement de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA).

S'agissant de la revalorisation des retraites agricoles, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a rappelé que le ministre de l'agriculture et de la pêche avait

annoncé, lors de l'examen du BAPSA par l'Assemblée nationale, une mesure exceptionnelle de revalorisation des petites retraites : les personnes dont la retraite a pris effet avant le 1^{er} janvier 1998 bénéficieraient d'une majoration de leur retraite forfaitaire sous réserve de justifier de certaines conditions relatives notamment à leur durée de cotisation.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a précisé que cette mesure visait particulièrement les anciens aides familiaux, les conjoints d'exploitants et ceux d'entre eux ayant accompli une carrière mixte. Cette mesure devrait concerner 300.000 personnes et son coût est évalué à 680 millions de francs.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a considéré qu'il s'agissait là d'une amélioration très significative qui s'inspirait, de surcroît, des conclusions présentées dans le cadre du rapport élaboré par le député Daniel Garrigue en 1996.

Evoquant la gestion de la caisse centrale de la MSA, il a rappelé comment il avait rendu compte, l'année dernière, des critiques sévères de la Cour des Comptes à l'égard du fonctionnement interne de cette caisse. Il a souligné qu'en juillet dernier un arrêté ministériel avait suspendu le conseil d'administration de cette caisse et qu'un administrateur provisoire avait été nommé. Il a considéré que les mesures énergiques prises au cours des derniers mois allaient permettre de surmonter ces difficultés qui auraient pu être préjudiciables à l'image même de la MSA.

En conclusion, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a constaté que des progrès avaient été réalisés sur différents dossiers et que ceux-ci devaient être soutenus dans l'intérêt des exploitants agricoles de notre pays. S'agissant du projet de BAPSA pour 1998, il a considéré que c'était avant tout l'impact des mesures contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui apparaissait le plus critiquable.

Il a cependant souligné que la mesure concernant les petites retraites, très attendue par la profession, témoignait d'un effort qui méritait d'être souligné. Aussi, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a-t-il proposé à la commission d'émettre un avis de sagesse sur les crédits du BAPSA pour 1998.

M. Claude Huriet s'est interrogé quant à la pertinence du BAPSA depuis l'instauration des lois de financement de la sécurité sociale. Il s'est demandé si le BAPSA -sans perdre pour autant sa spécificité- n'avait pas vocation à devenir une composante de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a estimé qu'il s'agissait là d'un problème difficile à traiter compte tenu des modalités de financement très particulières de ce budget annexe, notamment du fait de l'affectation de la TVA et de la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

M. Charles Descours a demandé au rapporteur pour avis quelle était la part des cotisations dans les recettes du BAPSA.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a répondu que les cotisations s'élevaient en 1997 à 15 milliards de francs, soit 17,2 % des recettes du BAPSA.

Mme Joëlle Dusseau a salué l'effort significatif accompli en faveur des retraites agricoles par le Gouvernement. Elle a estimé que le choix de s'en remettre à la sagesse du Sénat, proposé par le rapporteur pour avis, était positif dans la mesure où les critiques qu'il formulait portaient davantage sur les dispositions contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale que dans le projet de BAPSA.

M. André Jourdain s'est interrogé sur le rôle du BAPSA au regard de la loi de financement de la sécurité sociale et a considéré qu'il revenait au Parlement de soulever le problème.

En réponse à Mme Joëlle Dusseau, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a rappelé que les gouvernements précédents avaient également accompli des efforts importants en faveur des retraites agricoles. Il a souligné que l'augmentation de la CSG allait se traduire par une perte de revenus pour près de un million de personnes du monde agricole, notamment les jeunes agriculteurs.

En réponse à M. André Jourdain, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis**, a considéré que l'intégration du BAPSA au sein de la loi de financement de la sécurité sociale serait sans doute préférable pour ce qui est de la présentation des comptes. Il a cependant souligné qu'une telle intégration apparaissait très difficile dans les conditions actuelles.

M. Charles Descours a également considéré que l'on devrait à l'avenir intégrer le BAPSA dans la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Claude Huriet a indiqué qu'il voterait contre ce projet de BAPSA en raison du nombre de familles concernées par la mise sous condition de ressources des allocations familiales et de la pénalisation entraînée, pour les jeunes agriculteurs, par l'augmentation de la CSG.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, a souligné que le projet de BAPSA était, par lui-même, acceptable mais qu'il subissait le contrecoup des mesures prévues par la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Gérard Roujas a considéré que la CSG favorisait à la fois la solidarité nationale et la solidarité entre les agriculteurs eux-mêmes.

M. Charles Descours a indiqué qu'il voterait contre ce projet de BAPSA en séance publique sauf si l'Assemblée nationale retenait l'amendement voté par le Sénat en faveur des jeunes agriculteurs lors de la nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat sur le projet de BAPSA pour 1998.**

Jeudi 20 novembre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi de finances pour 1998 (emploi et solidarité : affaires sociales).**

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que, dans la nouvelle présentation budgétaire, les crédits relatifs à l'action sociale et à la solidarité étaient inclus dans le fascicule relatif aux dépenses portant sur la santé, la solidarité et la ville.

Soulignant par ailleurs qu'une fraction des crédits en faveur des rapatriés était également rattachée à ce fascicule, il a observé que le budget des affaires sociales représentait ainsi, à périmètre constant, 63 milliards de francs de crédits pour 1998 destinés à financer, d'une part, les actions de solidarité telles que le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et, d'autre part, diverses actions sociales regroupées sous l'appellation « développement de la vie sociale ».

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a souligné que les besoins en matière d'action sociale étaient immenses mais que la marge de manœuvre des pouvoirs publics était réduite en raison de l'inertie des dispositifs en place.

Il a estimé que l'objectif des pouvoirs publics ne devait donc plus être de dépenser « plus » mais de dépenser « mieux » et que ce budget devait être jugé à partir d'une approche qualitative.

Evoquant tout d'abord l'insertion et la lutte contre l'exclusion, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a commenté l'évolution des principales données relatives au

RMI en soulignant la hausse de 7 % des bénéficiaires constatée en 1996.

Puis, il a observé que le volet relatif à l'insertion prévu dans le dispositif du RMI était « en panne » pour certaines catégories de bénéficiaires, en particulier pour des personnes marginalisées qui ne peuvent entrer dans les parcours d'insertion classiques.

Il a regretté, par ailleurs, que le contrôle des fraudes au RMI, nettement amélioré par le précédent Gouvernement, semble atteindre un seuil maximum. Il a souhaité que les limites de ce contrôle ne remettent pas en cause le consensus sur le dispositif du RMI.

Il s'est interrogé sur la possibilité de prévoir une forme d'intéressement des caisses d'allocations familiales (CAF) aux résultats des contrôles qui sont effectués sur une prestation dont il a rappelé qu'elle était financée principalement par l'Etat.

Abordant la question de la lutte contre l'exclusion, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé le caractère préoccupant de l'évolution de la grande pauvreté constatée notamment à travers une récente enquête du Secours Catholique, en regrettant qu'un nouveau projet de loi portant sur la lutte contre les exclusions n'ait pas été déposé plus tôt par l'actuel Gouvernement.

Il a constaté que le programme d'ouverture de places supplémentaires dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) était inférieur à celui de l'année dernière et a regretté les économies réalisées sur les crédits relatifs au financement de l'action sociale d'urgence et de l'aide aux jeunes en difficulté.

Abordant l'aide aux personnes handicapées, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que les crédits relatifs à l'AAH augmentaient de plus de 5 % en 1998 et a donc constaté l'ampleur des besoins en ce domaine.

Il a indiqué que le Gouvernement avait prévu de créer 2.000 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail (CAT) et 500 places nouvelles en atelier protégé tout en précisant que les associations auraient souhaité une autre ventilation des dépenses supplémentaires en ce domaine.

Il a rappelé que la question de l'amendement « Creton » s'était récemment compliquée du fait de l'annulation, par décision du Conseil d'Etat du 9 juillet 1997, de la circulaire du 27 janvier 1995 qui assurait un équilibre précaire en matière de répartition de la charge financière des jeunes adultes handicapés.

Evoquant le débat récemment survenu sur le contrôle de l'effectivité par les départements de l'utilisation de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a estimé que les départements pouvaient légitimement s'assurer que l'ACTP n'était pas considérée comme un complément de revenus mais bien comme un soutien au financement de l'aide fournie par un tiers.

S'agissant des actions diverses, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a souhaité mettre l'accent sur la dérive préoccupante de la dotation relative aux tutelles et curatelles d'Etat en soulignant que, depuis 10 ans, les décisions judiciaires tendaient souvent à instaurer l'intervention d'un tiers, même dans les cas où les membres de la famille de la personne protégée n'étaient pas indifférents au sort de celle-ci.

Il a estimé que le développement de la tutelle et de la curatelle d'Etat était une question de société qui devait relever d'un examen par le Parlement.

Par ailleurs, il a constaté que, pour la préparation du projet de budget pour 1998, le Gouvernement avait bénéficié de l'arrivée à échéance de la procédure d'indemnisation des rapatriés, prévue par la loi du 16 juillet 1987, qui avait représenté 3,5 milliards de francs de dépenses dans le budget pour 1997.

Puis il a évoqué l'évolution des différentes composantes de la dépense nette d'action sociale des départements d'un montant de 76 milliards de francs en 1996.

Il a souligné que l'infléchissement de la croissance des dépenses d'insertion était dû au ralentissement des frais sur les dépenses d'intervention sociale facultative ainsi que sur la protection maternelle et infantile, en remarquant que ces économies ne seraient pas reproductibles et qu'elles risquaient de toucher les familles les plus fragiles.

Il a indiqué qu'il proposerait l'adoption d'un taux directeur opposable à l'évolution des dépenses dans le secteur social et médico-social conformément au projet qui avait été annoncé par le précédent Gouvernement lors de la dernière discussion budgétaire.

En conclusion, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a souligné que ce budget ne devait pas être jugé uniquement à l'aune des augmentations ou des diminutions de crédits, tout en constatant qu'il n'était pas très généreux dans le domaine de la lutte contre l'exclusion. Il a estimé qu'il ne permettait pas d'assurer au meilleur coût les prestations sociales dont le ministère était chargé.

Il a donc proposé d'émettre un avis défavorable aux crédits relatifs à l'action sociale et la solidarité.

M. Jean Madelain s'est interrogé sur l'incidence de la mise en place de la prestation spécifique dépendance sur l'évolution des attributions au titre de l'AAH. Il s'est inquiété des effets de l'application d'un taux directeur opposable dans le secteur social et médico-social pour les établissements accueillant des jeunes handicapés adultes au titre de l'amendement « Creton » et s'est demandé quelles suites pourraient être données à l'annulation de la circulaire par le Conseil d'Etat.

Mme Joëlle Dusseau a exprimé des réserves à propos du principe de l'intéressement des CAF aux résultats des contrôles sur le RMI ainsi que sur la mise en oeuvre d'un taux directeur opposable dans le secteur social et médico-social. Elle a rappelé qu'une loi sur la lutte contre

les exclusions était en préparation. Elle s'est déclarée en accord avec le rapporteur pour avis au sujet de l'évolution préoccupante du dispositif des tutelles et curatelles d'Etat. Elle a souligné que le Gouvernement avait fait des efforts en matière de créations de places de CAT et en atelier protégé dont il convenait de se féliciter, même si elle a reconnu qu'il subsistait des besoins, notamment en places de maisons d'accueil spécialisé (MAS).

M. Bernard Seillier a estimé que, compte tenu du report de l'examen de l'ancien projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, le Gouvernement aurait pu prévoir des mesures particulières en ce domaine au titre du budget pour 1998.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est interrogée sur l'évolution des crédits relatifs aux établissements de formation des travailleurs sociaux en rappelant les besoins des collectivités locales en ce domaine. Elle a constaté que le débat sur le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale avait été interrompu brutalement du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale. Reconnaisant les insuffisances en matière d'insertion du dispositif du RMI, elle a rappelé que le Gouvernement avait choisi en priorité d'agir sur l'emploi grâce aux emplois-jeunes. Elle a regretté l'insuffisance du nombre de travailleurs sociaux et s'est déclarée réservée à l'égard du renforcement du contrôle des fraudes au RMI, en estimant que le taux de récupération de 73 millions de francs d'indus représentait déjà un montant élevé. Elle a, par ailleurs, souhaité un renforcement du dispositif d'accompagnement social dans le logement pour les plus démunis.

M. Marcel Lesbros a estimé normal que les départements contrôlent l'effectivité de l'aide apportée aux personnes handicapées titulaires de l'ACTP, a considéré que les conseils généraux s'en tenaient strictement au texte de loi et qu'on ne pouvait leur reprocher d'être attentifs aux pièces justificatives.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est demandé s'il ne serait pas opportun de proposer un dispositif législatif en remplacement de la circulaire relative à l'amendement « Creton » annulée par le Conseil d'Etat en juillet 1997.

En réponse, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a tout d'abord constaté qu'il était encore un peu tôt pour mesurer l'incidence de la mise en place de la prestation spécifique dépendance sur les statistiques relatives à l'AAH et a évoqué l'augmentation des attributions de l'AAH à des salariés handicapés âgés mais n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite et ne trouvant plus de travail.

S'agissant de l'amendement « Creton », il a indiqué que le taux directeur dont il proposait l'application pourrait être modulé en fonction de la situation de chaque établissement et s'est déclaré prêt à étudier un amendement permettant de donner une base légale aux dispositions contenues dans la circulaire du 29 juillet 1995 relative à une procédure forfaitaire de tarification.

Concernant le contrôle du RMI, il a souligné que le mécanisme consistant à faire supporter aux CAF, sans compensation, la lourde charge du contrôle de cette prestation pour le compte de l'Etat, ne portait pas en lui-même l'assurance de son efficacité.

S'agissant des sanctions en cas de fraude, il a fait une distinction entre la suspension du versement du RMI, qui devrait intervenir dans tous les cas, et le reversement de l'indu qui pourrait faire l'objet d'une appréciation individualisée.

Concernant le projet de loi de lutte contre les exclusions, il a estimé que le texte qui avait été présenté par le précédent Gouvernement avait été accueilli par un relatif consensus et qu'il aurait donc pu être redéposé plus rapidement.

S'agissant de la formation des professions sociales, il a indiqué que le Gouvernement avait prévu une revalorisa-

tion de la dotation des établissements de formation correspondant en principe à un accroissement en volume de 3 % des étudiants en travail social tout en regrettant que des objectifs qualitatifs ne soient pas fixés en matière de formation.

Concernant l'accompagnement social des plus démunis, il a souligné les bons résultats des opérations assurant à la fois la mise à disposition d'un logement et un accompagnement social renforcé.

S'agissant des handicapés, il a déclaré que la demande de places supplémentaires en MAS, de préférence à des places en CAT ou ateliers protégés, avait été formulée par les responsables des associations qu'il avait auditionnés.

Puis, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a présenté deux amendements visant à instaurer un taux directeur opposable à l'évolution des dépenses des établissements sociaux et médico-sociaux.

Il a tout d'abord rappelé la procédure de financement de ces établissements ainsi que les conditions dans lesquelles le dispositif prévu pour le 1^{er} janvier 1997 avait été reporté par le précédent Gouvernement.

Il a souligné que le taux directeur opposable serait adapté, après évaluation, à la situation et aux besoins de chaque établissement ou de chaque catégorie d'établissement.

Il a estimé que le taux directeur opposable obligerait l'Etat à instaurer une cohérence entre les décisions prises en matière de rémunération des personnels et celles prises pour assurer le financement du secteur social et médico-social.

Il a souligné également la nécessité d'intégrer les coûts de la fixation des normes d'encadrement dans les établissements ainsi que de la révision périodique des normes de sécurité.

Il a estimé que des progrès pourraient être obtenus en matière d'effectifs des établissements, d'horaires et de for-

mation du personnel dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les conventions collectives applicables dans ce secteur.

Puis il a présenté les deux amendements dont le premier porte sur l'ensemble des établissements médico-sociaux financés par les départements et le second concerne les établissements sociaux et médico-sociaux financés par l'Etat.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Jean Madelain, Mme Marie-Madeleine Dieulangard et M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés aux affaires sociales** dans le projet de loi de finances pour 1998, et a adopté deux amendements portant articles additionnels rattachés à ce budget afin d'instituer un taux directeur opposable à l'évolution des dépenses des établissements sociaux et médico-sociaux financés respectivement par les départements et par l'Etat.

La commission a ensuite examiné les **rapports pour avis de MM. Louis Souvet et Jean Madelain sur le projet de loi de finances pour 1998 (emploi et solidarité : travail et emploi, formation professionnelle)**.

Après avoir rappelé que le budget de l'emploi pour 1998 était caractérisé par deux grandes orientations, les emplois-jeunes et l'abaissement de la durée du travail à 35 heures, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis (travail et emploi)**, a précisé le contexte dans lequel s'inscrivait ce budget.

Il a indiqué que le taux de chômage se situait à 12,5 % de la population active, que le nombre de chômeurs de longue durée atteignait 36,4 % du total des demandeurs d'emplois et que le taux de chômage des jeunes actifs était de 24,7 %. Il a précisé que le nombre des demandeurs d'emploi était de 3.115.400 en septembre 1997, et de

3.487.800 si l'on incluait les personnes ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois.

Il a ajouté que cette dégradation de l'emploi avait entraîné un déficit du régime de l'assurance chômage évalué à 1,4 milliard de francs pour 1997 et 1,8 milliard de francs pour 1998 ; il en a alors détaillé les principales causes : la faible progression de la masse salariale, le succès coûteux de l'allocation de financement pour l'emploi (ARPE), l'allocation pour chômeur âgé et le désengagement de l'Etat de l'allocation de formation reclassement (AFR).

Il a cependant observé que l'emploi salarié avait augmenté de 98.900 en un an (+ 0,7 %) pour s'établir désormais à 13.296.200.

Mais il a relevé que le secteur tertiaire, seul créateur d'emploi, ne pouvait compenser les secteurs perdant des emplois, l'industrie et la construction, d'autant que la population active s'accroissait naturellement de 150.000 personnes par an. Il a ajouté que l'augmentation du chômage pouvait aussi s'expliquer par une diminution du nombre des entrées dans les dispositifs « emploi » et par l'arrivée sur le marché du travail de personnes désireuses de profiter d'une certaine amélioration de la conjoncture.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors souligné les principaux signes de reprise de l'activité économique et d'amélioration de la situation de marché de travail, et a rappelé les prévisions plutôt optimistes du Gouvernement et des principaux organismes de conjoncture.

Puis, après avoir observé que les dispositifs spécifiques de l'emploi avaient un impact réduit sur la création d'emplois, il a considéré que les améliorations du marché du travail reposaient en grande partie sur l'allègement des charges sociales sur les bas salaires et sur le développement du travail à temps partiel qui concernait désormais 16,6 % des actifs. Il en a conclu que les orientations retenues par le Gouvernement, les 35 heures et les emplois-

jeunes, financés par des redéploiements portant sur les allègements de charges sociales, risquaient de remettre en cause ces améliorations encore très fragiles.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors présenté les grandes lignes du budget de l'emploi, 155,8 milliards de francs, en progression de 3,6 %, répartis en 112,6 milliards de francs sur le budget emploi et 43,23 milliards de francs sur les charges communes. Il a cependant précisé que 8,25 milliards de francs étaient affectés aux emplois-jeunes et 3 milliards de francs aux 35 heures.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors présenté le projet gouvernemental de réduction à 35 heures de la durée du travail.

Il a souligné que, contrairement à la loi de « Robien » qui reposait sur un mécanisme conventionnel, le projet du Gouvernement visait à abaisser autoritairement la durée du travail au 1er janvier 2000. Après avoir résumé le dispositif d'exonération de charges sociales destiné à inciter, dès maintenant, les entreprises à passer aux 35 heures, le rapporteur pour avis s'est inquiété des conséquences négatives de ce projet ; il a notamment cité l'augmentation du coût horaire du travail, l'alourdissement des charges ou la remise en cause du chômage partiel, qui mettront les entreprises en difficulté et les obligeront à licencier.

Il a, en outre, considéré que ces perspectives créaient déjà un climat d'incertitude et d'inquiétude chez les chefs d'entreprise, qui les conduisait à retarder leurs embauches et leurs investissements. Il a précisé que le Gouvernement attendait de ce dispositif 42.000 emplois en 1998.

Puis, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a abordé les incidences budgétaires et économiques de la création des emplois-jeunes. Il a rappelé que cette mesure d'insertion avait été dès l'origine détournée de son objectif, puisqu'il était très vite apparu qu'elle servirait à financer des emplois de fonctionnaires, notamment dans l'éducation nationale.

Il a indiqué que, sur 150.000 emplois prévus à la fin de 1998, 48.250, intégrés aux ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur, étaient des emplois de fonctionnaires rémunérés, pour 80 %, sur les 8 milliards de francs inscrits au budget de l'emploi, et pour le reste, sur les crédits des heures supplémentaires des enseignants et sur 117 millions inscrits au titre III du budget du ministère de l'intérieur.

Il a alors constaté que les inquiétudes exprimées par la commission des affaires sociales et par le Sénat trouvaient ici leur pleine justification, car ces créations d'emploi entraîneraient un accroissement des prélèvements obligatoires qui pèserait sur la croissance et l'emploi, puisqu'ils n'avaient pas vocation à être pérennisés dans le secteur privé.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors détaillé les redéploiements auxquels le Gouvernement avait procédé pour financer les 35 heures et les emplois-jeunes. Il s'est déclaré favorable au principe des redéploiements, mais a considéré que certains lui paraissaient particulièrement contestables. Il a notamment cité la réduction de l'allègement de charges sociales sur les bas salaires et celle des crédits consacrés aux formations en alternance.

Abordant la première, il a indiqué que l'article 65 du projet de loi de finances, tout en pérennisant la ristourne dégressive, abaissait son seuil de 1,33 à 1,30 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ; il a alors déploré que cette économie de 2,5 milliards de francs soit mise à la charge des charges des entreprises.

Puis, après avoir énuméré d'autres redéploiements, concernant par exemple les zones prioritaires, à ses yeux justifiés, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté les projets du Gouvernement visant à réformer les incitations au temps partiel. Il a indiqué que la ristourne dégressive appliquée depuis deux ans indépendamment du nombre d'heures travaillées serait désormais pro-

ralisée. Précisant que le Gouvernement en attendait 4 milliards de francs d'économie, il s'est de nouveau inquiété du surcroît de charges que cela entraînait pour les entreprises.

Il a alors souligné que ces deux mesures, dont le total s'élevait à 6,5 milliards de francs, allaient, pour 4 milliards de francs, servir à financer les nouveaux emplois de fonctionnaires dans l'éducation nationale et au ministère de l'intérieur et avaient permis au Gouvernement d'inscrire au chapitre des exonérations de charges sociales 41,7 milliards de francs au lieu de 47 milliards de francs qui auraient été nécessaires à législation inchangée.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté rapidement le nouveau dispositif d'exonération de charges sociales pour les petites entreprises du secteur textile évalué à 500 millions de francs et financé sur les crédits de formation en alternance dans des conditions plus claires. Il a aussi rappelé l'institution d'un crédit d'impôt pour création d'emploi, qui pourra être imputé sur la contribution exceptionnelle de 10 % sur les bénéfices des sociétés votée l'été dernier, ainsi que le transfert massif des cotisations maladie sur la contribution sociale généralisée (CSG), qui risque de pénaliser l'épargne et donc l'investissement.

Le rapporteur pour avis a encore présenté deux autres mesures susceptibles d'avoir des conséquences négatives en termes d'emplois : l'abaissement de la réduction d'impôt au titre des emplois familiaux et la suppression de l'exonération de charges sociales en faveur des travailleurs indépendants créant ou reprenant une entreprise. Il a notamment rappelé que la baisse de 50 % de leur coût avait entraîné une augmentation des emplois familiaux de 65 %. La réduction de l'aide fiscale aurait donc un effet inverse.

Puis, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté les autres grands dispositifs de la politique de l'emploi. Il a indiqué que les crédits consacrés aux contrats initiative emploi baissaient de 4,8 milliards de francs et

que les emplois-ville étaient supprimés.

Il a également précisé que les contrats emplois-solidarité restaient au niveau de 1997 avec 500.000 entrées nouvelles, alors que les emplois consolidés augmentaient de 10.000 avec 30.000 entrées nouvelles.

Le rapporteur pour avis a alors observé que le Gouvernement privilégiait une fois encore le secteur non marchand au détriment du secteur marchand, et que, si les effets négatifs des 35 heures et des emplois-jeunes se manifestaient très rapidement, le Gouvernement ne disposerait pas des moyens de combattre l'augmentation du chômage.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que la participation de l'Etat aux retraits d'activité et aux revenus de remplacement diminuait de 5,6 %, passant de 22,6 milliards de francs à 21,4 milliards de francs, l'économie provenant essentiellement des préretraites. Sans vouloir critiquer cette orientation qui visait à corriger certains excès, le rapporteur pour avis a cependant noté qu'elle intervenait au moment où l'allocation de remplacement pour l'emploi, financée par l'UNEDIC, se trouvait en situation difficile puisque l'assurance chômage redevenait déficitaire et que les négociations sur la reconduction du dispositif étaient bloquées. Aussi, à défaut de pouvoir faire appel aux préretraites, les entreprises pourraient recourir à des licenciements « secs ».

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que la plupart des autres actions s'inscrivaient dans la continuité, avec quelques augmentations de crédits substantielles, notamment pour l'allocation de solidarité spécifique ou le dispositif de réduction négociée du temps de travail de la loi « de Robien ». Il a également dressé un rapide bilan, qu'il a jugé positif, de la mise en oeuvre du contrat de progrès et de l'activité de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).

En conclusion, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, considérant que les 35 heures et les emplois-jeunes

auraient des conséquences négatives sur l'économie et l'emploi et que leur financement conduisait à réduire les crédits d'actions jugées prioritaires, a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits destinés à l'emploi et au travail dans le projet de loi de finances pour 1998.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis (formation professionnelle), a tout d'abord indiqué que ce budget se présentait comme un budget de continuité, très proche de celui voté l'année dernière, et encourait, dans ses grandes lignes, les mêmes approbations et les mêmes critiques. Il a cependant nuancé son propos en soulignant que certains inflexions, s'ils s'avéraient annonciateurs de réformes plus en profondeur, seraient particulièrement inquiétants.

Il a indiqué que les crédits consacrés à la formation professionnelle s'élevaient à 25,4 milliards de francs pour les actions directes et à 34 milliards de francs si l'on y ajoutait l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et la formation des demandeurs d'emploi.

Le rapporteur pour avis a alors examiné les moyens consacrés à l'insertion professionnelle des jeunes. Il a constaté que leur progression, de 42,8 % (25,2 milliards de francs), provenait essentiellement des 8 milliards de francs consacrés aux emplois-jeunes. Il a souligné que, hors emplois-jeunes, ces crédits s'élevaient à 17,16 milliards de francs, en diminution de 4,1 %. Il a ainsi observé un effet de vase communicant entre les emplois-jeunes, sur lesquels il était réservé, et les dispositifs de formation, qu'il jugeait prioritaires.

Il a indiqué que cette baisse concernait d'abord les exonérations de charges sociales et les contrats de qualification dont le nombre était ramené de 130.000 à 100.000 (2.155 millions de francs), et reflétait une réduction de 7,5 % des crédits destinés aux indemnités forfaitaires versées aux entreprises qui embauchent des apprentis

(4.274 millions de francs). Il a précisé que 400 millions de francs seraient prélevés sur les fonds de l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL) pour compenser cette diminution.

Le rapporteur pour avis a ensuite observé que seuls les crédits consacrés à l'exonération de charges sociales en faveur des contrats d'apprentissage augmentaient (+ 16,3 %), passant à 4.945 millions de francs, afin de financer 240.000 contrats nouveaux, soit 20.000 de plus que l'année dernière.

Le rapporteur pour avis a toutefois observé que les crédits destinés aux versements des indemnités forfaitaires, qui auraient dû progresser dans les mêmes proportions, restaient, uniquement grâce au prélèvement sur l'AGEFAL, à leur niveau de l'année dernière.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, s'est alors inquiété de ce qui pourrait être interprété comme un premier pas vers un abandon d'une politique de fond au profit de mesures relevant du traitement social du chômage, ce que seraient les emplois-jeunes s'ils n'étaient pas accompagnés d'une véritable politique de formation et de consolidation d'activité.

Il a ensuite indiqué que tous les autres postes concernant la formation des jeunes augmentaient légèrement, de 1,38 %, lorsque ces crédits étaient décentralisés, ou un peu moins, par exemple de 1,1 % pour le réseau d'accueil des jeunes.

Il a aussi rappelé que ces crédits ne correspondaient qu'à une partie de l'effort national en faveur des jeunes puisque les régions et les entreprises intervenaient largement : en 1996, pour 740.000 jeunes, les régions avaient consacré près de 7,5 milliards de francs, l'Etat un peu plus de 10 milliards de francs et les entreprises, au titre de l'alternance, environ 8,16 milliards de francs.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les actions de formation consacrées aux demandeurs d'emploi. Il a cité le programme chômeur de

longue durée, qui augmentait de 14,9 %, passant de 3.478 milliards de francs à 3.996 milliards de francs afin, notamment, d'augmenter le nombre de stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) (30.000 SIFE supplémentaires sur un total de 160.000), ainsi que l'allocation de formation reclassement (AFR), qui augmentait de 10,1 %. Il a rappelé que la participation de l'Etat au versement de cette allocation avait été réduite de 51,8 % l'année dernière. Il a précisé que ce désengagement avait poussé l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) à réformer le versement de l'AFR, notamment en proratisant l'allocation à la durée de cotisation à l'assurance chômage. Cette réforme, appliquée à titre rétroactif, avait suscité de nombreuses protestations des allocataires auxquels on demandait le remboursement de trop perçus. Aussi, l'UNEDIC, dans l'attente d'une décision des partenaires sociaux, avait supprimé le caractère rétroactif et avait fixé un seuil en deçà duquel la proratisation ne jouait plus. Le rapporteur pour avis a toutefois indiqué que la hausse des crédits n'était pas la conséquence de ces difficultés, mais tenait essentiellement à l'augmentation du nombre des bénéficiaires en 1997.

Abordant le chapitre de la participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation de la main d'oeuvre, le rapporteur pour avis a observé que ces crédits, en augmentation de 1 %, s'inscrivaient dans la continuité.

Puis, il a présenté les crédits consacrés à l'AFPA qui s'élevaient à 4.298 millions de francs, en augmentation de 1,5 %. Il s'est félicité de voir que le Gouvernement, en privilégiant les investissements, avait reconnu leur importance pour moderniser ou maintenir en état les outils pédagogiques et de formation. Il a précisé que les objectifs fixés dans le contrat de progrès avaient été atteints, ce qui témoignait de l'efficacité de la réforme entreprise depuis plusieurs années, l'AFPA constituant désormais un pôle de référence dans le domaine de la formation.

En conclusion de sa présentation du budget, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, est revenu sur la

baisse des crédits consacrés à la formation en alternance des jeunes, qui risquait d'introduire un grave dysfonctionnement de notre système d'insertion. Il a également rappelé la baisse du nombre de contrats de qualification et l'insuffisance des crédits nécessaires au financement des indemnités forfaitaires versées aux employeurs d'apprentis.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a alors formulé plusieurs observations. Il a rappelé que l'AGEFAL allait subir un nouveau prélèvement de 400 millions de francs dans des conditions juridiques qui n'étaient pas encore clairement précisées et que ce prélèvement s'ajoutait à ceux de 1996 sur le Comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) et de 1997 sur l'AGEFAL.

Il a observé que les excédents invoqués pour justifier ces prélèvements s'expliquaient en grande partie par l'application de règles comptables conduisant à un gonflement momentané de la trésorerie. Il a rappelé que les excédents des années précédentes avaient aussi pour origine la réforme de la collecte qui avait freiné considérablement la dépense, et la réduction de nombre des contrats de qualification.

Il a considéré que ces prélèvements périodiques sur les fonds de l'alternance n'étaient pas sains. Il a ajouté que la trésorerie de l'AGEFAL était maintenant inférieure aux prévisions de dépenses, du moins si la reprise récente des contrats de qualification se confirmait.

Il a alors rappelé que la baisse du nombre des contrats de qualification, sans doute victimes de la concurrence du contrat d'apprentissage, s'expliquait essentiellement par les incertitudes entourant le versement à l'employeur de la prime de 5.000 ou de 7.000 francs. Il a rappelé que cette prime, éteinte au 31 décembre 1996, n'avait été reconduite que le 26 mars 1997 et qu'aucune décision n'était prise pour 1998.

D'une façon générale, le rapporteur pour avis a observé que le système de formation en alternance restait

plongé dans l'opacité la plus totale et que l'élan de réforme impulsé par la loi quinquennale marquait aujourd'hui le pas.

Il a en conséquence formulé plusieurs suggestions. Il a notamment souhaité qu'un bilan approfondi soit établi de la réforme de la collecte des fonds de l'alternance, des grandes orientations définies par les organismes collecteurs agréés (OPCA), des conditions d'utilisation des sommes réservées à l'échelon inter-régional et de la mise en oeuvre des formations inter-branches. Pour lui, ce bilan devait être autant qualitatif que quantitatif.

Il a proposé que soit repensé le congé individuel de formation, qui datait de 1982, afin de l'adapter aux nouveaux besoins de formation. Il a également suggéré d'étudier une réforme des conditions de collecte de la taxe d'apprentissage afin de poursuivre la réforme du financement de l'apprentissage entreprise par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996.

Plus généralement, il a souhaité que soit réexaminée la complémentarité des différents contrats en alternance, comme des différents intervenants, afin que les besoins des entreprises et des jeunes en matière de formation soient mieux pris en compte.

Pour le rapporteur pour avis, c'est l'ensemble du système de formation professionnelle initiale et continue qu'il faudrait revoir en tenant compte des réflexions actuelles sur les nouvelles conditions et modalités de travail.

Il a rappelé que le rapport de M. Michel de Virville contenait des réflexions et des analyses intéressantes sur une éventuelle réforme de la formation professionnelle dont les textes fondateurs dataient de 1971. Il a remarqué que cette réforme serait aussi l'occasion de simplifier les dispositifs devenus pratiquement incompréhensibles (par exemple, le crédit d'impôt formation), ou de revoir les règles comptables de l'AGEFAL.

Il a également appelé de ses voeux un examen attentif des conditions dans lesquelles s'était effectuée la décentra-

lisation des formations pré-qualifiantes et qualifiantes, le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle ayant mis en évidence de nombreuses incertitudes sur les objectifs, les moyens mis en oeuvre et la réalisation des politiques.

En conclusion, en souhaitant qu'une véritable impulsion nouvelle soit donnée à la formation en alternance, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a constaté que, sous une présentation budgétaire peu différente de celle de l'année dernière, on constatait des infléchissements négatifs et surtout des incertitudes portant principalement sur le domaine prioritaire des formations en alternance. Aussi, il a suggéré à la commission, pour marquer son inquiétude et souligner sa volonté d'impulser ce nouvel élan dont a besoin la formation professionnelle, de donner un avis négatif, comme l'avait fait M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, à l'adoption des crédits de la formation professionnelle.

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé des rapporteurs pour avis, **M. André Jourdain** a déclaré partager les analyses de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, notamment sur la remise en cause de l'allègement du coût du travail et des avantages consentis au temps partiel. Pour lui, cette politique ira à l'encontre des améliorations de la conjoncture économique et de l'emploi constatées aujourd'hui.

Il a souligné que la remise en cause du temps partiel aurait des conséquences très négatives pour les petites entreprises ainsi que pour les associations d'aides ménagères. Enfin, il a observé que l'allocation de remplacement pour l'emploi n'était qu'une mesure défensive car, bien que coûteuse (16 milliards de francs), elle n'avait aucun effet sur l'emploi.

S'adressant à M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, **M. André Jourdain** s'est déclaré particulièrement inquiet des choix opérés par le Gouvernement en matière de formation et d'insertion des jeunes qui ne s'inscrivaient

en aucune manière dans la continuité des politiques menées ces dernières années.

En conséquence, il s'est prononcé en faveur d'un avis négatif sur ces deux budgets.

M. Pierre Lagourgue s'est longuement interrogé sur les conséquences désastreuses d'un abaissement de la durée du travail à 35 heures. Il a notamment mis en évidence les distorsions de concurrence que le seuil de 10 ou 20 salariés introduirait entre des entreprises dont l'activité était très proche mais qui se situeraient de part et d'autre de ce seuil.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a précisé que la ristourne dégressive pour le temps partiel ne concernait que de façon marginale les aides ménagères. Il est revenu sur les conséquences des redéploiements qui faisaient payer une part importante des emplois-jeunes par les entreprises.

Il a déclaré partager les inquiétudes de M. Pierre Lagourgue sur les effets de seuils que ne manqueraient pas de provoquer les 35 heures, tout en soulignant que cette durée du travail s'appliquerait aux entreprises de moins de 20 salariés deux ans après s'être appliquée aux entreprises d'effectifs supérieurs.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a reconnu que sa critique portait moins sur le niveau des crédits consacrés à la formation professionnelle que sur l'avenir des formations en alternance qui lui paraissait menacé par la baisse de crédits, par des engagements non financés et par le recours à des dispositifs juridiques peu clairs. Il a rappelé que le rapport de M. Michel de Virville, commandé par M. Jacques Barrot, avait été mis de côté alors qu'il contenait des propositions très intéressantes, notamment en matière de validation d'acquis professionnels.

Le rapporteur pour avis a rappelé que lorsqu'il avait interrogé Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, sur une éventuelle réforme de l'alternance,

elle avait déclaré que cette réforme dépendait d'abord des partenaires sociaux.

Mme Dinah Derycke a observé que M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, avait adopté une position nuancée qui aurait dû le conduire, contrairement à M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, à se prononcer en faveur de la sagesse, car ses critiques et ses suggestions avaient déjà été formulées dans le passé.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a observé que ces réformes nécessaires prenaient chaque année un peu plus de retard et qu'il convenait de ne pas s'en désintéresser. Il a rappelé que la commission devait se prononcer globalement sur les crédits de l'emploi et de la solidarité car elle n'était saisie que d'un seul budget, la nomination de deux rapporteurs pour avis différents datant de la création, du temps où M. Pierre Mauroy était Premier ministre, d'un ministère autonome chargé de la formation professionnelle.

La commission a alors émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle** dans le projet de loi de finances pour 1998.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 18 novembre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé, sur le **rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la communication audiovisuelle, article 48, lignes 46 et 47, de l'état E, annexe à l'article 44.**

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a d'emblée fait remarquer que ce budget, marqué par l'augmentation du taux de la redevance de 5 %, ne prévoyait pas un élargissement de l'assiette de cette redevance, pourtant caractérisée par le grand nombre de personnes exonérées.

Il a appelé l'attention sur le fait que son rapport ne portait pas, à proprement parler, sur son budget puisque les ressources de l'audiovisuel provenaient, pour une large part, des recettes commerciales des chaînes d'origine publicitaire.

Il a ensuite posé deux questions qu'il a qualifiées de fondamentales :

- le secteur public a-t-il les moyens de faire face aux besoins résultant des nouvelles technologies et, en particulier, de participer aux bouquets numériques et au lancement de chaînes thématiques ?

- France télévision va-t-elle pouvoir échapper à la course à l'audimat dans sa lutte frontale avec TF1 ?

Sans s'étendre sur le sujet qu'il a maintes fois évoqué de l'excès des ressources publicitaires, le rapporteur spécial a surtout insisté sur l'inadéquation des structures de gestion en évoquant :

- l'insuffisance de la durée du mandat des présidents de chaînes qui lui est apparu comme un facteur d'instabilité fondamentale. Il a rappelé, à ce sujet, que le Sénat avait adopté en 1995 une proposition de loi portant à cinq ans la durée de ce mandat ;

- les conditions de nomination des présidents de chaînes et les pouvoirs des conseils d'administration qui lui paraissent manquer de clarté : le rôle de l'Etat devrait être à la mesure de son rôle d'actionnaire ;

- l'absence de statut de la présidence commune qui n'est pour l'instant qu'une fiction juridique relevant de « l'Union personnelle » ;

- l'affaire du nouveau siège commun de France 2 et France 3 dont il a rappelé que l'idée en revenait à M. Hervé Bourges, l'initiative à M. Jean-Pierre Elkabach et la réalisation à M. Xavier Gouyou-Beauchamp. Le rapporteur spécial a signalé qu'une instruction était en cours devant la Cour des Comptes et qu'il fallait donc accueillir avec prudence certaines révélations de presse. Il a toutefois appelé l'attention sur certaines difficultés dans la réalisation des travaux et en particulier dans l'aménagement des abords ainsi que - mais une transaction est en vue - pour la résiliation du bail des locaux actuels ;

- la situation de la société française de production, qui a dû supporter des handicaps dès le départ - elle n'avait pas de capital disponible- et qui s'est depuis enfoncée dans la crise.

Ensuite, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a mis l'accent sur les trois idées qui devraient, selon lui, inspirer une politique de l'audiovisuel :

- clarifier les responsabilités de gestion ;
- réduire la part de la publicité ;
- soutenir les exportations de programmes audiovisuels pour faire face au nouveau défi américain, comme l'ont fait avec succès les Canadiens.

Le rapporteur spécial a conclu en indiquant que, même si ce budget appelait un certain nombre de critiques, il proposait, par cohérence avec l'attitude qui avait été adoptée l'année dernière, d'émettre un vote favorable sur les crédits de la communication.

Au cours du débat qui a suivi cet exposé, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a, en premier lieu, répondu à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, qui l'interrogeait sur la situation sociale à France 3 et sur les provisions pour dépréciations de programmes opérées par France 2. Il a notamment fait savoir que, d'une part, l'instabilité des équipes dirigeantes et les disparités salariales avec France 2 n'étaient pas étrangères au malaise actuel de France 3 et que, d'autre part, une réflexion sur les méthodes de dépréciation de France 2 était en cours et devrait faire plus de place à des critères objectifs.

Répondant à **M. Maurice Blin**, qui l'interrogeait, notamment, sur la productivité des chaînes par comparaison avec la situation dans d'autres pays européens, et à **M. Maurice Schumann** qui appelait son attention sur le mode de fonctionnement du compte de soutien au cinéma, le rapporteur spécial a indiqué, d'une part, que l'instabilité des équipes dirigeantes et la « valse des présidents » ne pouvaient pas contribuer à une politique à long terme nécessaire à l'amélioration de la productivité et, d'autre part, que la position des productions américaines à la télévision était avec 50 % du marché aussi dominante qu'au cinéma et que les mécanismes du compte de soutien n'étaient effectivement pas adaptés.

A **M. Jean-Philippe Lachenaud** qui s'interrogeait sur les raisons qui pourraient conduire à ne pas appliquer à ce budget les restrictions de crédits proposées par la commission pour les autres budgets, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a répondu que les crédits publics étaient en diminution et que l'on avait besoin de ressources pour produire davantage de fictions françaises face à l'hégémonie américaine.

Répondant à **M. René Trégouët**, le rapporteur spécial a rappelé que la France était le seul pays à disposer de quatre chaînes publiques et qu'il se posait un problème de périmètre du secteur public.

A **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, qui -soulignant par ailleurs les commodités des « multiplexes »-, le questionnait sur la nouvelle radio jeune de Radio France, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a déclaré qu'il fallait laisser aux dirigeants la possibilité d'innover.

Enfin, le rapporteur spécial a fait savoir qu'il était de l'avis de M. Christian Poncelet, président de la commission de finances, sur la nécessité d'augmenter sur France 3 la place de l'information locale par rapport à l'information nationale.

A l'issue de ce débat, la **commission a décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits de la communication sous réserve de l'approbation des réductions de crédits proposées au budget des services généraux du Premier ministre.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, à l'examen des **crédits de la presse.**

Présentant succinctement les crédits, le rapporteur spécial a indiqué que les dotations étaient globalement en légère diminution et que certaines orientations étaient positives, comme le soutien au portage et l'aide au multi-média.

Au sujet du fonds de modernisation de la presse, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a déclaré que les principes affichés par Mme le ministre étaient bons mais qu'il convenait d'attendre de voir comment ils allaient être appliqués.

Répondant à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, qui l'interrogeait notamment sur les perspectives d'évolution du statut de l'Agence France Presse (AFP), sur le plan de restructuration des Nouvelles Messageries de la

Presse Parisienne (NMPP), le rapporteur spécial a souligné que l'AFP devait faire face à une concurrence mondiale et que l'adaptation de son statut supposait une initiative législative. Il a également précisé que la restructuration des NMPP, qui était à porter à l'actif du précédent Gouvernement, avait permis de faire baisser de 14 à 9 % le coût moyen d'intervention de cette société et de dégager des économies de plus de 800 millions pour la presse.

A **M. Philippe Marini**, qui soulignait la concurrence à laquelle devait faire face l'AFP sur le plan mondial, le rapporteur spécial a cité des propos de l'actuel dirigeant de cet organisme, selon lesquels le temps de l'Etat payeur était révolu.

A la suite d'une question de **M. Emmanuel Hamel** qui désirait connaître la position du rapporteur spécial sur la question de la déduction supplémentaire pour frais professionnels, dont bénéficient les journalistes, un vaste débat s'est instauré.

M. Christian Poncelet, président, est intervenu pour insister sur la cohérence de la démarche de la commission tendant à revenir au dispositif adopté l'année dernière en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a, de son côté, souligné que si l'on ne supprimait pas la déduction supplémentaire, on pouvait aboutir, dans la démarche adoptée par la commission, à permettre à certains de cumuler les avantages de l'abattement et de la baisse du barème de l'impôt.

Répondant également à **Mme Maryse Bergé Lavigne** qui avait fait savoir qu'elle estimait qu'une décision de cette nature ne pouvait pas être prise aussi brutalement, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a affirmé que cette question débordait le cadre de son budget mais que, à son avis, il fallait maintenir l'abattement compte tenu du coût de gestion des dossiers : l'année dernière, il

suffisait de traiter 8.000 dossiers, cette année la compensation intégrale supposait que l'on en traitât près de 20.000.

A l'issue de débat, la commission a décidé de demander au Sénat d'**adopter les crédits de la presse, sous réserve de l'adoption des réductions de crédits adoptées au budget des services généraux du Premier ministre.**

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'État chargé de la coopération, accompagné de M. François Villeroy de Galhau, directeur du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de M. Antoine Pouillieute, directeur général de la Caisse française de développement, sur la situation de la Caisse française de développement (CFD) et ses perspectives d'activité.**

M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération, a tout d'abord rappelé que la France figurait au premier rang des pays du G7 pour l'effort en faveur de l'aide au développement. Il a ensuite indiqué que cette action s'inscrivait dans un impératif ancien de solidarité et participait au rayonnement culturel de notre pays. Il a dit que le Gouvernement entendait sortir la politique de coopération d'une logique d'assistance et l'orienter vers un partenariat, offrant plus de transparence et de responsabilité. Enfin, il a souligné l'importance de la CFD en tant qu'instrument de la politique française de coopération.

M. François Villeroy de Galhau, directeur du cabinet de Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a indiqué que l'action de la Caisse française de développement s'inscrivait dans le cadre de trois évolutions stratégiques, au premier rang desquelles la professionnalisation accrue des acteurs du développement. Il a souligné que la Caisse était une institution financière et qu'elle disposait d'un savoir-faire internationalement reconnu en matière bancaire. Il a

ajouté qu'elle jouait un rôle non négligeable dans l'administration de la zone franc, en collaboration avec les services de la direction du Trésor. En second lieu, il a indiqué que la Caisse participait pleinement à la « modernisation de notre pré carré », c'est-à-dire l'élargissement de notre action en dehors des pays du champ. Enfin, il a souligné l'importance de la lutte anti-corruption et la nécessité de mettre en place des procédures totalement transparentes d'attribution des marchés.

M. Antoine Poullieute, directeur général de la Caisse française de développement, a, tout d'abord, rappelé que la Caisse avait une histoire prestigieuse. Créée en 1941 par le général de Gaulle, elle avait initialement exercé les missions conjuguées de la Banque centrale et du Trésor, au service de la France libre. Devenue caisse centrale de coopération économique en 1958, elle a eu pour mission d'accompagner les jeunes États africains dans leur indépendance, puis les possessions d'outre-mer sur la voie de la départementalisation. Il a ensuite souligné que la Caisse était un outil important au service de la politique d'aide au développement. A ce titre, il a rappelé que la caisse avait reçu 4,5 milliards de francs de crédits publics en 1997 et devrait normalement en recevoir 4,2 milliards en 1998. Sur cette somme, un quart provient du budget général par l'intermédiaire des crédits du département ministériel de la coopération, 65 % proviennent de prêts ou d'emprunts bonifiés par le Trésor et le solde, soit entre 300 et 400 millions de francs, est emprunté par la caisse sur les marchés. Il a souligné l'intérêt pour l'Etat que constituait « l'effet de levier » induit par l'action de la caisse : pour cent francs accordés par celle-ci, seulement 40 proviennent de ressources budgétaires.

M. Antoine Poullieute a précisé que la Caisse disposait de 44 agences couvrant plus de 80 pays d'Afrique, des Caraïbes, de l'Océan indien, du Pacifique et des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) et que 43 % de ses opérations portaient sur des risques non sou-

verains. S'agissant de l'efficacité de la Caisse, il a indiqué qu'environ un sixième des 130 projets mis en oeuvre chaque année à l'initiative des États partenaires faisait l'objet d'une évaluation rétrospective. Il a encore indiqué que sur un encours de crédits de 92,5 milliards de francs, 42,7 milliards représentaient des opérations effectuées pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci, alors que 49,7 milliards correspondaient à des opérations pour compte propre de la Caisse et parmi ceux-ci, 37,5 à ses risques. Il a fait observer que la Caisse réalisait un bénéfice net de 200 millions de francs, certes symbolique en regard des encours, mais qui signifiait que l'aide au développement ne devait pas forcément être une activité déficitaire.

Concernant la transparence des opérations de la Caisse, **M. Antoine Poullieute** a indiqué que l'institution, qui est à la fois un établissement public industriel et commercial et une institution financière relevant de la loi bancaire, était soumise, outre ses propres commissaires aux Comptes, au contrôle de la Cour des Comptes, de l'Inspection des finances, de la Commission bancaire, de la Commission des opérations de bourse, d'un commissaire du gouvernement, ainsi que des commissaires aux comptes du comité central d'entreprise et que ses décisions faisaient l'objet de délibérations au sein d'un conseil de surveillance auquel participaient deux députés et un sénateur. Il a ajouté que la Caisse était soumise à la quadruple tutelle du ministère de l'économie et des finances, du ministère des affaires étrangères, du secrétariat d'État à la coopération et du secrétariat d'État chargé de l'outremer. Enfin, il a dit qu'en tant qu'institution financière, la Caisse respectait, et bien au-delà, l'ensemble des ratios prudentiels imposés par la législation bancaire.

Il a encore précisé que la Caisse pratiquait une politique active de communication, et qu'outre son rapport annuel elle disposait d'un site sur Internet et publiait ses projets en cours d'instruction sur la messagerie minitel du Centre français du commerce extérieur. Enfin, il a indiqué

que, depuis de nombreuses années, la Caisse s'était efforcée de multiplier les opérations en cofinancement qui permettent de limiter les erreurs. Il a conclu son intervention en affirmant que la Caisse fonctionnait plutôt bien et qu'elle devait être un atout, plutôt qu'un enjeu, de la réforme en cours de la politique française de coopération.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a demandé au directeur général de la Caisse de donner son sentiment sur la superposition des tutelles dont faisait l'objet l'établissement. Il lui a également demandé de préciser les différentes participations de la Caisse et son activité dans le secteur bancaire.

En réponse, **M. Antoine Poullieute**, a indiqué que chacune des tutelles exerçait pleinement ses responsabilités et que cette situation ne constituait pas une entrave à la décision. S'agissant des participations de la Caisse, il a précisé qu'il fallait distinguer les participations de la Proparco, filiale de la Caisse, qui sont très nombreuses, en raison de l'activité de capital-risque de cette filiale consistant à prendre des participations minoritaires et provisoires dans des entreprises en développement. Il a ajouté que Proparco intervenait en fonds propres dans 120 entreprises pour un montant total de 260 millions de francs et pour un seuil maximum de 18 millions de francs par opération. Pour le reste, la Caisse détient en tout 33 participations en métropole et 43 dans les DOM-TOM soit 76 en tout, dont la plus importante est la SOCREDOM qui est l'entreprise tête de réseau des filiales de l'intervention de la Caisse dans les départements et territoires d'outre-mer. Il a encore indiqué que l'aide accordée aux entreprises bancaires des pays partenaires était particulièrement importante dans la mesure où elle bénéficiait également à des petites et moyennes entreprises, clientes de ces banques, et à qui il serait extrêmement difficile de prêter directement sans avoir à développer des implantations locales très importantes.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial des crédits des affaires étrangères, a dénoncé la « pensée

unique » des institutions de Bretton Woods et critiqué l'alignement de la Caisse sur ces positions. Il a également critiqué la doctrine actuelle en matière d'aide-projet consistant à réaliser uniquement de grandes opérations de prestige, au détriment des projets moins spectaculaires, mais beaucoup plus importants, au profit des micro-entreprises. Il a ensuite demandé au directeur général de la Caisse de préciser en quoi consistaient les crédits délégués par le ministère des affaires étrangères. Il lui a également demandé des informations sur les relations de la Caisse avec l'Afrique et s'il était vrai que la Caisse entretenait des relations privilégiées avec un certain nombre de grands opérateurs privés français. Il lui a demandé si la Caisse pourrait continuer à effectuer ses missions dans les mêmes conditions compte tenu du prélèvement de 2,5 milliards de francs opéré par l'État. Enfin, il lui a demandé d'indiquer quel était le coût de la construction du nouveau siège social de la Caisse.

En réponse, **M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat chargé de la coopération**, a déclaré que le Gouvernement actuel avait pour préoccupation constante de prendre en compte les conséquences sociales des ajustements budgétaires imposés par les institutions de Bretton Woods. S'agissant de l'aide-projet, il a indiqué qu'il était bien conscient de la nécessité de mieux favoriser les micro-projets.

M. François Villeroy de Galhau a déclaré que pas une seule opération d'ajustement structurel n'était envisagée par le Trésor sans que soient évaluées ses conséquences sociales sur les populations concernées. S'agissant du prélèvement de 2,5 milliards, il a indiqué qu'il s'agissait d'une contribution de la Caisse à l'effort national de maîtrise des finances publiques.

M. Antoine Pouillieute a indiqué que les opérations d'ajustement structurel qui représentaient 30 % des interventions de la Caisse avant la dévaluation du franc CFA en 1994 n'en représentent plus que 17 % et que le contribuable français n'avait plus à payer les dettes impayées de

certains États africains. Il a déclaré que la Caisse mettait en oeuvre un nombre considérable de projets de proximité à destination des très petites entreprises. Cependant, il a fait observer qu'un grand projet n'était pas forcément prestigieux ni inutile. Il a cité à cet égard le projet d'aménagement de la vallée du Sénégal qui contribue au développement de l'agriculture et à l'électricité de la sous-région. S'agissant des relations de la Caisse avec Air Afrique, il a indiqué que celle-ci était engagée à hauteur de 365 millions de francs et qu'au total l'État français était engagé à hauteur d'un milliard de francs. Les pertes de cette compagnie s'élevaient en 1996 à 24 milliards de francs CFA (240 millions de francs français). Concernant les soi-disant relations avec des sociétés « amies », **M. Antoine Poullieute** a fait observer que les entreprises françaises présentes au capital de Proparco à hauteur de 30 % n'avaient bénéficié qu'à hauteur de 2 % des opérations réalisées par le groupe. S'agissant des délégations du ministère des affaires étrangères, il a indiqué que ces opérations, qui consistaient à intervenir en mandat complet ou comme simple payeur, ne représentaient que 77 millions de francs en 1996. Enfin, il a indiqué qu'actuellement, la Caisse était installée dans un immeuble rue Boissy d'Anglas dont la location coûtait 60 millions de francs par an. C'est la raison pour laquelle la décision avait été prise, avant son arrivée à la tête de la Caisse, de faire construire un nouveau siège social dans un terrain beaucoup moins prestigieux, près du ministère de l'économie et des finances et pour un coût de construction de 26.200 francs hors taxes du mètre carré.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de la coopération, a dénoncé, tout d'abord, l'absence de lisibilité de l'action du ministère de l'économie et des finances en matière d'aide au développement. Il a demandé combien de projets avaient bénéficié d'opérations de cofinancement et pourquoi Proparco n'était pas autorisée à intervenir au Vietnam. Il a demandé au ministre de préciser quels étaient les instruments de la coopération

française dans les nouveaux pays du champ. Il a interrogé le directeur général de la Caisse sur le fait de savoir si tous les projet réalisés l'étaient vraiment à l'initiative des autorités locales. Il a également demandé quelle était la situation actuelle de la Caisse au Congo et au Zaïre. Enfin, il a demandé au ministre de préciser les principales pistes de réflexion concernant la réforme en cours de la coopération.

M. Charles Josselin, secrétaire d'État à la coopération, a tout d'abord indiqué que le manque de lisibilité de l'action en faveur de la coopération était évidente et que c'était une des principales raisons justifiant une réforme du dispositif français. Il a indiqué que le Vietnam était sur le point de bénéficier d'opérations du fonds d'aide et de coopération (FAC) et qu'il convenait d'éviter de proposer à nos partenaires des projets tout faits. S'agissant de la réforme, il a indiqué que, très probablement, il continuerait d'y avoir une identité ministérielle compétente en matière de coopération, mais que la question de savoir si celle-ci continuerait de bénéficier d'un budget et de services spécifiques n'était pas tranchée. Il a également fait observer que de nombreux pays occidentaux s'étaient dotés d'une Agence afin de mieux identifier les actions en faveur de la coopération.

M. François Villeroy de Galhau a fait observer que la direction du Trésor était sous le contrôle politique du ministre et qu'elle se tenait à la disposition du rapporteur spécial des crédits de la coopération si celui-ci désirait y effectuer une mission de contrôle parlementaire sur pièces et sur place.

M. Antoine Poullieute a fait observer qu'au premier semestre 1997, près de 42 % des opérations réalisées par la Caisse l'avaient été en cofinancement. Il a indiqué que, depuis 1997, Proparco était non seulement autorisée à intervenir au Vietnam, mais aussi au Cambodge et au Laos. Il a encore fait observer que 46 % des opérations de la Caisse étaient réalisées dans des pays de la zone franc et 54 % dans des pays en dehors de cette zone. Précisant le

processus décisionnel aboutissant à la sélection d'un projet, il a indiqué que dans certains cas, nos interlocuteurs n'avaient pas l'expertise nécessaire pour formuler des projets correctement articulés et que l'un des premiers services à leur rendre était de les aider à se doter d'une véritable capacité de négociation et de stratégie à moyen terme. S'agissant de la situation au Zaïre, il a indiqué que la Caisse avait 800 millions de francs d'impayés souverains et qu'elle avait suspendu toute opération dans ce pays jusqu'à ce que ces arriérés soient réglés.

Un débat s'est ensuite ouvert auquel ont participé **Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Emmanuel Hamel, Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères des crédits de la coopération et M. Christian Poncelet, président.**

En réponse à **Mme Paulette Brisepierre**, qui avait rendu compte de son récent voyage au Congo et de la situation dramatique dans laquelle se trouvait sa capitale, **M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération**, après lui avoir rendu hommage pour son courage et son dévouement en faveur de nos compatriotes de l'étranger, a indiqué que le Gouvernement pouvait difficilement décider de transférer la mission de coopération à Pointe Noire, sans donner l'impression de préjuger de la décision du Gouvernement congolais de transférer sa capitale dans cette ville.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le directeur général de la Caisse a indiqué que l'arrêté modifiant le statut du personnel de cette Institution, signé avec deux des trois syndicats de la Caisse, avait été déféré à la justice par le syndicat du personnel CGT pour des raisons administratives. Il a ajouté que quatre vingts pour cent du personnel avait adhéré à la clause de mobilité du nouveau statut. En réponse au **président Christian Poncelet** qui s'interrogeait sur le fait que les opérations de la Caisse étaient très concentrées sur la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Congo Brazzaville et le Mali, il a indiqué que cette concen-

tration était réelle si l'on prend en compte l'ensemble des opérations, mais que, hors ajustement structurel, ces quatre pays ne représentaient que 28 % du total de l'aide-projet des opérations de la Caisse, ce pourcentage correspondant à leur poids économique au sein des pays de la zone franc. Il a également indiqué que la Caisse avait réalisé deux opérations de garanties de dettes obligataires publiques en Côte d'Ivoire et au Maroc.

Enfin, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la coopération.

Mercredi 19 novembre 1997 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. René Régnauld, vice-président, puis de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial, à l'examen du budget des charges communes et de l'article 63.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a rappelé qu'en 1998, les crédits des charges communes, qui représentaient 36 % des dépenses brutes du budget général, s'élèveraient à près de 675 milliards de francs, en progression de 3,7 %. Au sein de cette enveloppe, les crédits consacrés à la charge brute de la dette diminuent de près de 2 milliards de francs, pour s'établir à 248.654 milliards de francs.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a souligné que la charge nette de la dette s'élevait à 234,84 milliards de francs en 1998, en progression de 2,2 milliards de francs, mais que cet écart n'était pas significatif, car l'évaluation initiale de la charge de la dette en 1997 serait révisée en forte baisse dans le collectif de fin d'année : l'accroissement du service de la charge serait en fait de 8,5 milliards de francs, après un accroissement de 6,5 milliards de francs en 1997.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a souligné à cet égard que l'effet de la baisse des taux s'estompait en

1998 et que les taux réels avaient d'ailleurs conservé un niveau élevé.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite précisé qu'en 1998, les dépenses de garanties progressaient de près de 1 % et atteignaient 1.566 millions de francs, le poste le plus important en volume de ces dépenses étant celui des garanties afférentes à l'exportation qui atteint 850 millions de francs en 1998. Au sein des quatre procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), c'est la garantie du risque économique qui justifie cette progression, en raison de la persistance de contrats importants (train à grande vitesse coréen, vente d'armements à Abu Dhabi).

M. Claude Belot a estimé que la COFACE devait pouvoir jouer son rôle d'assureur sans solliciter le budget de l'Etat.

Il a ensuite présenté les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts qui s'élèvent, en 1998, à 280,23 milliards de francs, en progression de 11,6 %. Il a insisté sur l'hypothèse de hausse des admissions en non valeur, qui révèle selon lui un problème d'organisation des services de recouvrement et d'assiette de l'impôt.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite appelé que les dépenses des pouvoirs publics s'élevaient à 4,395 milliards de francs, en progression de 2,8 %.

Abordant ensuite les dépenses du titre III, **M. Claude Belot** a insisté sur l'inscription d'une provision de 3 milliards de francs en vue de financer la négociation salariale ouverte le mois dernier avec les syndicats de la fonction publique. Il a rappelé qu'une revalorisation en année pleine de 1 % du point d'indice de la fonction publique coûterait 6,2 milliards de francs au budget de l'Etat.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite précisé que les dépenses de pensions inscrites au budget des charges communes s'élevaient à 11,850 milliards de francs, en progression de 8,1 % : en loi de finances initiale,

n'apparaissent pour l'essentiel que les pensions des agents de France Télécom à hauteur de 9,63 milliards de francs pour 1998, soit + 4,5 %.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite rappelé qu'un crédit de 51,659 millions de francs était inscrit, au titre des charges sociales de l'Etat, dont 18,6 milliards de francs au titre de la compensation démographique des régimes de sécurité sociale.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a précisé que l'essentiel des dépenses concernaient les services rendus par la Poste à l'administration pour lesquels les crédits diminuaient de 232 millions de francs, pour s'établir à 1 milliard de francs en 1998. Ces crédits retracent les frais d'affranchissement des avis et avertissements des administrations financières.

S'agissant des dépenses diverses, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a insisté sur la rémunération des prestations de la Banque de France inscrite à hauteur de 690,5 millions de francs, au même niveau que celui de 1997 ; ces crédits sont consacrés à la rémunération de services rendus par la Banque de France à l'Etat dans le cadre du statut rénové de la Banque par la loi du 4 août 1993.

Enfin, il a rappelé que les dépenses diverses des charges communes comportaient, conformément aux articles 10 et 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, une dotation pour les dépenses « éventuelles » de l'Etat, de 285 millions de francs (+16,3 % en 1998) ainsi qu'une dotation pour dépenses « accidentelles » de 260 millions de francs (+30 % en 1998).

S'agissant des dépenses d'interventions publiques, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a souligné que le fonds national de péréquation de taxe professionnelle, doté d'un produit déterminé chaque année par le comité des finances locales, recevait en 1998 une dotation de l'Etat fixée à 638,372 millions de francs.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite présenté les mesures en faveur de l'emploi dont le financement représentait 43 milliards de francs consacrés, pour l'essentiel, à la compensation des exonérations de charges sociales sur les bas salaires, initiée en 1993. Il a souligné l'inscription d'une provision de 3 milliards de francs au sein de ces crédits, qui est destinée à financer la future loi sur les 35 heures.

S'agissant de la politique du logement, **M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a rappelé que le budget des charges communes comportait les encouragements à la construction immobilière dont le poste essentiel était constitué des primes épargne logement, dont les crédits progressent de 6 milliards de francs, à 8,1 milliards de francs en 1998. Il a souligné la dérive de ce dispositif en définitive peu orienté vers le logement, mais plutôt vers la rémunération d'une épargne longue.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les dépenses d'action sociale, en insistant sur les crédits consacrés aux rapatriés pour lesquels les crédits d'indemnisation s'élèvent à 860 millions de francs, et les crédits d'aide au rachat de cotisations d'assurance vieillesse à 470 millions de francs.

Présentant enfin les dépenses d'investissement, **M. Claude Belot** a rappelé que ces dépenses ne comportaient plus de dotation en capital des entreprises publiques depuis la création d'un compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public, à partir duquel sont désormais financées ces dotations.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a enfin présenté l'article 63 rattaché au budget des charges communes qui opère la revalorisation traditionnelle -cette année au taux de 1,3 %- des taux de majorations applicables aux rentes viagères constituées entre particuliers, servies en réparation d'un préjudice, ou constituées au profit d'anciens combattants.

A l'issue de cet exposé, un débat s'est ouvert au sein de la commission.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a fait écho aux préoccupations du rapporteur spécial concernant la politique du logement et a rappelé que ces critiques avaient déjà été émises à l'encontre des précédents gouvernements. Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de maintenir plus d'un tiers des crédits pour l'emploi au budget des charges communes ; il est enfin convenu de l'absence de clarté de présentation de la provision de 3 milliards de francs pour le financement de la future loi sur les 35 heures.

Le rapporteur général a ensuite insisté sur le fait que les fruits d'une gestion active de la dette étaient déjà manifestement consommés, ce qui ne pouvait qu'inciter à un effort supplémentaire de réduction du déficit.

Répondant à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial, a précisé que le coût des structures de défaisance ainsi que les dotations en capital des entreprises publiques apparaissaient désormais à travers les crédits des comptes spéciaux du Trésor.

En réponse à **M. François Trucy**, il a fait remarquer que les coûts d'affranchissement facturés à l'Etat par la Poste pourraient peut-être être réduits au prix d'une organisation différente des envois de courriers ; il a ensuite précisé les notions de dépenses accidentelles et dépenses éventuelles, au vu de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Répondant à **MM. Maurice Blin et François Trucy**, le rapporteur spécial, a estimé qu'il serait préférable d'inscrire des provisions de revalorisation salariale au sein de chaque ministère.

Puis, il a souligné la possibilité de difficultés commerciales et financières rencontrées par la France dans le marché du train à grande vitesse (TGV) coréen.

Enfin, répondant à **MM. René Régnauld et Michel Mercier**, le rapporteur spécial a précisé que le double-

ment des crédits destinés à la présidence de la République représentait un ajustement aux besoins réels.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur spécial, un amendement tendant à réduire de 3 milliards de francs les mesures nouvelles du titre III, ainsi qu'un amendement proposant de réduire de 5,1 milliards de francs les mesures nouvelles du titre IV.

La commission a ensuite décidé de recommander au Sénat l'adoption du budget des charges communes ainsi modifié.

Puis la commission a examiné les **crédits de l'enseignement scolaire**, sur le rapport de **M. Joseph Ostermann**, en remplacement de **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, empêché.

En préambule, **M. Joseph Ostermann** a indiqué qu'après une année de fort ralentissement, le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1998 renouait avec la croissance des crédits constatée les années antérieures. Il a ainsi indiqué que les moyens inscrits au projet de budget pour 1998 étaient en hausse de 3,15 % et atteignaient 285,93 milliards de francs (contre 277,2 milliards de francs en 1997). Il a souligné que cette hausse tranchait, non seulement avec l'effort global de l'Etat consistant à contenir la croissance des crédits dans la limite de l'inflation anticipée, soit 1,38 %, mais aussi avec la faible croissance des crédits constatée dans la loi de finances initiale pour 1997 (+ 1,5 %), qui reflétait l'attention portée à la démographie scolaire.

Il a ajouté que cette progression des crédits de 8,72 milliards de francs ne se justifiait pas au regard des prévisions démographiques qui mettaient en évidence une contraction constante des effectifs d'enfants scolarisés dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire dans les dix années à venir : ainsi, après avoir décru de 73.500 élèves à la rentrée 1997, les effectifs scolarisés devraient de nouveau se contracter de 55.400 élèves

à la rentrée 1998 et diminuer de 555.000 élèves dans les dix prochaines années.

Puis **M. Joseph Ostermann** a indiqué qu'avec 285,92 milliards de francs de crédits, le budget de l'enseignement scolaire concentré à lui seul plus d'un cinquième du total des crédits civils de l'Etat et qu'il avait augmenté de 100 milliards de francs, en francs courants, depuis 1989.

Analysant les crédits par nature, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que les dépenses ordinaires, avec 285,2 milliards de francs, représentaient la quasi-totalité (99,7 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale. Il a observé que plus de 82 % de ces dépenses étaient consacrées aux traitements des personnels en activité, aux pensions des retraités et aux charges sociales.

Puis, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que les crédits inscrits au titre III relatif aux moyens de services représentaient, avec 243,3 milliards de francs, 85 % des dépenses ordinaires. Il a souligné que ces crédits recouvraient essentiellement les dépenses de personnel en activité (178 milliards de francs) et des fonctionnaires à la retraite (54 milliards de francs), soit une somme totale de 235,64 milliards de francs, en progression de 7,9 milliards de francs.

Il a ajouté que l'augmentation de 4,5 milliards de francs des dépenses consacrées aux personnels en activité résultait de l'application mécanique des différents protocoles de revalorisation de la situation des personnels, de la non-réduction d'emplois d'enseignants, de la création de 1.320 emplois de personnels non enseignants et du réemploi de 28.000 maîtres-auxiliaires. Il a noté, à cet égard, que les crédits destinés à la rémunération des personnels enseignants non titulaires progressaient de 125,7 % pour s'élever à 2,8 milliards de francs contre 1,24 milliard dans la loi de finances initiale pour 1997.

M. Joseph Ostermann a, par ailleurs, relevé la très forte progression des dépenses consacrées aux fonction-

naires retraités de l'éducation nationale : en effet, bien que les pensions et allocations des personnels en retraite ne représentent que 19 % des crédits de l'enseignement scolaire, leur augmentation de 3,4 milliards de francs (+ 6,74 %) explique à elle seule 45 % de la croissance des crédits du budget de l'enseignement scolaire. Il a indiqué qu'une telle augmentation résultait du mode d'évaluation du chapitre 32-97 (qui est un chapitre évaluatif).

S'agissant du titre IV relatif aux crédits d'intervention publique, **M. Joseph Ostermann** a observé que les crédits de 41,86 milliards de francs inscrits au projet de budget pour 1998, représentaient 14,6 % du budget du ministère, soit un potentiel d'intervention en croissance de 2,63 % par rapport à 1997. Il a souligné que plus de 88 % des crédits de ce titre étaient consacrés à l'enseignement privé, qui, avec 37 milliards de francs voyait ses dotations progresser de 3,06 %.

Il a noté qu'en prenant en compte les dépenses de personnel des établissements d'enseignement privé du titre IV, plus de 93 % des crédits du budget de l'enseignement scolaire étaient destinés aux personnels.

Il a ajouté que les crédits consacrés aux bourses et secours d'études qui représentent 7,7 % des crédits du titre IV progressaient de 6 % pour atteindre 3,23 milliards de francs, en raison de la création du fonds social pour les cantines doté de 250 millions de francs.

Enfin, il a observé que les dépenses de pré-recrutement et de formation initiale des maîtres du second degré continuaient leur régression compte tenu de l'attrait des concours de l'éducation nationale.

Puis, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que les dépenses en capital ne représentaient qu'une infime fraction (0,25 %) du budget de l'enseignement scolaire avec 711 millions de francs de crédits de paiement demandés pour 1998, soit 1,3 million de francs de moins qu'en 1997 (diminution de 0,2 %). Il a souligné que cette diminution s'inscrivait dans une tendance à la baisse de ces crédits

qui s'élevaient à 856 millions de francs en 1996. Il a précisé que les autorisations de programme étaient quasiment stables (711 millions de francs) après avoir fortement diminué l'an dernier.

Abordant le sujet de la gestion des personnels, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que le projet de loi de finances pour 1998 prévoyait la création de 1.320 emplois dans l'enseignement scolaire (dont 1.070 à la rentrée 1998), dont 700 emplois destinés principalement à poursuivre des actions de prévention sanitaire et d'assistance, et à assurer la présence d'adultes dans les établissements. Il a précisé qu'il s'agissait de 620 emplois d'ATOS, 100 emplois de conseillers principaux d'éducation, 300 emplois d'infirmières et 300 emplois d'assistantes sociales.

Il a enfin observé que 1.020 emplois d'assistants étrangers et 100 emplois d'administration centrale devaient être supprimés en parallèle, ce qui portait le solde de créations d'emplois à 200 postes.

Mettant en exergue la diminution probable de 164.000 élèves d'ici 2001, il a cependant mis en doute la nécessité de ces créations d'emplois.

Puis, **M. Joseph Ostermann** a résumé les principales mesures nouvelles du projet de budget pour 1998, orientées principalement vers la relance des zones d'éducatons prioritaires (+ 17,57 millions de francs de crédits réservés aux actions pédagogiques dans les établissements situés en ZEP), la lutte contre l'exclusion sociale (création d'un fonds social pour les cantines, doté de 250 millions de francs), l'achat de livres dans les écoles et dans les collèges (+ 50 millions de francs de crédits pédagogiques) et l'introduction des nouvelles technologies à l'école et dans l'administration (+ 104 millions de francs).

Enfin, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que 596,6 millions de francs seraient consacrés à l'application des divers plans de revalorisation des personnels de l'Education nationale et de l'accord du 9 février 1990 sur

la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique (après 354,8 millions de francs en 1997) et que les crédits destinés aux congés de formation professionnelle des enseignants et des ATOS seraient abondés de 175 millions de francs en plus de la dotation 1997, soit une augmentation de 115 %.

A l'issue de l'examen de ces crédits, **M. Joseph Ostermann** a souhaité émettre trois types d'observations.

Il a d'abord souhaité féliciter le Gouvernement pour avoir pris un certain nombre de mesures de bon sens que la commission des finances souhaitait voir adoptées depuis longtemps. Il s'agit, d'une part, du retour au versement direct des bourses de collègue aux agents comptables des collèges, qui devrait permettre une augmentation de la fréquentation des cantines scolaires et, d'autre part, de l'allègement des structures administratives centrales pour lequel un décret est actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat.

Evoquant la déconcentration des compétences, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que le rapporteur spécial porterait la plus grande attention à la réforme du mouvement des enseignants envisagée par le ministre de l'éducation nationale pour 1999.

M. Joseph Ostermann s'est également félicité de l'utilisation d'un certain nombre d'heures supplémentaires dont le contingent pouvait sembler supérieur aux besoins. Il a souligné, à cet égard, que si un volant minimal d'heures supplémentaires était un élément de souplesse nécessaire à l'organisation pédagogique des établissements, il convenait de gérer ces ressources avec rigueur.

Enfin, **M. Joseph Ostermann** s'est réjoui de la priorité « redonnée » aux ZEP tout en rappelant que l'effort en faveur de ces zones n'avait jamais été interrompu.

Dans une deuxième série d'observations, **M. Joseph Ostermann** a souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur les risques que pouvaient receler certaines mesures.

Le rapporteur spécial a ainsi estimé que s'il lui semblait a priori conforme à l'équité et à la justice de réemployer des maîtres-auxiliaires qui avaient pour la plupart consacré de nombreuses années à l'éducation nationale, il convenait de ne pas déroger aux règles de la fonction publique pour ne pas décourager les candidats aux concours de l'éducation nationale. Il a, en conséquence, jugé nécessaire de poursuivre les plans de résorption des emplois précaires mis en œuvre depuis plusieurs années.

Par ailleurs, **M. Joseph Ostermann** s'est déclaré satisfait de la réouverture de 1.262 classes, dont 394 classes maternelles et 868 classes élémentaires à la rentrée 1997, dans la mesure où cet effort vise à ne pas défavoriser des communes qui ont fait des efforts de regroupement par rapport à celles qui possèdent une école à classe unique et qui bénéficient à ce titre du moratoire des fermetures d'écoles à classe unique institué en 1993.

Néanmoins, il s'est inquiété des conséquences budgétaires d'une telle mesure et a appelé à prendre en compte l'évolution démographique en milieu rural. Il a évoqué à cet égard le problème de l'exposition à l'échec scolaire des élèves issus d'établissements à faibles effectifs, en rappelant qu'à la rentrée 1996-1997, 207 collèges comptaient moins de 100 élèves.

Enfin, **M. Joseph Ostermann** a mis en garde contre l'alourdissement du budget de l'enseignement scolaire qui risquait de résulter, d'une part, de la création de 40.000 emplois-jeunes dans les établissements scolaires en 1997 et de 35.000 en 1998, et, d'autre part, de la création de 1.320 emplois de personnels non enseignants.

S'agissant des aides-éducateurs, il a mis en doute les propos du ministre de l'éducation nationale tendant à affirmer que ces emplois n'étaient pas destinés à durer plus de cinq ans, en se demandant si l'intégration aux différents corps de fonctionnaires de l'éducation nationale de ces jeunes n'aurait pas acquis une certaine légitimité au bout de cinq ans passés dans les établissements scolaires.

Il s'est étonné par ailleurs que le financement de ces emplois ne figure pas dans le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1998, en précisant que des crédits de répartition en provenance du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité assureraient ce financement pour 1997.

Enfin, **M. Joseph Ostermann** a considéré que la création de 1.320 emplois de personnels non-enseignants était, d'une part, incompatible avec la maîtrise des finances publiques, et, d'autre part, illégitime au regard de la diminution des effectifs scolarisés. Il a estimé que ce contexte pouvait permettre de diminuer le nombre d'enseignants et de non enseignants sans dégrader le taux d'encadrement des élèves. Il a rappelé à cet égard qu'en dépit de la diminution constante du nombre d'élèves, le nombre d'enseignants avait quasiment stagné depuis 1993 dans le primaire et augmenté dans le secondaire, sauf en 1996 et 1997, où le Gouvernement avait diminué les recrutements.

Evoquant enfin le poids croissant des dépenses d'éducation dans le PIB, il a observé que, selon les études comparatives internationales, les pays les mieux classés pour les performances scolaires de leurs élèves n'étaient pas ceux qui dépensaient le plus : ainsi, les pays asiatiques qui affichent de bonnes performances consacrent en moyenne 3,3 % de leur PIB à l'éducation, soit deux fois moins que la France.

En conséquence, souhaitant récuser l'argument selon lequel la priorité attribuée à l'éducation nationale devait nécessairement se traduire par une augmentation des postes et des crédits, **M. Joseph Ostermann** a proposé à la commission d'adopter deux amendements de réduction des crédits pour un montant total de 2,16 milliards de francs.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors souhaité connaître, d'une part, le coût des emplois-jeunes, et, d'autre part, la part des crédits consacrés respective-

ment à l'administration et à l'enseignement. Il a également voulu savoir le nombre d'enseignants qui ne sont pas « devant les élèves ».

M. Joseph Ostermann a rappelé que les emplois jeunes seraient financés en 1997, sur le budget du ministère de l'emploi pour un coût de 600 millions de francs et, coûteraient 1,1 milliard de francs en 1998 et 1,7 milliard de francs en 1999 et en 2000. Il a par ailleurs indiqué que 18,6 milliards de francs seraient consacrés au personnel administratif et que 55,5 et 98 milliards de francs seraient respectivement destinés à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire. Il a enfin estimé à 51.400 le nombre d'enseignants qui n'enseignaient pas de manière régulière, la majorité (33.900) effectuant des remplacements, soit d'enseignants empêchés, soit d'enseignants qui bénéficient de décharges totales ou partielles d'heures d'enseignement. Il a indiqué en outre que 15.000 enseignants étaient affectés à des tâches d'animation et de soutien scolaire.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est alors étonné de la souplesse de gestion d'un budget qui pouvait, grâce à la modulation des crédits d'heures supplémentaires, absorber d'une part, le coût du réemploi de 28.000 maîtres-auxiliaires et, d'autre part, celui de l'embauche de 40.000 aides-éducateurs. Il a par ailleurs souhaité savoir si les crédits de 1 milliard de francs annoncés par le ministre de l'éducation nationale au titre du plan multi-média, figuraient au budget pour 1998.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a considéré que seules les comparaisons internationales avec des pays comparables étaient significatives et a souhaité recueillir des informations sur les dépenses d'éducation nationale engagées par les pays de l'Union européenne. Elle a par ailleurs estimé qu'il ne fallait pas opposer l'enseignement privé et l'enseignement public et a loué la qualité des enseignants français.

M. Emmanuel Hamel s'est demandé si des considérations politiques intervenaient dans la détermination des zones d'éducation prioritaires et a souhaité connaître le nombre d'enfants étrangers dans les établissements français. Il s'est par ailleurs demandé comment se répartissaient les 70 millions de francs de crédits destinés à offrir l'accès à Internet aux établissements d'enseignement secondaire.

M. Maurice Schumann a considéré que les récentes déclarations du ministre de l'éducation nationale laissaient entendre que les aides-éducateurs se réorienteraient vers le secteur privé longtemps avant l'expiration de leur contrat et qu'il n'y aurait pas d'intégration sans concours. Faisant par ailleurs état d'un décret ayant pour objet de reporter à la classe de première l'option pour le Grec et de la réserver aux élèves des seules filières littéraires, il a souhaité que M. Joseph Ostermann obtienne confirmation auprès du ministre qu'un tel décret serait précédé d'une consultation.

M. Guy Cabanel s'est félicité de la réouverture des classes en milieu rural et a suggéré de demander au Gouvernement d'étendre le fonds social pour les cantines aux élèves en difficulté des écoles maternelles, primaires et élémentaires.

En réponse aux divers intervenants, **M. Joseph Ostermann** a indiqué que le ministre de l'éducation nationale envisageait de louer le matériel informatique, ce qui économisait le coût de l'investissement. Il s'est félicité de la qualité du corps enseignant et a confirmé qu'il n'était pas dans ses intentions d'opposer l'enseignement privé et l'enseignement public. Il a confirmé que des comparaisons internationales avec les pays européens figureraient dans le rapport et a indiqué qu'il ne disposait d'aucun chiffre sur le nombre d'élèves étrangers dans les établissements scolaires. S'agissant des zones d'éducation prioritaires, il a observé que les critères de sélection des établissements scolaires étaient objectifs et respectés.

Il a enfin indiqué aux différents interlocuteurs que leurs requêtes et suggestions seraient transmises aux ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement scolaire.

La commission a alors adopté deux amendements de réduction des crédits aux titres III et IV et décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'enseignement scolaire ainsi réduits.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des **comptes spéciaux du Trésor pour 1998**, sur le rapport de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé qu'avant les modifications apportées par l'Assemblée nationale, les comptes spéciaux du Trésor devaient totaliser 454,7 milliards de francs de recettes, 459 milliards de francs de dépenses et une charge nette, c'est-à-dire un déficit de 4,4 milliards de francs contre un excédent de 700 millions de francs l'an dernier.

Il a précisé que, par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1997, les comptes spéciaux contribueraient négativement à l'évolution du solde budgétaire pour 5,1 milliards, ce phénomène étant dû pour 3,5 milliards de francs à une dégradation de l'équilibre financier des comptes d'affectation spéciale et, pour le reste, à une dégradation de 1,6 milliard de francs du solde des opérations temporaires.

Il a indiqué qu'il centrerait son exposé sur quelques « comptes à problèmes ».

Evoquant le compte n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété », il a constaté qu'en 1998, le prélèvement sur le « 1 % logement » financerait le prêt à taux zéro pour 6,64 milliards de francs, le prêt d'accession sociale pour 260 millions de francs et l'aide personnalisée au logement pour 500 millions de francs. Il a souligné qu'il lui paraissait difficile que la commission accepte l'affectation de 500 millions de francs réalisée

dans le cadre du compte aux aides à la personne pour trois raisons :

- le compte ayant été créé pour financer le prêt à taux zéro, la volonté manifestée par le législateur, et par le Sénat en particulier, n'était pas de le voir financer d'autres dépenses ;

- les deux prélèvements de 7 milliards de francs sur le « 1 % logement » ayant fait l'objet d'une convention entre l'Etat et les partenaires sociaux gestionnaires, l'affectation proposée n'était pas conforme au respect de la parole de l'Etat ;

- le prélèvement de 1998 devant rapporter en fait 7,4 milliards de francs, le Gouvernement ne pouvait pas prétendre être hors d'état de financer le prêt à taux zéro, et dans le même temps, prélever 500 millions de francs sur la ressource qui lui est affectée.

Puis, le rapporteur spécial a indiqué que l'évolution du fonds national de développement du sport (FNDS), posait problème.

Il a précisé que le vote par l'Assemblée nationale d'un amendement majorant le prélèvement sur la Française des jeux de 0,3 point avait eu pour effet d'accroître de 98 millions de francs les recettes du fonds évaluées par le projet de loi de finances initiale pour 1998 à 916 millions de francs.

Le rapporteur spécial a considéré que cette majoration du prélèvement affecté au FNDS, qui se traduisait par une hausse des prélèvements obligatoires, n'était pas indispensable puisque le fonds bénéficiait traditionnellement de moyens supérieurs à ses dépenses, cet excédant générant des opérations de report pour un montant substantiel, estimé à 233,1 millions de francs de 1996 à 1997.

Il a ajouté que le budget du fonds pour 1998 supporterait des dépenses non reconductibles d'un montant de 91,5 millions de francs, correspondant aux crédits nécessaires à l'agrandissement des stades de province pro-

grammé dans la perspective de la Coupe du monde de football pour 1998. Il en a déduit que la majoration du prélèvement, combiné à l'extinction de ces dépenses en 1999, conduirait à abonder les ressources du compte de 189,5 millions de francs, soit plus de 20 % des dotations initialement prévues pour 1998.

Ensuite, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a procédé à l'analyse des deux fonds gérés par le ministre de l'agriculture, le fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) et le fonds forestier national (FFN).

S'agissant du FNDAE, il a indiqué qu'il devrait subir, en 1998, une baisse de ses ressources.

Ayant insisté sur l'importance de la contribution du fonds aux investissements importants effectués par les communes dans le domaine de l'adduction et de l'assainissement, il a rappelé que, grâce au relèvement des tarifs de la redevance sur les consommations d'eau proposé par le Sénat pour 1996, l'évolution des ressources du compte serait dynamique en 1997.

Mais il a regretté que l'extension des missions du fonds à la participation au financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles, réalisée par l'article 65 de la loi de finances pour 1997, sans contrepartie financière, ait considérablement hypothéqué le redressement du fonds auquel avait contribué l'initiative du Sénat. Il a rappelé qu'une somme de 150 millions de francs était, de ce fait, soustraite chaque année des crédits disponibles pour les actions traditionnelles du fonds et que cette situation ne pouvait que gravement nuire à l'efficacité des interventions du FNDAE.

Passant à l'examen du fonds forestier national (FFN), le rapporteur spécial a observé qu'il connaîtrait une nouvelle dégradation de ses ressources et que, contraints par des prévisions de recettes peu favorables pour 1998, les crédits du fonds diminueraient à due concurrence.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que les dépenses d'investissement du fonds représenteraient 64 % des crédits du fonds forestier national et qu'elles serviraient de variable d'ajustement dans le contexte de réduction des recettes du compte. A ce sujet, il a précisé que les modes d'intervention du fonds avaient été modifiés dans le sens d'une substitution des subventions aux prêts, lourde de menaces pour l'avenir sur les ressources à venir du compte puisque de nature à tarir, à terme, les remboursements de prêts qui représentent encore plus d'un cinquième des recettes du FFN. Il a conclu en indiquant que les dépenses d'investissement seraient significativement inférieures aux besoins de reboisement et que la France se trouverait ainsi en défaut par rapport à son engagement de lutte contre l'effet de serre puisque, l'accroissement des surfaces boisées étant annuellement, compris entre 20 et 25.000 hectares, contre les 35.000 hectares nécessaires au respect de cet engagement.

Puis, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a considéré qu'avec l'examen du compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société (compte n° 902-24), il abordait le cœur des difficultés posées par les comptes spéciaux du Trésor.

Il a récapitulé les opérations prévues en 1997, qui devraient voir les ressources du compte s'élever à 64,2 milliards de francs, dont 42,6 milliards de francs venant de la mise sur le marché d'une part du capital de France Télécom, face à des dépenses de 44 milliards de francs, dont 5,8 milliards de francs d'ores et déjà réalisées.

Il a observé que le disponible serait donc de 14,4 milliards de francs.

Puis il a présenté les prévisions pour 1998, soit des recettes de 28 milliards de francs, correspondant essentiellement à la vente à Deutschetelekom de 7,5 % du capital de France Telecom, auxquelles s'ajouteraient les reports de l'exercice 1997, 14,4 milliards de francs, pour un mon-

tant total de ressources disponibles en 1998 d'environ 42 milliards de francs.

Il a précisé que, face à ces ressources, les dépenses budgétées s'élevaient, elles, à 28 milliards de francs, soit 27,3 milliards de dotations en capital et 700 millions de « frais de privatisation ».

Il a alors formulé plusieurs observations.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a d'abord jugé que l'affectation des recettes du compte au désendettement de l'état apparaissait comme virtuelle.

Rappelant que les dernières opérations de réduction de la dette de l'Etat, à partir de ressources issues de la cession des titres publics, remontaient à 1995 où 5,4 milliards de francs avaient été versées à la Caisse d'amortissement de la dette publique, il a estimé que la faiblesse des sommes consacrées au désendettement de l'Etat provenait essentiellement de l'insuffisance des recettes face aux besoins des entreprises publiques en dotations.

Il a ensuite estimé que ces besoins étaient sous-estimés si bien que les ressources du compte apparaissaient comme gravement insuffisantes.

Il a fait remarquer que l'augmentation des dotations aux entreprises publiques serait stoppée en 1998, puis laisserait place à une diminution des dotations.

Il a, à ce propos, indiqué que le niveau maximum des dotations s'élèverait en 1998 à 41,7 milliards de francs, compte tenu des recettes aujourd'hui prévues, soit un chiffre inférieur de 6,2 milliards de francs à celui correspondant aux dotations théoriques de 1997.

Il s'est demandé si ce résultat n'était pas que le prélude à un phénomène de réduction des moyens disponibles pour les dotations aux entreprises publiques, les perspectives associées à la politique du nouveau Gouvernement en matière de secteur public devant inéluctablement déboucher sur un repli des ressources mobilisables pour financer les entreprises publiques.

Puis, le rapporteur spécial a déploré que les besoins de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) seraient sous-estimés. Il a rappelé que les dotations à l'EPFR avaient été insuffisantes jusqu'en 1996 et que la dotation arbitrée pour 1997, 7,6 milliards de francs était un peu inférieure à la charge d'intérêts et de pénalités de retards escomptée en 1997. Il a estimé qu'en revanche, la dotation prévue jusqu'à présent pour 1998, 7,1 milliards de francs permettait de couvrir les charges d'intérêt prévues, compte tenu du rythme prévu des réductions d'actifs du Consortium de réalisation (CDR) mais il a indiqué qu'elle ne permettrait pas de commencer à amortir le principal de la dette de l'EPFR.

Il a alors fait valoir que le conseil d'administration de l'EPFR avait estimé que, dans les années comprises entre 1998 et 2002, il fallait pouvoir compter sur des versements de l'Etat à l'EPFR de 12 à 10 milliards de francs par an, afin de compenser, outre la charge d'intérêts, les abandons de créances que l'EPFR devrait consentir à CDR sur la période.

Il a précisé que l'estimation du conseil d'administration avait reposé sur une simulation construite à partir d'une hypothèse de perte finale de 100,2 milliards de francs et d'hypothèses de taux d'intérêt favorables, correspondant à des niveaux historiquement bas.

Il a alors conclu que si le mécanisme de refinancement devait fonctionner dans les mêmes conditions jusqu'en 2014, on aboutirait à un coût de portage final peu réaliste. Il a jugé qu'en toute hypothèse, il serait nécessaire que, compte tenu des reports disponibles en 1998, l'Etat consente, dès l'année prochaine, un complément de dotations minimal de 4,6 milliards de francs, condition nécessaire à la cohérence des estimations retenues par le conseil d'administration de l'EPFR, où, a-t-il rappelé, l'Etat dispose de la majorité.

Evoquant les besoins des autres entreprises publiques, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a jugé qu'ils

excédaient les besoins tels qu'aujourd'hui estimés, rappelant que le total des dotations versées s'élèveraient en 1997 et 1998 à, respectivement, 31,6 et 19,7 milliards de francs et qu'elles diminueraient donc de 11,9 milliards l'an prochain. Il a plus particulièrement insisté sur les besoins d'Air France, d'Aérospatiale et de la SNECMA.

S'agissant de la SNECMA, il a indiqué que pesait sur elle une obligation de reconstitution de fonds propres de 900 millions de francs avant le 1er janvier 1999 et que ses besoins étaient estimés, au minimum, à 2 milliards de francs, compte tenu des besoins de financement de la croissance du chiffre d'affaires et des acquisitions externes.

S'agissant d'Air France, il a fait valoir que la compagnie manquait cruellement d'avions pour accompagner le développement du transport aérien et au minimum y maintenir ses parts de marché.

S'agissant d'Aérospatiale, il a estimé que ses fonds propres représentaient une proportion très faible de son chiffre d'affaires, de l'ordre de 12 % contre 30 % en moyenne pour le secteur et que, dans ces conditions, il paraissait délicat d'assurer un équilibre financier satisfaisant.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a observé qu'un besoin de fonds propres de l'ordre de 11 milliards de francs pouvait être retenu et qu'une partie de ces besoins pourrait être couverte du fait de la fusion de l'entreprise avec Dassault qui permettrait d'apporter 5 milliards de fonds propres supplémentaires, à supposer qu'elle intervienne. Il en a déduit que, dans ces conditions, les apports de l'Etat pourraient être limités à 5 milliards de francs, rappelant que l'ensemble de ces évaluations étaient produites dans le cadre d'une situation dans laquelle Aérospatiale ne lancerait pas le nécessaire programme de très gros porteur indispensable pour contrer la concurrence de Boeing.

Il a complété son propos en observant que d'autres entreprises avaient des besoins pour compenser des situations financières très dégradées et qu'il en allait ainsi en particulier :

- du GIAT dont les pertes cumulées entre 1991 et 1996 s'étaient élevées à 17,4 milliards et qui avait bénéficié en 1996 et 1997 de 7,4 milliards de dotations ;

- du GAN qui, en plus des dotations prévues, devait bénéficier d'une garantie de l'Etat de 9 milliards de francs correspondant à des anticipations de pertes sur opérations immobilières ;

- du Crédit foncier de France dont la recapitalisation était nécessaire afin d'assurer, au minimum, le respect des ratios de solvabilité réglementaires.

Il a conclu en estimant que les besoins de dotations en capital des entreprises publiques paraissent ainsi excéder très substantiellement les ressources du compte n° 902-24 associées aux perspectives de gestion du secteur public.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a alors évoqué la situation des comptes de prêts.

Il a rappelé qu'estimée à 872 millions de francs pour 1997, la charge nette des comptes de prêts s'élèverait en 1998 à 1.829 millions en 1998, soit une dégradation de 957 millions de francs.

Il a indiqué que cette évolution résultait de celles des comptes de prêts consentis aux Etats étrangers.

Il a observé que, pour le compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement » (CFD), aucune dépense n'ayant été réalisée au profit de la CFD depuis 1995, les crédits ouverts ne concernaient que des opérations de prêts du Trésor à des Etats étrangers correspondant à la politique protocolaire de la France.

Il a alors souligné que le niveau des crédits prévus à ce titre était en constante réduction, puisqu'ils avaient déchu

de 5.925 millions de francs, en 1995, à 3.717 millions en 1996, puis à 2.982,5 millions en 1997 et, enfin, à 2.000 millions pour 1998. Il a indiqué que cette baisse du niveau de l'intervention protocolaire de la France ne résultait pas seulement d'orientations librement choisies et qu'elle provenait également des « règles de consensus » de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Mais il a estimé que la baisse des crédits consacrés aux protocoles résultait aussi des contraintes financières, l'enveloppe retenue pour 1998 s'élevant avec 1.800 millions de francs à moins des deux-tiers de celle envisagée pour 1997.

Passant à l'examen du compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (n° 903-17), **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il était l'un des instruments budgétaires de prise en charge des impayés constatés sur des crédits accordés à des Etats étrangers, soit au titre des grands contrats, soit dans le cadre de la politique d'aide au développement.

Il a rappelé que si, de 1990 à 1992, les dépenses effectuées avaient correspondu aux crédits autorisés en loi de finances initiale, les dépenses étaient devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995, et que cette situation avait permis d'accumuler des ressources reportables. Il a indiqué que cette décélération brutale des dépenses avait été le résultat :

- d'une part, de la sortie de la crise de la dette de pays qui avaient respecté leurs engagements envers leurs créanciers ;

- d'autre part, de la situation de pays dont, à l'inverse, la viabilité financière demeurerait insuffisante et qui n'avaient pas obtenu un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de leur dette.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a expliqué que le projet de loi de finances pour 1997 avait tiré les

conséquences de cette évolution et fixé à 1 milliard de francs le montant des dépenses du compte.

Il a alors souligné qu'une inversion de tendance s'était produite en 1996, année pour laquelle les crédits ouverts avaient été évalués à 3 milliards alors que la consommation de crédits s'était élevée à 3.507 millions de francs, ce qu'avait permis le report de crédits de 3.446,4 millions de francs de l'exercice 1995 sur l'exercice 1996. Il a indiqué qu'au terme de cette dernière année, le report de crédits s'élevait à 2.939,4 millions de francs et que ces crédits devraient être entièrement mobilisés pour financer les dépenses effectuées en 1997 qui, avec 4 milliards, excéderaient les crédits ouverts en loi de finances.

Il a conclu en précisant que l'absence de crédits reportables en 1998 avait nécessité d'ajuster les dotations aux besoins réels estimés à 4 milliards de francs et qu'avec 2,4 milliards de francs prévus en recettes, la charge nette qu'il fallait constater devrait être de l'ordre de 1,6 milliard de francs.

Rappelant que l'estimation des dépenses était délicate, il a considéré qu'à l'avenir, la décroissance des charges du compte ne pourrait être qu'extrêmement progressive du fait de la situation de nombre de pays à revenus intermédiaires ou des problèmes aujourd'hui posés par certains Etats potentiellement riches, mais au comportement de paiement incertain.

Puis, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a donné quelques explications sur les articles rattachés aux comptes spéciaux du Trésor. Il a indiqué que l'ensemble des articles rattachés, à savoir les articles 34, 35, 36, 38, 38 bis, 39, 41, 42, 43 et 43 bis lui semblaient pouvoir être adoptés à l'exception de l'article 40, récapitulant les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor.

Il a rappelé qu'en effet, l'article 40 du projet de loi de finances devait être amendé et que le vote à son sujet

devait être réservé jusqu'à l'examen des articles 22 et 22 bis du projet de loi de finances.

Le rapporteur spécial a alors présenté un amendement à l'article 40 rappelant qu'il s'agissait d'assurer la cohérence des crédits du fonds de financement de l'accession à la propriété avec la vocation initiale de ce fonds en réduisant ses crédits du montant inscrit dans le compte spécial pour financer l'aide personnalisée au logement.

Le rapporteur spécial a fait observer qu'il ne s'agissait pas de réduire les crédits des aides à la personne, souvent sous-évalués en loi de finances initiale, mais qu'il s'agissait de préserver le mécanisme du prêt à taux zéro.

Un large débat s'est alors ouvert en commission.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souligné que quatre années d'expérience lui avaient appris qu'il fallait savoir résister aux obsessions des services de l'Etat et que l'affectation entreprise par le Gouvernement d'une partie des moyens du compte pour le financement de l'accession à la propriété à l'aide personnalisée au logement constituait une illustration exemplaire de son propos.

Il s'est interrogé sur la contribution éventuelle des recettes du compte de cessions de titres publics au désendettement de l'Etat et a souhaité connaître sur ce sujet le sentiment du rapporteur spécial. Puis il a recommandé que le rapport sur les comptes spéciaux du Trésor examine le détail des opérations de gestion de trésorerie associées à la gestion des comptes. Il a enfin souhaité recueillir des informations sur le compte d'indemnisation des porteurs d'emprunts russes.

En réponse, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a estimé que la gestion du secteur public ne pouvait résulter uniquement de considérations budgétaires, mais que l'approche patrimoniale évoquée par le rapporteur général et que le précédent ministre de l'économie et des finances, M. Jean Arthuis, avait souhaité approfondir lui semblait

un axe fort pertinent sur lequel il serait souhaitable de poursuivre la réflexion.

S'agissant du compte d'indemnisation des porteurs d'emprunts russes, il a rappelé que les indemnisations prévues étaient très inférieures à la dette et qu'un certain mélange des genres avait conduit à prévoir dans ce cadre l'indemnisation des personnes spoliées du fait des modifications de frontière. Il a regretté que le comité de suivi ne soit à l'heure actuelle pas entièrement constitué du fait du défaut de nomination du député censé y siéger.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est alors inquiété du caractère très irrégulier de la consommation des crédits destinés aux entreprises publiques et a estimé que les documents budgétaires étaient sur ce sujet dénués des informations minimales que le Parlement était en droit d'exiger. Il a alors considéré que, de ce fait et en raison des reports de ressources d'une année sur l'autre, les conditions de la sincérité du budget n'étaient pas remplies.

M. Emmanuel Hamel a abondé dans le sens du précédent intervenant et s'est ému de la grave sous-estimation des besoins de l'EPFR.

M. Maurice Schumann a salué l'initiative ayant conduit au dépôt de l'amendement proposé en commission, considérant qu'elle constituait une bonne réponse à des manipulations budgétaires qu'on ne pouvait admettre. Il a indiqué qu'il tiendrait compte de l'attitude du Gouvernement sur ce sujet dans son vote sur l'ensemble des crédits.

La commission a alors adopté l'amendement visant à réduire de 500 millions de francs les sommes figurant au II de cet article.

Puis, la commission a **adopté les articles 34, 35, 36, 37, 38, 38 bis, 39, 41, 42, 43 et 43 bis du projet de loi de finances.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits de l'économie, des finances et de l'industrie :**

II. - Services financiers pour 1998, sur le rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a rappelé que les crédits prévus pour 1998 au titre des services financiers s'élevaient à 46,5 milliards de francs, soit une augmentation de 1,5 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1997. Ayant indiqué que pour près de 86 %, ce budget était consacré à des dépenses de personnels, la rémunération directe des personnels en activité constituant à elle seule 58,9 % du total du budget, soit 27,4 milliards de francs, il a observé qu'appréciée en moyenne période -1992 à 1998-, l'évolution des crédits des services financiers apparaissait marquée par une maîtrise des dépenses qui n'avaient augmenté que de l'ordre de 1,1 % par an.

Il a constaté que l'ensemble des charges de personnel progresserait de 1,9 % en 1998, contre une augmentation de 0,3 % l'an dernier, et que cette évolution provenait, pour l'essentiel, de deux mouvements contraires : le premier correspond à la dynamique du glissement vieillesse technicité et des revalorisations salariales de 1997 (+ 1 %) qui joueraient en année pleine ; le second résulte d'une économie d'une soixantaine de millions de francs provenant des mesures de suppression d'emplois.

Il a de plus précisé que les dépenses de fonctionnement courant atteindraient 5,8 milliards de francs et se replieraient de 3,1 % et que les autres dépenses s'élevaient à 743 millions de francs, se répartissant entre des dépenses d'intervention pour 292 millions de francs et des dépenses d'investissement pour 451 millions de francs.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors observé que, dans la mesure où le budget des services financiers contribuait à financer une part importante de l'action économique et financière de la Nation puisque les services financiers agissent pour le compte de l'Etat, mais également pour celui des collectivités locales et des établissements publics, la dimension et la répartition des cré-

dits des services financiers devaient être appréciées au regard de la conception de l'intervention économique et financière de l'Etat.

Il a d'abord souligné qu'un effort de sincérité budgétaire s'imposait.

Il a, à ce propos, rappelé qu'entre le budget des services financiers tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances initial et le budget réellement disponible, il existait un écart considérable du fait, principalement, de deux phénomènes exposés dans le rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget pour 1995 : le rattachement de fonds de concours et l'existence de comptes hors budget.

S'agissant des fonds de concours, il a précisé qu'entre 1992 et 1995, leur montant avait constamment dépassé 10 milliards de francs et qu'en masse, les fonds de concours rattachés à l'exercice 1995 avaient représenté 22,8 % des crédits nets.

Il a exposé la structure des rattachements prévus pour 1998 : 60,3 % des « fonds de concours » (6,8 milliards de francs) viendraient abonder les crédits salariaux du ministère, 34,6 % (3,9 milliards de francs) du total accroîtraient les moyens de fonctionnement, le reste, 5,1 % (572,5 millions de francs) serait destiné à accroître les moyens réservés aux investissements.

S'agissant des comptes extrabudgétaires, il a relevé qu'au total, le montant des dépenses extrabudgétaires des services financiers se serait élevé, en 1994, hors masse des douanes et « compte 451 », à 1.184,7 millions de francs, se répartissant entre des dépenses indemnitaires pour 900,2 millions de francs et des crédits affectés au fonctionnement des services pour 284,5 millions de francs.

Il a alors considéré que les fonds de concours et les comptes extrabudgétaires posaient différents problèmes.

Il a estimé que le défaut d'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale était peu justifié, concé-

dant que cette situation pouvait s'expliquer pour les fonds de concours dont le versement dépend d'une intention libérale, affectée par nature d'une part d'incertitude, mais qu'elle ne paraissait pas justifiée pour les fonds de concours qui, du fait des conditions de leur versement et de leur rattachement, présentaient des caractéristiques telles que leur évaluation soit possible sans risque majeur d'erreur.

Il a, en outre, rappelé que certaines ressources, de par leur nature, ne pouvaient pas être considérées comme des fonds de concours.

Sur ce point, il a fait observer qu'en vertu de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, toutes les recettes à caractère fiscal devaient être exclues du champ des fonds de concours.

Il en a conclu que le prélèvement assis sur les recettes tirées des impositions locales, dit « crédits de l'article 6 », d'un produit supérieur à 5 milliards de francs et qui, compte tenu de sa nature, devait être qualifié d'imposition perçue sur les contribuables locaux, devrait, en stricte application des règles budgétaires, être réintégré dans les recettes fiscales de l'Etat.

Il a jugé que le prélèvement sur le produit du contrôle fiscal dit « crédits d'article 5 » constituait une survivance après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, et ne pouvait pas, lui non plus, être traité comme un fonds de concours.

Il a rappelé que ces situations avaient attiré, depuis deux ans, l'attention de la commission des finances du Sénat et que le débat alors ouvert avait donné lieu au vote par l'Assemblée nationale d'une disposition appelée à devenir l'article 111 de la loi de finances pour 1996. Aux termes de cette disposition, les crédits rattachés au budget des services financiers et correspondant aux « crédits d'article 5 » auraient dû être évalués dans l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours, à compter du projet de loi de finances pour 1997.

Il a précisé que la commission des finances avait estimé, en son temps, que cette disposition ne levait pas les interrogations sur la validité de la loi de 1948 : elle ne pouvait, dès lors, n'être considérée que comme une solution offrant une amélioration transitoire.

Puis, le rapporteur spécial a estimé que l'existence des comptes extrabudgétaires semblait, quant à elle, assise sur des bases légales incertaines et qu'elle n'était pas conforme aux principes de notre droit budgétaire, non plus qu'à l'article 110 de la loi de finances pour 1996. Cette disposition prévoyait qu'à compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations d'Etat devaient être réintégrées au sein du budget général.

Il a remarqué que cet article n'avait été suivi d'aucun effet dans le projet de loi de finances pour 1997, situation jugée alors, pour le moins, peu admissible.

Il s'est ainsi réjoui qu'en 1998 soit prévu un certain nombre de régularisations, mais a déploré que celles-ci soient incomplètes.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors énoncé un certain nombre d'observations portant sur le fonctionnement des services du ministère de l'économie et des finances.

Il a d'abord rappelé que, sur une longue période, les effectifs des services avaient diminué alors que leurs missions avaient été accrues.

Il a précisé qu'après une réduction de 1.419 emplois en 1997, le nombre net des suppressions d'emplois s'élèverait en 1998 à 555 unités.

Il a estimé que la méthode employée pour réduire le nombre des emplois du ministère, depuis deux ans, avait consisté pour l'essentiel à pratiquer des abattements uniformes par rapport aux emplois budgétaires dans chacune des grandes directions du ministère disposant de réseaux.

Il a jugé que cette méthode un peu aveugle ne tenait guère compte des évolutions de moyenne période qui avaient vu certains services, en particulier ceux de la direction générale des impôts (DGI), perdre un nombre significatif d'emplois, tandis que d'autres étaient relativement épargnés.

Il a ajouté que cette méthode semblait avoir peu tenu compte des capacités d'adaptation des services aux contraintes résultant de leur démographie propre -nombre d'emplois, pyramide des âges-, de l'extension de leurs missions et des engagements de maintien des réseaux sur le territoire. Il en a conclu que le maintien des missions et des implantations territoriales du ministère risquait de faire apparaître peu raisonnable la poursuite des réductions d'effectifs sur le rythme acquis depuis deux ans. Il a ajouté que le ministère devait continuer à résorber l'emploi précaire, considérant que l'association de personnels non titulaires à l'exercice de missions régaliennes constituait une pratique peu satisfaisante.

Il a estimé qu'au terme de ces évolutions, certains services du ministère se trouvaient sous tension, illustrant son propos par les exemples de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction de la comptabilité publique.

Ayant rappelé l'ampleur des missions de la DGCCRF, il a jugé que ses services ne disposaient pas des moyens nécessaires. Il a estimé que l'action de surveillance des marchés publics était tout particulièrement illustrative de ce point de vue, rappelant que l'objectif de participer au tiers des réunions des commissions d'appel d'offres n'était pas atteint, le taux de participation étant d'environ 25 %. Il a précisé que ce taux supposait un effort considérable de la part des services avec la participation à 33.000 procédures de mise en concurrence des marchés publics, mais que comme actuellement, 85 % des marchés avec appel d'offres seraient déclarés infructueux, le temps consacré aux marchés publics l'était souvent en pure perte.

Il a indiqué que cette affectation des moyens exerçait un effet d'éviction sur l'activité de surveillance du respect des règles de la concurrence qui n'était pas entièrement exercée, les moyens disponibles à cet effet étant trop réduits.

Il a, à ce sujet, relevé que le nombre d'enquêtes lancées ou achevées en 1997 ne s'élevait qu'à 210 au lieu de 225 en 1996.

Il a alors considéré que la direction générale des impôts était elle aussi soumise dans chacune de ses missions à de fortes pressions.

Indiquant qu'une des priorités de la direction générale des impôts était d'accélérer les travaux d'assiette pour disposer plus rapidement dans l'année des recettes fiscales, il a fait observer que l'accélération des travaux d'assiette ne devait pas nuire à leur qualité.

Après avoir remarqué que la part des déclarations traitées avant le 15 septembre avait augmenté pour l'impôt sur le revenu et pour la taxe d'habitation, il a déploré que le nombre des réclamations, stable jusqu'en 1995, se soit considérablement accru en 1996.

Il a alors relevé qu'une deuxième priorité de la direction générale des impôts était d'améliorer le contrôle fiscal, la fraude atteignant des montants importants. Il s'est félicité que le montant des droits nets rappelés au titre du contrôle externe ait beaucoup progressé depuis 1992 et qu'au total, les produits du contrôle fiscal se soient élevés à 60,9 milliards de francs en 1996, enregistrant une progression de 9,7 % sur 1995.

Après avoir fait valoir que les résultats des contrôles fiscaux dépendaient dans une large mesure, du nombre des apports de la DGI, il s'est inquiété de l'effet des baisses d'effectifs de cette direction sur les performances réalisées en ce domaine comme, plus généralement, en matière de recouvrement.

Il a estimé que, dans ce contexte, un déploiement des effectifs plus judicieux et adapté aux réalités de la fraude permettrait sans doute d'accroître l'efficacité des services, observant, à cet égard, que 2,4 % du nombre des contrôles externes permettaient de rappeler le tiers des droits éludés.

Evoquant alors le réseau du Trésor public, il a remarqué que ce dernier également rencontrait des difficultés résultant d'abord des contraintes pesant sur la gestion des personnels.

Il a rappelé que la réduction du nombre des agents du Trésor, qui s'élèverait à 132 unités en 1998 après 431 suppressions d'emplois en 1997, survenait dans un contexte de tensions sur les conditions du recouvrement de l'impôt et de réformes importantes concernant la gestion des dépenses de l'Etat ou celle, comptable et budgétaire, des collectivités locales.

Il a fait remarquer que, si les opérations de restructuration du réseau étaient théoriquement suspendues depuis l'entrée en vigueur du moratoire gouvernemental sur les services publics, des projets existaient pour contourner les contraintes de ce moratoire. Il a alors précisé qu'il s'agissait d'entreprendre une modification des conditions d'affectation des personnels dans les trésoreries et une révision de la carte des implantations des recettes des finances.

Puis, il a considéré que les difficultés du réseau provenaient aussi des conditions mêmes dans lesquelles étaient définies ses missions. Il a, à ce propos, estimé que des clarifications devaient intervenir, l'exercice des missions classiques du réseau devant être privilégié par rapport à celui de missions non prioritaires.

Il a conclu son propos en appelant à une réflexion sur la modernisation des moyens de paiement des obligations financières des collectivités locales et a souhaité que des expérimentations soient lancées afin d'introduire dans les

relations du Trésor et des collectivités locales l'utilisation des cartes bancaires.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que le budget des services financiers constituait une démonstration supplémentaire de la rigidité des services qui paraissent faire peu de cas des observations du Parlement.

Il a déclaré partager entièrement l'analyse du rapporteur spécial sur l'opacité résultant des rattachements de fonds concours.

Il a souhaité que soit précisé l'ensemble des points de droit rendant contestables ces pratiques et les contraintes juridiques et factuelles entourant le nécessaire exercice de normalisation. Il a rappelé que, grâce notamment au travail accompli par le précédent rapporteur spécial, la commission avait été pionnière dans cette réflexion et qu'elle avait fait preuve de patience depuis deux ans. Après avoir déploré que cette patience n'ait pas été récompensée, il a considéré qu'en conséquence, il fallait reprendre l'initiative. Ayant souligné qu'il n'était pas question par là de chercher à mettre le Gouvernement dans l'embarras, il a indiqué qu'il souhaitait travailler à une solution permettant de préserver tous les intérêts en cause dans le respect de notre droit budgétaire.

Il a conclu son propos en annonçant qu'il proposerait prochainement, en étroite concertation avec le rapporteur spécial, un dispositif équilibré.

En réponse, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a insisté sur la nécessité de faire respecter le rôle du Parlement.

M. Emmanuel Hamel s'est alors inquiété des réductions d'emplois dont devrait souffrir la Cour des Comptes. Il a rappelé les propos de son Premier Président, faisant valoir que l'accroissement souhaité des tâches de la Cour n'était pas compatible avec la réduction de ses moyens.

La commission a alors **examiné l'article 63 ter** introduit par l'Assemblée nationale.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a indiqué que cet article visait à ce que les recettes de certains comptes extrabudgétaires soient réintégrées au budget général à compter de l'exercice budgétaire de 1999. Il a précisé qu'il s'agissait d'une part, des recettes des comptes 466-223 et 466-224 « Rémunérations accessoires de certains agents de l'Etat - Cadastre » et, d'autre part, des recettes du compte 466-226 « Rémunérations de certains agents de l'Etat - Hypothèques ».

Tout en estimant que l'intention des auteurs de l'article était louable, il a observé que cet article posait deux séries de problèmes. Il a relevé que ce nouvel article introduisait une dérogation à l'article 110 de la loi de finances pour 1996 qui, adopté pour régler les problèmes posés par toutes les opérations extrabudgétaires de l'Etat, en prévoyait la réintégration au budget général pour 1997. Il a fait observer que l'article introduit par l'Assemblée nationale comportait une exception à cette règle en ce sens qu'il reportait à 1999 l'obligation édictée. Il s'est alors demandé si le fait que les Gouvernements successifs n'avaient pas appliqué l'article 110 pouvait constituer une raison valable à l'adoucissement de la portée de cette disposition.

Puis il s'est inquiété de la portée du dispositif proposé. Il a d'abord remarqué que le dispositif ne prévoyant pas la clôture des comptes extrabudgétaires, un doute subsisterait sur les conditions dans lesquelles seront exécutées à l'avenir les opérations financières correspondant aux recettes et dépenses rattachées au budget général. Il a, en outre, considéré que l'article consacrait les recettes alors que la légitimité de ces recettes n'était pas établie et que la question de leur nature juridique se posait.

A ce propos, il a observé que s'il devait apparaître que les recettes en cause étaient des impositions, le dispositif

adopté serait incomplet puisqu'il ne prévoyait ni l'assiette, ni le taux de ces recettes.

Il a enfin souligné que l'article comportait une prévision d'affectation de recettes contraire à l'esprit de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en prévoyant que les crédits correspondant aux recettes réintégréées au budget général seraient inscrits au budget des services financiers.

Il a ajouté que, par rapport à l'article 110 de la loi de finances pour 1996 qui prévoyait le rattachement des crédits extrabudgétaires au budget général et non à un budget en particulier, le dispositif de l'article 63 ter apportait une modification substantielle.

La commission a alors décidé de **supprimer l'article 63 ter**. Puis, elle a **adopté deux amendements réduisant l'un les crédits du titre III pour un montant de 658 millions de francs, et l'autre les crédits du titre IV à hauteur de 4 millions de francs**.

La commission a alors **décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits des services financiers ainsi amendés**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a, tout d'abord, -procédé à l'examen des crédits de l'emploi et de la solidarité : II. - Santé, solidarité et ville, - Santé et solidarité pour 1998, sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.

A titre liminaire, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a relevé la nomenclature extrêmement mouvante du budget de la santé, de la solidarité et de la ville, qui est regroupé pour 1998 en un fascicule unique, et regretté que ces modifications incessantes rendent difficiles les comparaisons.

Il a indiqué qu'avec un montant de 73,163 milliards de francs pour 1998, en progression de 2,6 % par rapport à

1997, ce budget est constitué à plus de 90 % par des dépenses d'intervention du titre IV, essentiellement le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Evoquant les dépenses d'administration générale, le rapporteur spécial a indiqué qu'elles s'élevaient pour 1998 à 5,087 milliards de francs, en progression de 0,6 % par rapport à 1997. S'agissant du personnel, il a indiqué que les créations nettes d'emplois s'élevaient à 199, ces nouveaux postes correspondant au renforcement de l'encadrement en administration centrale, pour 17 emplois, et surtout à la réduction de l'emploi précaire, pour 284 emplois. S'agissant des moyens de service, il a relevé la résorption de la dette de 27 millions de francs, cumulée au titre des dépenses de télécommunications, qui justifiait la progression de 20 % des crédits afférents, ainsi que la diminution de 1,5 % des dépenses d'informatique et de bureautique.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a souligné que la dotation prévue pour les frais de justice et de réparations civiles, soit 10,9 millions de francs, était manifestement très inférieure aux besoins réels, puisque les dépenses constatées en exécution au cours des années précédentes ont toujours été près de 10 fois supérieures, la régularisation intervenant en loi de finances rectificative.

Evoquant les dépenses d'interventions sanitaires, le rapporteur spécial a indiqué qu'elles s'élevaient pour 1998 à 3,711 milliards de francs, en progression de 10,3 % par rapport à 1997, cette augmentation faisant suite à celle de 8,5 % déjà enregistrée cette année par rapport à 1996.

Il a relevé la forte progression de 36,6 % des crédits consacrés à la formation des professions médicales et para-médicales, qui les porte à 536 millions de francs pour 1998. Il a précisé que cette hausse résultait de la nécessité de financer le stage extra-hospitalier de six mois que les étudiants de 3^e cycle de médecine ont désormais obligation d'effectuer auprès d'un médecin généraliste agréé, en application de l'ordonnance de 1996.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a également relevé la forte progression des subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire, qui augmente de 52,8 % en 1998 pour atteindre 296,2 millions de francs. Il a précisé que cette hausse résultait de la montée en puissance de l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), ainsi que de la création des deux agences de veille et de sécurité sanitaire prévue par la proposition de loi sénatoriale en cours de discussion.

S'agissant de la lutte contre les fléaux sanitaires, le rapporteur spécial a relevé la progression des crédits consacrés à la lutte contre le sida et à la lutte contre la toxicomanie, les crédits consacrés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme restant stables. Il a souligné que des taxes nouvelles sur le tabac affectées à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) seraient créées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, dont le produit serait de 2 milliards de francs.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a ensuite fait état de la création d'un fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers, doté de 500 millions de francs en autorisations de programme et de 150 millions de francs en crédits de paiement. Il a précisé que ce fonds financerait, à hauteur de 20 % à 50 %, des opérations pilotes de restructuration hospitalière sélectionnées par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), et qu'il serait complété par un fonds d'accompagnement social pour la modernisation des hôpitaux créé en loi de financement de la sécurité sociale, et financé à hauteur de 300 millions de francs par l'assurance maladie.

Après avoir rappelé que la commission avait défendu en vain, lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, une limitation de la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) au taux d'inflation hors tabac, le rapporteur spécial a estimé que cette multiplication de fonds placés en dehors de l'ONDAM n'était pas de bonne méthode et risquait de rendre celui-ci peu crédible.

Evoquant les crédits consacrés aux personnes âgées et aux personnes handicapées, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'ils s'élevaient pour 1998 à 29,925 milliards de francs, en augmentation de 4,2 % par rapport à 1997.

S'agissant des centres d'aide par le travail (CAT), il a fait état de la création de 2.000 places supplémentaires, expliquant la progression de 3,3 % des crédits afférents, qui atteignent 6 milliards de francs pour 1998.

S'agissant de l'allocation aux adultes handicapés, le rapporteur spécial a indiqué que les crédits destinés à financer cette prestation progressaient de 5,1 % pour atteindre 23,389 milliards de francs en 1998. Il a estimé que la progression continue du nombre de bénéficiaires, qui était de 635.000 en 1996 ne résultait pas uniquement des progrès de la médecine, mais également des pratiques généreuses des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Il a constaté que la réforme de 1995 n'avait pas produit d'effet, et a suggéré de solliciter l'expertise de la Cour des Comptes sur ce sujet.

Evoquant les crédits consacrés au développement de la vie sociale, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'ils s'élevaient à 3,768 milliards de francs pour 1998, en diminution de 19,21 % par rapport à 1997. Il a relevé la forte diminution des crédits consacrés au service national des objecteurs de conscience, qui baissent de 41,5 % pour s'établir à 118 millions de francs, ainsi que la forte progression des crédits consacrés à la tutelle et curatelle d'Etat, qui progressent de 18,3 % pour atteindre 515 millions de francs en 1998. Il a précisé que le dynamisme de ces crédits, résultant des décisions judiciaires, s'explique par les pratiques des tribunaux qui accordent de façon systématique les tutelles demandées.

S'agissant de la subvention d'équilibre à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), le rapporteur spécial a précisé que sa diminu-

tion de 798,3 millions de francs pour 1998 résultait de la forte progression des transferts de surcompensation dont bénéficie par ailleurs le régime des mineurs.

S'agissant des crédits en faveur des rapatriés, en diminution de 10 % par rapport à 1997 pour atteindre 135 millions de francs en 1998, le rapporteur spécial a rappelé que dans un rapport récent et non rendu public, la Cour des Comptes avait dénoncé la distribution arbitraire par la délégation aux rapatriés des aides exceptionnelles aux rapatriés réinstallés, ainsi que des subventions aux associations nationales de rapatriés.

Evoquant les crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'ils s'élèvent pour 1998 à 29,483 milliards de francs, en augmentation de 4,1 % par rapport à 1997. Il a constaté que ces crédits étaient constitués principalement par l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI), dont la dotation progresse de 4,5 % pour atteindre 25,327 milliards de francs, le nombre des bénéficiaires ayant dépassé le million en 1996. Il a ajouté que le deuxième gros poste de dépenses était constitué par les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), qui progressent de 2,8 % pour atteindre 2,412 milliards de francs en 1998, 500 places supplémentaires étant créées.

Evoquant les crédits consacrés à l'intégration et à la ville, le rapporteur spécial a rappelé qu'ils avaient déjà été présentés par M. Philippe Marini dans son rapport spécial sur le budget de la ville.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a ensuite formulé ses principales observations sur le budget de la santé, de la solidarité et de la ville.

Premièrement, il a relevé la persistance de dépenses non maîtrisées, estimant préoccupant les taux de progression des crédits consacrés au RMI et à l'AAH. Il a rappelé que Mme le ministre elle-même avait demandé une mission conjointe de l'inspection des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection des finances (IGF) sur le fonctionnement

des COTOREP. Il a estimé souhaitable d'obtenir l'éclairage complémentaire de la Cour des Comptes sur ces sujets, et a jugé opportun de déterminer expressément l'objectif à atteindre pour le nombre des places en CAT.

Deuxièmement, le rapporteur spécial a relevé le fort accroissement des crédits consacrés aux interventions sanitaires, qu'il a mis en relation avec la progression de l'ONDAM. Il a estimé que la multiplication des agences et des offices divers en matière de santé publique aboutissait à un démembrement des compétences du ministère de la santé qui pose un véritable problème. Il a rappelé que dans son dernier rapport, l'IGAS avait formulé des critiques sur ces délégations de gestion, dont elle estime les objectifs flous, les financements opaques, et la tutelle insuffisante.

Troisièmement, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a évoqué la politique de lutte contre le cancer, qui ne lui paraissait pas bénéficier de la même priorité budgétaire que la lutte contre le sida ou que la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme. Il a souligné que depuis 50 ans toutes les causes de mortalité étaient tendanciuellement en baisse, à l'exception des cancers et tumeurs diverses, qui sont aujourd'hui la deuxième cause de mortalité après les maladies cardio-vasculaires, et la première cause de mortalité prématuré avant 65 ans.

Il a estimé que le manque d'organisation de la politique de lutte contre le cancer était observable aussi bien au niveau de la prévention et du dépistage, qu'à celui des soins ou de la recherche. Il a indiqué qu'après avoir auditionné beaucoup de personnalités compétentes en matière de cancérologie, il formulerait dans son rapport écrit un certain nombre de propositions pour améliorer la politique de lutte contre le cancer, regroupées autour de trois axes : mieux connaître, mieux coordonner et mieux contrôler.

M. Philippe Marini a constaté la complexité croissante des structures administratives en charge de la politique de santé, et s'est demandé s'il n'y avait pas là

matière à des mesures de simplification qui constituerait des gisements d'économies pour les années futures.

M. Henri Collard a souhaité savoir si des crédits étaient prévus pour le financement de la prestation spécifique dépendance.

M. Christian Poncelet, président, après avoir souligné la forte augmentation des crédits consacrés à l'ANAES, s'est demandé s'il n'y avait pas un risque de doublement entre les multiples établissements nationaux à caractère sanitaire et les services centraux du ministère.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a indiqué qu'aucun crédit budgétaire n'était prévu pour la prestation spécifique dépendance, s'agissant d'une dépense d'aide sociale de la compétence des départements.

Il a fait valoir que la multiplication de nouvelles structures sanitaires résultait pour partie du plan de maîtrise des dépenses d'assurance maladie de 1996 dont il a rappelé les grands principes : planification sanitaire plus efficace, réduction des inégalités régionales, contractualisation des établissements avec les ARH sur la base de l'évaluation faite par l'ANAES, ajustement des dotations en conséquence. Il a fait valoir que les ARH étaient constituées sous forme de groupements d'intérêt public entre les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), et pouvaient donc être considérées comme une amorce de rationalisation des structures. S'agissant de l'ANAES, il a estimé qu'il faudrait encore attendre un an avant de pouvoir porter un jugement sur son fonctionnement.

Enfin, le rapporteur spécial a présenté deux amendements, l'un visant à réduire les crédits du titre III de 80 millions de francs et l'autre tendant à diminuer les crédits du titre IV de 958 millions de francs.

La commission a alors **adopté ces deux amendements** puis les **crédits de la santé, de la solidarité et de la ville ainsi réduits**.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie : II. - Enseignement supérieur, sur le rapport de M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a estimé que ce projet de budget traduisait une transition et une pause dans la politique de l'enseignement supérieur en 1998.

Il a noté que le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1998 s'élevait à 48.451 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 3,05 % par rapport à 1997, après une croissance de 5,45 % en 1997 et de 4,5 % en 1996.

Il a remarqué que les moyens des services passaient de 33.541 millions de francs en 1997 à 35.325 millions pour 1998, soit une hausse de 5,32 % (+ 4,94 % en 1997) et qu'en revanche, les crédits d'intervention étaient quasiment stables (0,41 %), après une hausse de 2,4 % en 1997, passant de 8.008 millions de francs à 8.041 millions en 1998.

Il a précisé que l'ensemble des dépenses ordinaires atteignait ainsi 43.366 millions de francs, en progression de 4,37 % par rapport à 1997, mais que, avec 5.086 millions de francs de crédits de paiement inscrits pour 1998, les dépenses en capital diminuaient sensiblement (- 6,97 %), après une forte croissance en 1997, de 13,6 % (à 5.467 millions de francs), les autorisations de programme progressant de 18,75 % après une très sensible diminution en 1997 (- 14,7 %)

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits par agrégat.

Il a noté que le premier agrégat, consacré à l'enseignement supérieur regroupait l'ensemble des moyens en personnels et ceux consacrés au fonctionnement et à l'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur, précisant que ces crédits s'établissaient à

37.862 millions de francs en 1998, contre 36.601 millions en 1997, soit une progression de 3,45 %.

Abordant le deuxième agrégat, relatif à l'action sociale, il a expliqué que, cet agrégat, composé exclusivement de dépenses ordinaires, était quasiment stable, passant de 8.175 millions de francs en 1997, à 8.227 millions en 1998 (+ 0,64 %).

Il a, par ailleurs, souligné, la part décroissante qu'occupait cet agrégat dans le budget de l'enseignement supérieur : 17,52 % en 1997, mais, 16,98 % en 1998.

S'agissant du troisième agrégat, portant sur la recherche, il a indiqué qu'il regroupait l'ensemble des actions en faveur de la recherche universitaire, dans les établissements relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et que les crédits consacrés à cette action étaient portés de 2.241 millions de francs à 2.362 millions de francs, soit une augmentation de 5,4 %.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a ensuite présenté les priorités du budget de l'enseignement supérieur qui sont au nombre de trois.

Il a relevé que le projet de budget comportait la création de 4.200 emplois, 3.000 emplois d'enseignants et enseignants-chercheurs et 1.200 emplois de non enseignants. Il a tenu à souligner, d'une part, que la forte augmentation du nombre de ces emplois publics intervenait dans un contexte de diminution des effectifs étudiants (environ - 8.500 cette année), ce qui posait la question de la pertinence de cette mesure au regard de la situation générale des comptes publics et, d'autre part, que les emplois de professeurs agrégés (1.200) représentaient 40 % des emplois d'enseignants créés, facteur considéré comme contribuant, une fois encore, à « secondariser » l'enseignement supérieur.

Abordant l'investissement immobilier, il a noté que l'ouverture d'un milliard de francs supplémentaires d'autorisations de programme devait permettre, pour

585 millions de francs, la mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur (notamment les établissements parisiens), et pour 415 millions de francs, des constructions, notamment quelques grosses opérations, mais aussi des études préparatoires au plan Universités 3^{ème} millénaire qui fait suite au plan Universités 2000.

Il a cependant exprimé sa crainte d'une trop forte concentration de ces crédits sur les universités parisiennes, qui est susceptible de nuire à la contribution de l'enseignement supérieur à l'aménagement du territoire.

Expliquant que la troisième priorité du budget portait sur les moyens de fonctionnement, il a relevé que le projet de budget pour 1998 prévoyait une dotation de 10 millions de francs pour l'équipement informatique des instituts universitaires pour la formation des maîtres (IUFM) et la formation aux nouvelles technologies, ainsi qu'une somme de 9 millions pour l'établissement public du campus de Jussieu.

Puis, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a fait part de ses observations sur le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1998.

Après avoir approuvé certaines orientations du Gouvernement en matière d'enseignement supérieur, notamment la volonté de développer la formation continue et de promouvoir les échanges internationaux, le rapporteur spécial a regretté l'augmentation de près de 4,5 % des dépenses ordinaires, les dépenses en personnel augmentant trop fortement, notamment les rémunérations qui croissent de plus de 4,10 %.

Il a surtout remarqué qu'elles progressaient alors même que les dépenses en capital, diminuaient de près de 7 % et conclut qu'une telle orientation budgétaire -gonflement des crédits de fonctionnement et contraction des dépenses d'investissement- ne saurait préparer efficacement l'avenir de l'enseignement supérieur.

Il a également regretté que la réforme du premier cycle, entérinée par l'arrêté du 9 avril 1997, soit dans une

phase de ralentissement et d'incertitude, relevant que le nouveau Gouvernement, s'il en avait repris les principes essentiels (orientation, semestrialisation, capitalisation et compensation), tardait à les mettre en pratique.

Il a expliqué que la réforme entrerait en vigueur de manière très hétérogène selon les filières universitaires : les facultés scientifiques et de lettres sont ainsi beaucoup plus avancées que les facultés juridiques et que la grande majorité des facultés de sciences économiques et d'administration économique et sociale (AES).

Le rapporteur spécial a ensuite réitéré son souhait de pouvoir disposer d'un bilan des aides actuellement attribuées aux étudiants et de leur coût global pour les finances publiques.

A cet égard, il a pris note des conclusions du rapport de M. Bernard Cieutat, sur l'état précis de l'effort de la Nation en direction des étudiants, effort évalué à 26,6 milliards de francs, mais caractérisé par l'iniquité, les étudiants issus de classe moyenne étant les moins aidés.

Il a indiqué qu'il serait attentif au texte qui devrait être déposé au printemps sur ce sujet.

De la même façon, le rapporteur spécial a déploré le retard pris dans la mise en route du plan de restructuration et du désamiantage de la faculté de Jussieu, annoncé par François Bayrou le 30 septembre 1996 et qui devait mobiliser 1,2 milliard de francs sur trois ans.

A l'heure actuelle, a ajouté le rapporteur spécial, le nouveau plan n'en était qu'à une phase virtuelle et, à ce titre, n'était ni évalué, ni chiffré.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a ensuite pris acte de la décision du ministre de ne pas créer une filière technologique supérieure, mais a tenu à exprimer son inquiétude face aux réserves émises sur les stages des étudiants en entreprises et sur les unités de première expérience professionnelle (UPEP), à une époque où une insertion professionnelle réussie des jeunes

passé souvent par le rapprochement entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises.

Ces unités, a-t-il ajouté, créées par l'arrêté du 9 avril 1997, devraient néanmoins se mettre en place, à titre expérimental, pendant deux ans et s'adresser aux étudiants volontaires du deuxième cycle.

Enfin, le rapporteur spécial a demandé, comme l'année dernière, une clarification du statut des professeurs agrégés de l'enseignement supérieur (PRAG), notant que la création de 1.200 emplois de PRAG était prévue dans le projet de budget pour 1998, ce qui contribuait à « secondariser » l'enseignement supérieur.

En réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, qui exprimait ses préoccupations quant à l'orientation que pouvaient prendre le futur statut social de l'étudiant ainsi que le développement des stages offerts aux étudiants, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a estimé que, s'agissant de ce que l'on appelait « statut social de l'étudiant », il était préférable de parler d'une combinaison de plusieurs mesures, ajoutant que cette voie, choisie par le précédent ministre et préconisée par le rapport Cieutat, semblait reprise par Claude Allègre.

Le rapporteur spécial a cependant jugé difficilement réalisable l'institution d'un tel statut social à coût constant, indiquant qu'il lui semblait nécessaire de réfléchir à l'avenir des bourses et de l'allocation de logement social (ALS).

S'agissant des stages, il a fait état de l'hostilité initiale des syndicats étudiants et du peu d'implication des chefs d'entreprise, ajoutant que l'accord finalement intervenu sur la formule de l'unité de première expérience professionnelle (UPEP) n'avait pas encore donné lieu à des mesures d'application.

M. Joël Bourdin a noté que, malgré l'abandon par le Gouvernement de la filière technologique dans l'enseignement supérieur, les problèmes en la matière subsistaient, notamment en ce qui concerne les étudiants des instituts

universitaire de technologie, qui font l'objet d'une sélection rigoureuse, mais qui connaissent des difficultés d'accès au marché de l'emploi.

Il s'est ensuite interrogé sur la cohérence de la carte des établissements d'enseignement supérieur, estimant que la multiplication des antennes universitaires générerait d'importants frais de gestion. Il a enfin remarqué que les crédits consacrés aux heures complémentaires constituaient une anomalie budgétaire.

M. Emmanuel Hamel s'est inquiété du nombre d'université françaises concernées par la présence d'amiante.

M. François Trucy a souhaité obtenir des informations sur le nombre d'étudiants étrangers en France.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur le bien-fondé du débat relatif à la toxicité effective de l'amiante, et a demandé où en était, dans le cadre de la construction européenne, le processus de reconnaissance de l'équivalence des diplômes des différents Etats européens.

Puis, il a noté la réduction de la subvention de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur privés.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a estimé que la loi, quel que soit le degré de nocivité de l'amiante, prescrivait l'établissement d'un diagnostic des bâtiments concernés et la réalisation de travaux dans des délais très courts.

Il a rappelé qu'une superficie de 300.000 mètres carrés était susceptible de comporter de l'amiante sur l'ensemble du territoire et que le coût du désamiantage s'élevait à 5.300 francs pour un seul mètre carré.

Il a également précisé que la remise des universités aux normes de sécurité, face à l'incendie notamment, dépassait largement le problème de l'amiante, faisant part de sa satisfaction de voir les établissements orienter leurs réserves de trésorerie vers les travaux de sécurité.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a indiqué que la France accueillait environ 125.000 étudiants étrangers, soit 8,5 % de la population étudiante, cette proportion diminuant régulièrement depuis une dizaine d'années.

Abordant la question de la filière technologique, il a avoué sa perplexité sur l'opportunité de la développer au sein de l'enseignement supérieur, mais a souhaité une analyse précise et objective de l'ensemble des formations professionnelles, de manière à entreprendre leur rationalisation.

M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, a affirmé que les petites universités ou les universités thématiques coûtaient souvent cher et ne permettaient pas d'atteindre un niveau de recherche optimal. Il a, dès lors, jugé cohérente la démarche de Claude Allègre qui a abandonné le projet d'université thématique à Agen.

En matière d'heures complémentaires, il a noté la réduction de 64,2 millions de francs des crédits qui leur sont consacrés, mais n'a voulu envisager ni leur suppression totale, ni leur centralisation.

La commission a ensuite adopté deux amendements de réduction des crédits de fonctionnement, le premier portant sur le titre III à hauteur de 508 millions de francs et le second sur le titre IV pour un montant de 116 millions de francs.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de l'enseignement supérieur ainsi amendés.**

La commission a ensuite examiné les crédits de l'économie, des finances et de l'industrie : **IV. - Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat pour 1998, sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial.**

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué qu'après deux années de forte baisse, 11 %

en 1996, 15,6 % en 1997, les crédits du commerce et de l'artisanat connaîtraient, en 1998, une légère diminution de 2,8 % : ils passeront de 437 millions de francs en loi de finance initiale pour 1997 à 425 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1998. Mais, ce budget, de plus en plus modeste, enregistre en fait une hausse de 4,5 % si l'on tient compte des crédits réellement disponibles en 1997, à la suite des annulations de crédit intervenues en juillet dernier.

Il a ensuite rappelé que cette légère contraction des crédits du ministère pèserait contrairement à l'année dernière sur les crédits de paiement des dépenses ordinaires, en baisse de 6 %, après une diminution de 14 % l'an passé. A l'intérieur des dépenses ordinaires, les moyens des services (titre III) sont en régression de 3,1 %. Ils diminuent cependant moins que les dépenses d'intervention (titre IV) qui baissent de 6,34 % (contre près de 15 % dans la loi de finances initiale pour 1997).

L'essentiel de la baisse des crédits pèsera sur les interventions économiques du titre IV qui constituent plus de 90 % des crédits du ministère. En effet, ceux-ci sont réduits de 25 millions de francs, baisse relativement modeste par rapport à la réduction de 1997 (68 millions de francs).

Au sein de ces crédits, l'artisanat qui bénéficie de 72 % des dotations, verra les aides qui lui sont versées diminuer de 11,5 %, tandis que les aides consacrées au commerce augmentent, elles, de 7,6 %. La régression des crédits alloués à l'artisanat provient principalement de la baisse des aides budgétaires consacrés à la formation continue des artisans. Mais cette diminution sera compensée par une augmentation de la collecte finançant les fonds d'assurance formation des artisans dont le système de financement a été réformé par la dernière loi de finances et qui devrait rapporter, au total, 376 millions de francs en 1997.

Pour les actions territoriales qui concernent essentiellement l'animation économique des chambres de métiers,

les crédits affectés à l'artisanat connaîtront, là aussi, une baisse plus importante (14 %) que ceux du commerce (7,9 %).

Par ailleurs, les crédits budgétaires afférents à la bonification des prêts aux artisans connaissent une baisse de 5,7 %. Cette réduction traduit un amortissement progressif des prêts contractés avant le 31 décembre 1997 et non une réduction des dotations. Celles-ci permettront de distribuer une enveloppe de 2 milliards de francs sur ressources budgétaires uniquement.

Pour conclure cette présentation des crédits budgétaires, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a souligné la parution récente du « jaune budgétaire » qui retrace chaque année l'effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises. Il est désormais possible de quantifier les aides de l'Etat qu'il s'agisse des aides budgétaires directes ou des dépenses fiscales. Les premières sont évaluées à 5,5 milliards de francs en 1998 (2,8 milliards en 1997), les secondes se sont élevées à 14 milliards de francs en 1997, soit près d'un milliard de plus qu'en 1996.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a rappelé que les données budgétaires étaient loin de traduire l'intégralité des concours publics de toute nature affectés au secteur du commerce et de l'artisanat. A cet égard, il a rappelé l'apport de plusieurs fonds, et principalement du Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC). Après être restée stable à 300 millions de francs l'année dernière, l'enveloppe du FISAC pour 1998 devrait connaître une augmentation substantielle, actuellement en cours d'arbitrage budgétaire. Ce renforcement des crédits devrait s'accompagner d'une réflexion sur le recentrage des actions de ce fonds autour de la notion de territoire.

Par ailleurs, de nombreux autres fonds, tant nationaux qu'europeens, financiaient diverses actions dans le

secteur du commerce et de l'artisanat. Le rapporteur spécial s'est interrogé, à ce propos, sur l'efficacité d'une telle multiplicité d'intervenants et sur les risques d'interventions croisées, sans réelle coordination d'ensemble.

Mais, les concours publics se traduisent également par une priorité donnée au financement des petites et moyennes entreprises notamment par le renforcement du rôle de la banque des petites et moyennes entreprises (BDPME). Celle-ci devrait recevoir un milliard de francs de capitaux supplémentaires pour mener à bien ses interventions de garantie de prêts mais aussi pour soutenir la contribution de capital-risque.

Enfin, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a indiqué que les mesures prises dans le cadre du budget étaient également relayées par une politique gouvernementale qui contribue à développer le secteur. Celle-ci s'est révélée particulièrement active depuis 1995. Elle s'est, tout d'abord, manifestée par une adaptation de la fiscalité des entreprises à la situation spécifique des petites et moyennes entreprises, par les premières mesures en faveur de la simplification administrative et par une réforme sur la moralisation de la concurrence. Elle a ensuite été marquée par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat et par une réforme importante du financement et de l'organisation de la formation continue des artisans, intervenue en 1997.

Selon les récentes déclarations du secrétaire d'Etat chargé des petites et moyennes entreprises, les perspectives de réforme devraient porter dans l'immédiat sur la simplification des formalités administratives des entreprises. Une communication aurait lieu le 3 décembre prochain en Conseil des ministres sur les grande lignes de cette réforme.

Pour conclure son propos, le rapporteur spécial a formulé plusieurs observations.

Les moyens budgétaires accordés au ministère sont en légère régression (-2,8 %) mais ce budget met un frein à la baisse des crédits des exercices précédents de 1996 et 1997. Avec 425 millions de francs, les crédits sont certainement arrivés à un niveau qui n'autorise plus de baisse significative sinon à remettre en cause leur existence même. En 1996, d'importantes réformes législatives ont été votées. Deux sont toujours en attente des textes d'application nécessaires à leur mise en oeuvre. Il s'agit, d'une part, des dispositions de la loi du 5 juillet 1996 relatives à la qualification artisanale et, d'autre part, de l'application de la réforme de la formation continue des artisans qui a pris du retard entraînant, ainsi, des dysfonctionnements dans la prise en charge des actions de cette formation.

Par ailleurs, il a estimé nécessaire que le Gouvernement précise ses intentions sur le passage de la durée hebdomadaire du temps de travail à 35 heures et son application aux petites entreprises. Cette réforme, a-t-il estimé, ne manquerait pas d'avoir des conséquences très préjudiciables pour lesdites entreprises. De même, des interrogations demeuraient sur la compensation financière du basculement pour les commerçants et artisans (les « non non ») des cotisations maladie sur la contribution sociale généralisée. Il a fait remarquer que les professionnels du secteur attendaient des réponses précises du Gouvernement à toutes ces questions.

Enfin, le rapporteur spécial a insisté sur l'urgence d'une réflexion, au niveau européen, en vue d'alléger le taux de TVA sur les activités à fort coefficient de main d'oeuvre. Le secteur était très demandeur de cette réforme, a-t-il précisé, notamment pour lutter efficacement contre le travail au noir.

Après les interventions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, de **MM. Emmanuel Hamel et Christian Poncelet, président**, le rapporteur spécial a précisé que le retard pris pour l'application de la réforme de la formation professionnelle continue des artisans votée

en 1996 était dû à la difficulté de définir le statut juridique des fonds d'assurance formation (FAF), régionaux et nationaux. Il a informé la commission que le projet de décret était maintenant devant le Conseil d'Etat : les fonds d'assurance formation régionaux seront rattachés aux chambres de métiers et les fonds d'assurance formation nationaux se constitueront sous la forme d'association loi 1901.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a indiqué, par ailleurs, que la réduction du nombre de créations ou d'extensions de grandes surfaces résultait de la modification de la loi dite « Royer » de 1973 par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, mais il a souligné que la crise économique actuellement avait pu également contribuer à ce phénomène.

Enfin, le rapporteur spécial a pris en compte la préoccupation de **M. Christian Poncelet, président**, d'harmoniser les taux de TVA entre restauration traditionnelle et restauration rapide. Il a observé que cette mesure devait se situer dans une politique plus générale d'abaissement du taux de TVA pour les entreprises à fort coefficient de main-d'oeuvre.

La commission a alors **décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'économie, des finances et de l'industrie : IV. - Petites et moyennes entreprises.**

Enfin, la commission a désigné comme **rapporteurs** :

- **M. Philippe Marini**, sur la **proposition de résolution n° 75 (1997-1998)**, présentée par M. Maurice Blin et plusieurs de ses collègues, tendant à créer une **commission d'enquête** sur les conséquences pour l'économie française de la réduction de la **durée du travail à trente-cinq heures hebdomadaires** ;

- **M. René Ballayer**, sur la **proposition de loi n° 345 (1996-1997)**, présentée par M. Bernard Plasait, tendant à **relever le seuil d'exonération de la taxe sur**

les achats de viandes à laquelle sont assujettis les charcutiers-traiteurs et les bouchers détaillants ;

- **M. Alain Lambert**, sur la **proposition de loi n° 409** (1996-1997), présentée par M. Gérard Braun, étendant l'utilisation des **droits aux prêts** des plans d'épargne logement (PEL) et des comptes d'épargne logement (CEL) à l'**achat de mobilier et de véhicule automobile neufs**, et sur la **proposition de loi n° 66** (1997-1998), présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, relative à la **taxation des mouvements de capitaux**.

Jeudi 20 novembre 1997 - Au cours d'une séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Roland du Luart, vice-président, et enfin, de M. François Trucy, secrétaire, la commission a, tout d'abord procédé, sur le **rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1998.**

Au budget de l'agriculture et de la pêche, elle a adopté un amendement de réduction de crédits de 140 millions de francs portant sur les mesures nouvelles du titre III, puis un amendement réduisant les mesures nouvelles du titre IV de 359 millions de francs. Elle a ensuite examiné un article rattaché, 62 A, au budget de l'agriculture, tendant à insérer au code rural un article permettant de revaloriser certaines pensions de niveau modeste. Puis, elle a décidé de recommander au Sénat **d'adopter le budget de l'agriculture et de la pêche ainsi modifié, de même que l'article 62 A rattaché.**

Abordant les **articles rattachés au budget des anciens combattants**, la commission a **adopté successivement l'article 62** visant à indemniser les étrangers déportés depuis la France ayant acquis depuis lors la nationalité française, **l'article 62 bis** tendant à établir les modalités du calcul du montant maximal de la rente mutualiste donnant lieu à majoration par l'Etat,

l'article 62 ter, conduisant à élargir le nombre de bénéficiaires de la carte du combattant, et **l'article 62 quater**, majorant l'allocation du fonds de solidarité en faveur des chômeurs anciens combattants d'Afrique du nord. Puis, elle a décidé de proposer au Sénat de **repousser le budget des anciens combattants**.

Au budget de l'industrie, la commission a adopté deux amendements de réduction de crédits portant, pour 77 millions de francs, sur les mesures nouvelles du titre III et pour 87 millions de francs sur les mesures nouvelles du titre IV. Elle a ensuite décidé de recommander au Sénat l'adoption du budget ainsi modifié.

Au budget de l'enseignement supérieur, elle a adopté l'article rattaché 63 bis relatif à l'élaboration d'un état récapitulatif, annexé au projet de loi de finances, des crédits consacrés à ce secteur.

Au budget des services financiers, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 63 ter rattaché, portant réintégration au budget général des recettes de comptes extrabudgétaires de divers services de la direction générale des impôts, et prévoyant l'affectation de ces recettes aux crédits du budget des services financiers. Elle a en effet considéré que cette affectation n'était pas conforme à l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Elle s'est toutefois montrée favorable à l'esprit de cet article, et n'a pas souhaité que son refus formel de l'affectation entreprise puisse être assimilée à un rejet de fond.

Au budget de l'emploi, la commission a examiné un article rattaché tendant à redéployer des crédits à hauteur de 500 millions de francs, afin de financer la poursuite du plan d'allègement des charges sociales dans le secteur du textile habillement.

Au budget des services communs et de l'urbanisme, la commission a adopté un article portant majoration de 3,2 millions de francs des crédits du titre III, afin de créer 15 postes de contrôleur du travail.

La commission a ensuite décidé de recommander au Sénat **l'adoption du budget de la jeunesse et des sports.**

Au budget des **services généraux du Premier ministre**, la commission a adopté un amendement de réduction des crédits de 47 millions de francs portant sur les mesures nouvelles du titre III, puis un amendement réduisant les mesures nouvelles du titre IV de 9 millions de francs. Elle a ensuite décidé de recommander au Sénat **l'adoption du budget ainsi modifié.**

Au budget du **plan**, la commission a adopté un amendement réduisant les mesures nouvelles du titre III de 1 million de francs, et celles du titre IV de 1 million de francs. Elle a ensuite décidé de recommander au Sénat **l'adoption du budget ainsi modifié.**

La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, et de **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, sur les **crédits de son département ministériel pour 1998.**

Le ministre a rappelé tout d'abord que la progression de ces crédits était de 3,6 % pour l'emploi, de 4,4 % hors budget des charges communes et de 3 % pour la santé.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite insisté sur le fait que le budget de l'emploi pour 1998 constituait, à ses yeux, un budget de rupture par rapport à la démarche traditionnelle du ministère du travail, centrée sur le traitement et l'accompagnement social du chômage. Elle a insisté sur deux mesures pour illustrer ce tournant vers une politique offensive de l'emploi : la création d'activités et d'emplois nouveaux pour les jeunes et la réduction de la durée du travail.

S'agissant des emplois jeunes, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a estimé que le dispositif permettait de passer de la logique des contrats aidés à une logique économique, ces emplois ne devant pas

concurrer des emplois préexistants du secteur privé ni du secteur public.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a rappelé que 8,35 milliards de francs étaient ouverts pour les emplois-jeunes en 1998, dont 300 millions de francs affectés aux départements d'outre-mer, et que cette enveloppe avait été précédée par l'ouverture de 2 milliards de francs par décret d'avance en juillet dernier. Elle a rappelé également que la loi du 16 octobre 1997 créait aussi un dispositif d'encouragement des jeunes à la création d'entreprises, sous forme d'une avance remboursable assortie d'un suivi pendant les trois premières années.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite présenté l'orientation du budget de 1998 vers la réduction du temps de travail, le Gouvernement s'étant engagé sur le passage aux 35 heures au 1er janvier 2000, pour les entreprises de plus de 10 salariés ; l'Etat accompagnera le mouvement et aidera les entreprises à l'anticiper par une incitation sous forme d'abattement forfaitaire de cotisations sociales, que la loi d'orientation et d'incitation mettra en place. Dans cette perspective, une provision de 3 milliards de francs est constituée, sans être individualisée, à l'intérieur des 43,2 milliards de francs inscrits aux crédits des charges communes sur la ligne de l'allègement de cotisations sur les bas salaires, cette provision permettant de financer le passage aux 35 heures pour environ 1 million de salariés, au fil des accords de branches ou d'entreprises.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a précisé que cette provision s'ajouterait à l'enveloppe de 2,14 milliards de francs destinée à financer la loi « de Robien », soit 1,3 milliard de francs de plus que la dotation 1997.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite souligné que les dispositifs traditionnels de traitement social du chômage étaient replacés

dans une perspective de prévention et de lutte contre les exclusions. Ainsi, les contrats emploi-solidarité (CES) seront maintenus au niveau de 500.000 entrées et seront réservés aux personnes les plus défavorisées ; les contrats consolidés à l'issue d'un CES seront renforcés de 50 % afin d'aider notamment les chômeurs âgés qui ont peu de chances de se réintégrer dans un emploi classique. Les emplois de ville devraient être englobés par les emplois-jeunes, et lorsque cette conversion ne sera pas possible, ils pourront se poursuivre jusqu'à terme : 414 millions de francs de crédits sont prévus à cette fin dans le budget de 1998.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a insisté sur le moyens affectés aux personnes les plus touchées par le chômage : au total, 484 millions de francs, en hausse de 6 % sont consacrés à l'insertion par l'économique à raison de 349 millions de francs sur le budget de l'emploi et 135 millions de francs sur le budget de la solidarité pour l'accompagnement social nécessaire à ces publics.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, s'est félicitée de ce que les contrats initiative-emploi aient été recentrés par le Gouvernement précédent sur les publics prioritaires : 200.000 entrées sont prévues en 1998, ce qui correspond au niveau atteint cette année, même si les crédits nécessaires diminuent fortement (13,2 milliards de francs contre 17,9 milliards de francs budgétés en 1997), car le freinage des entrées 1997 se répercute sur le coût 1998.

Enfin, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a rappelé que la capacité d'accueil dans les stages collectifs pour les chômeurs de longue durée serait portée à 160.000 places, soit 30.000 places de plus qu'en 1997.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a souligné que les préretraites ne devaient plus être l'instrument prioritaire des restructurations des

entreprises alors que les préretraites progressives, moins coûteuses pour la collectivité, étaient maintenues au même niveau qu'en 1997. En revanche, la contribution des grandes entreprises aux préretraites serait augmentée, de façon à cibler les mesures sur les entreprises en difficulté, les petites entreprises, les régions en crise, et à porter la part des préretraites de 80 % à 30 % dans les instruments des plans sociaux.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a aussi insisté sur l'extension de l'allocation de remplacement pour l'emploi, auquel le Gouvernement contribuera à hauteur de 40 % dès lors que les partenaires sociaux auront conclu des négociations au niveau interprofessionnel ou par branche, et aussi sur les 8,115 milliards de francs prévus dans le budget de 1998, qui permettront à la fois de couvrir une revalorisation générale de l'allocation de solidarité spécifique et une majoration spéciale pour les allocataires ayant validé 40 annuités de cotisations.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite abordé la problématique de l'allègement du coût du travail en reconnaissant que la lourdeur des charges sociales sur les bas salaires constituait un véritable problème. Dans un contexte où l'importance du coût par poste de travail s'avère difficile à chiffrer, l'enveloppe consacrée à la ristourne dégressive est maintenue à 40 milliards de francs en 1998. La principale mesure qui permet de tenir dans cette enveloppe est la proratisation de l'exonération pour les emplois à temps partiel. La deuxième mesure ramène le plafond d'exonération de 1,33 à 1,30 SMIC, l'effet de cette mesure sur le montant en francs de l'exonération étant atténué par la revalorisation du SMIC de 4 % intervenue en juillet 1997.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a souligné que par ailleurs le basculement des cotisations d'assurance maladie sur la contribution sociale généralisée (CSG) contribuerait à l'allègement des charges sociales et que le Gouvernement étudiait la voie de l'élar-

gissement de l'assiette des cotisations patronales. Par ailleurs, **Mme Martine Aubry** a rappelé que la France était contrainte de mettre fin au plan spécifique d'allègement de charges pour le secteur textile-habillement, condamné par la commission de Bruxelles, et que le Gouvernement s'efforçait d'aménager l'obligation de remboursement des aides perçues à ce titre ; toutefois, l'application du plan pourrait être poursuivie en 1998 dans les limites autorisées dans le cadre de la règle de minimis, c'est-à-dire à hauteur de 650.000 francs par entreprise sur trois ans.

S'agissant des exonérations applicables dans les zones de redynamisation urbaine et de revitalisation rurale et dans les zones franches, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a rappelé qu'elles avaient été maintenues, dans leur principe, pour les zones franches jusqu'à l'établissement d'un bilan du pacte de relance pour la ville.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite présenté les crédits de la formation professionnelle : à champ constant, c'est-à-dire en rétablissant dans le budget de l'emploi les primes des contrats d'apprentissage qui figuraient aux charges communes, les crédits de la formation professionnelle augmentent de 2 %, avec un montant de 24,5 milliards de francs, dont la moitié pour les contrats en alternance ; si l'on y ajoute le financement des formations de l'association pour la formation professionnelle des adultes, composé de la subvention de l'Etat et des rémunérations des stagiaires, le budget de la formation professionnelle est porté à 30 milliards de francs, soit 27 % des 112,6 milliards de francs du budget de l'emploi, hors budget des charges communes. **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a insisté sur la nécessité de développer la formation en alternance, le nombre des jeunes actifs de moins de 26 ans diminuant régulièrement dans les entreprises.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a rappelé que le nombre de contrats d'apprentissage prévus dans le budget 1998 était porté de 220.000 à 240.000, les contrats de qualification étant ramenés au niveau de la tendance réelle de 1997, soit 100.000 contre 130.000 prévus en 1997, la faiblesse de ces contrats étant au demeurant préoccupante.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a indiqué qu'elle souhaitait entreprendre une remise à plat des circuits de financement de la formation, ainsi que de son contenu et de ses objectifs.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite présenté le budget de la santé, de la solidarité et de la ville pour 1998 qui s'élève à 73,2 milliards de francs, en augmentation de près de 3 %. La première priorité de ce budget est d'assurer pleinement la mission de protection des plus fragiles : cette priorité est au centre de l'aide sociale de l'Etat et des programmes d'action sociale confiés aux associations. Ce bloc de crédits regroupe 20 milliards de francs sur les 63,7 milliards de francs du budget de la solidarité. Le budget prévoit la création de 2.000 places supplémentaires de centres d'aide par le travail (CAT), pour un montant de 135 millions de francs, auxquelles il faut ajouter les 500 places d'ateliers protégés créées sur le budget de l'emploi. Les centres d'aide par le travail représentent 6 milliards de francs sur les 10,5 milliards de francs de l'aide sociale de l'Etat.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a estimé que la progression de l'allocation aux adultes handicapés était préoccupante : elle a conduit à inscrire 23,4 milliards de francs à ce titre, en hausse de 5 % sur les 22,3 milliards de francs de 1997. Une mission d'analyse de la politique d'attribution et du fonctionnement des COTOREP vient donc d'être confiée à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection des finances. Par ailleurs, les crédits de l'aide sociale, ajustés en hausse de 29 millions de francs sont portés à 350 millions de francs et la dotation de 807 millions de francs

pour l'aide médicale permet d'apurer des dettes auprès des fournisseurs de soins, dans l'attente de l'assurance maladie universelle.

S'agissant des mesures de tutelles décidées par les juges, dont l'Etat doit honorer le financement, une mission d'enquête a été lancée pour mieux cerner le sujet : 80 millions de francs supplémentaires portent la dotation de 1998 à 515 millions de francs, afin d'apaiser les craintes des associations tutélaires. La baisse des crédits inscrits pour 1998 pour les objecteurs de conscience qui représentait 118 millions de francs contre 201 millions de francs en 1997, s'explique par la diminution rapide du nombre de jeunes appelés sollicitant le bénéfice du statut d'objecteur dans la perspective de la suppression de la conscription.

Concernant les personnes âgées, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a signalé que les 227 millions de francs de crédits du titre VI affecté à l'humanisation des hospices permettaient d'envisager, en 1999, le terme de ce plan commencé il y a plus de 20 ans.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a souligné que la prise en charge des personnes âgées dépendantes était un sujet majeur, qui devait être traité dans son ensemble : l'augmentation du nombre de lits en cure médicale et en long séjour et la réorganisation de la tarification en sont des éléments essentiels. S'agissant des modes de garde à domicile, le comité national de gérontologie sera bientôt réuni pour faire un bilan de la mise en place de la prestation spécifique dépendance, qui se traduit aujourd'hui par des différences de traitement sur le territoire national.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite estimé nécessaire d'envisager la réforme de loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, afin d'assurer une plus grande égalité sur le territoire.

S'agissant de la future loi cadre sur l'exclusion, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a précisé qu'une provision de 225 millions de francs inscrite au budget des charges communes en constituait un premier élément.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite rappelé que la hausse de 4,5 % de la dotation du revenu minimum d'insertion d'environ 25,3 milliards de francs, était à la fois ajustée aux besoins estimés et cohérente avec la mobilisation des dispositifs d'insertion, et que 500 places supplémentaires de centres d'hébergement et de réadaptation sociale seraient financées en 1998, ces centres devant être désormais ouverts toute l'année.

S'agissant de l'accueil et l'intégration des populations étrangères, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a rappelé que l'essentiel des moyens était porté par le budget des établissements publics, l'office pour les migrations internationales et surtout le fonds d'accueil social, qui seraient utilisés pour l'insertion en France mais aussi, le cas échéant une aide au retour pour les étrangers non régularisés.

S'agissant de la politique de la ville, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a rappelé que serait lancée au début de l'année prochaine une loi cadre de lutte contre les exclusions. Le total des moyens affectés à la politique de la ville en 1998 se monte à 15 milliards de francs, soit 1 milliard de plus qu'en 1997.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a estimé que cette politique devrait être réexaminée en s'interrogeant sur l'utilité des crédits et l'adaptation des procédures ; 1998 étant la dernière année des contrats de ville, un bilan des contrats de ville et du pacte de relance sera établi en 1999, ce qui justifie un budget de continuité pour 1998.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a ensuite évoqué l'action en faveur des droits

des femmes : l'égalité des droits entre les femmes et les hommes n'étant pas acquise, qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi, de la formation et des salaires, il est nécessaire de les promouvoir, avec l'appui de l'Etat. Tel est l'objet des 72 millions de francs consacrés au soutien des initiatives et des mouvements qui s'emploient à défendre l'égalité des droits, la parité dans la vie politique et la vie publique, ainsi que les droits propres comme l'accès à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse.

S'agissant enfin des moyens du service public de l'emploi et de l'administration sanitaire et sociale, **Mme Martine Aubry** a rappelé que les mesures essentielles du budget de 1998 concernaient le personnel et correspondaient à deux priorités, la résorption de l'emploi précaire et le renforcement de l'encadrement pour lesquels il a été dérogé à la norme de stabilité des effectifs prescrite en 1998 : on note en effet la création nette de 369 emplois budgétaires, 199 du côté solidarité, 170 du côté emploi, auxquelles il faut y ajouter les 70 créations d'emplois autorisées à l'agence nationale pour l'emploi, qu'elle financera à l'intérieur de l'enveloppe de subvention de fonctionnement.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a admis la proratisation de l'exonération de charges au titre du travail à temps partiel, mais s'est inquiété de la façon dont les entreprises réagiraient à la diminution de l'exonération sur les bas salaires. Il a, par ailleurs, souhaité savoir si le Gouvernement envisageait de prolonger les contrats de ville jusqu'en 1999.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a fait valoir que le volume global de la ristourne dégressive sur les bas salaires serait maintenu à 40 milliards de francs pour 1998, l'abaissement du seuil de 1,33 SMIC à 1,30 SMIC étant compensé par l'effet volume de la hausse du SMIC. Elle a estimé que ce système coûteux constituait une trappe à bas salaires et générerait d'importants effets de seuil, mais qu'il devait être maintenu dans l'immédiat faute de meilleure solution. Elle a

considéré que la modification marginale qui lui serait apportée n'aurait pas d'effet au niveau micro-économique sur les comportements des entreprises, et a souligné la nécessité d'aller plus loin dans l'allégement des charges sur les bas salaires, notamment par une réforme de l'assiette des cotisations sociales patronales et de la taxe professionnelle. Elle a assuré que, si l'expérience du contrat de ville apparaissait plus fructueuse, celle-ci serait prolongée en 1999, et qu'il n'y aurait pas de rupture des engagements de l'Etat en toute hypothèse. Elle a ajouté qu'une véritable déconcentration des crédits lui paraissait nécessaire en la matière.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget de la santé et de la solidarité, s'est félicité de l'approche rigoureuse du ministre sur le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui sont deux postes de dépenses en forte progression et constituent l'essentiel de ce budget. Il a estimé nécessaire de réviser ces dispositifs et utile de solliciter l'éclairage de la Cour des Comptes. Relevant la progression continue du nombre de places dans les centres d'aide par le travail (CAT), il a souhaité savoir quel était l'objectif poursuivi. Il s'est enfin déclaré inquiet du démembrement des compétences de l'administration sanitaire résultant de la multiplication des agences et des offices dans ce secteur.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a indiqué que la hausse du revenu minimum d'insertion était très directement liée au reprofilage de l'allocation supplémentaire de solidarité intervenu en 1997. Elle a estimé souhaitable une diminution du nombre des allocataires du RMI, par une relance des dispositifs d'insertion. Elle a constaté que le resserrement des critères d'attribution de l'AAH en 1995 n'avait eu aucun effet, les COTOREP continuant de l'accorder très largement. Elle a estimé opportun de recentrer l'AAH sur les véritables handicapés. Elle a rappelé avoir été à l'origine en 1991 de la première programmation sur cinq ans des places en CAT, mais que « l'amendement Creton » avait

entre temps perturbé ces prévisions. Elle a estimé qu'il existait d'autres solutions que la multiplication des places, notamment le développement du travail à mi-temps dans les CAT et de celui de l'emploi en milieu ordinaire. Elle a fait valoir que la création prochaine des agences de veille et de sécurité sanitaires répondrait à un vrai besoin, mais que d'une façon générale, elle était opposée à la dilution des responsabilités et préférerait disposer de directeurs d'administration centrale forts plutôt que d'une multitude de délégués spécialisés.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur des crédits de l'emploi, a souhaité connaître l'appréciation du ministre sur les résultats obtenus par l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dans le cadre des contrats de progrès. Il a également souhaité connaître la justification de la diminution du nombre des contrats de formation en alternance et des contrats initiative emploi en 1998. A l'inverse, il s'est demandé si l'objectif de 150.000 emplois jeunes dans le secteur public en 1998 ne risquait pas d'être dépassé. Il a enfin souhaité savoir quel résultat le ministre espérait des incitations à la réduction collective du temps de travail.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a indiqué que l'AFPA avait beaucoup progressé sur la qualité de l'accueil et la gestion de son personnel, conformément à ses engagements dans le cadre du contrat de progrès. Elle a précisé que l'AFPA, qui avait eu tendance à empiéter sur le marché concurrentiel de la formation, avait été recentrée sur ses missions de service public en faveur des demandeurs d'emplois et des publics les plus fragiles. Elle a néanmoins estimé que des progrès pouvaient encore être réalisés dans la coordination entre l'AFPA et l'ANPE.

S'agissant de cette dernière, le ministre a indiqué que l'agence avait bien réussi son recentrage en direction des entreprises, puisque désormais 40 % des offres d'emplois sont déposées à l'ANPE et que les employeurs reconnais-

sent la qualité du travail de présélection des candidatures que celle-ci réalise pour leur compte. Néanmoins, elle a estimé que l'ANPE devait encore progresser dans le traitement individualisé des chômeurs.

Le ministre a justifié la baisse de 25 % du nombre de contrats initiative-emploi par le recadrage du dispositif sur les publics les plus en difficulté, et indiqué que le nombre de contrats emploi-solidarité serait maintenu au niveau atteint en 1997, au moins jusqu'au bilan qui sera réalisé en juin 1998.

S'agissant de la réduction de la durée du travail, elle s'est déclarée convaincue que les entreprises se saisiraient de l'opportunité qui leur était offerte lorsqu'elles auraient pris conscience des souplesses de la loi. A cet égard, elle a estimé que la réalité des réactions des entreprises sur le terrain était très différente de la position de la confédération nationale du patronat français (CNPF). Elle a fait valoir que des inquiétudes comparables avaient été exprimées à propos de la loi de Robien, qui est désormais un succès reconnu, et s'est déclaré optimiste sur la nouvelle étape proposée car les entreprises ont toujours intérêt à repenser leur organisation du travail.

Le ministre a affirmé que le nombre de 150.000 emplois-jeunes ne serait pas dépassé en 1998, car elle avait donné des instructions pour que les préfets soient très fermes sur les critères d'accès au dispositif et n'y admettent que des emplois pérennes. Elle a fait valoir l'expérience réalisée à Lille, où la part du financement de la municipalité pour des emplois de ce type avait pu être réduite de 80 % à 35 % en trois ans.

M. Philippe Adnot, après avoir pris acte du maintien global du nombre des contrats emploi-solidarité, a néanmoins constaté que, dans son département, ceux-ci étaient en réduction sensible. Il s'est déclaré entièrement d'accord avec l'analyse du ministre sur les préretraites, estimant néfaste de donner aux entreprises un accès trop facile à ce dispositif, alors que bien d'autres solutions existent. Il

s'est inquiété de l'impact de la réduction des exonérations de charges sociales sur la compétitivité des entreprises, et a estimé que l'on faisait un mauvais procès aux conseils généraux qui cherchent à s'assurer de la réalité de l'aide aux personnes handicapées financée par l'allocation compensatrice pour tierce personne.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, évoquant le sommet européen sur l'emploi, a estimé qu'après la réalisation de l'euro et du marché unique pour les marchandises, le prochain chantier était celui de l'harmonisation sociale européenne. Elle a regretté qu'il n'y ait toujours pas de statut de la société européenne, et a fait part des inquiétudes des salariés du consortium Airbus, dans la perspective de la transformation de celui-ci en société.

M. Marc Massion s'est félicité de la progression des crédits en faveur des entreprises d'insertion, tout en espérant que celles-ci n'auraient plus à souffrir de retard dans le versement de leurs subventions et en regrettant qu'elles n'aient pas accès aux dispositifs d'exonération de cotisations sociales.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, s'est étonnée de la diminution des contrats emploi-solidarité observé par M. Philippe Adnot dans son département, et a supposé que cela tenait peut-être à l'épuisement du contingent attribué au préfet. Elle a estimé que l'ajustement de la ristourne dégressive sur les bas salaires n'aurait pas d'effet sensible au niveau de chaque entreprise, et s'est déclarée convaincue qu'à la fin de 1998 le volume global des allègements de charges sociales serait supérieur à celui de 1997, du fait de l'incitation à la réduction du temps de travail.

Le ministre a estimé parfaitement normal que les départements contrôlent l'effectivité de l'aide financée par l'allocation compensatrice pour tierce personne, mais a constaté que, pour l'instant, la loi ne leur permettait pas de le faire. D'une façon plus générale, elle a considéré que les aides aux personnes handicapées et aux personnes

âgées devaient être revues au regard des progrès de la longévité. A cet égard, elle a fait valoir que le grand progrès apporté par la prestation spécifique dépendance résidait dans la mesure précise du handicap et dans la proportionnalité de l'aide en fonction de ce handicap. Elle a estimé que les aides publiques devraient être attribuées selon les deux critères de la dépendance physique et de la dépendance financière, les solidarités familiales devant jouer pleinement.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, s'est déclarée en parfait accord avec l'analyse de M. Marc Massion sur les entreprises d'insertion et a regretté que celles-ci ne puissent pas bénéficier des exonérations de charges offertes aux entreprises classiques pour l'embauche de chômeurs de longue durée. Elle a jugé nécessaire de simplifier les statuts des différents types d'entreprises d'insertion, et d'introduire une « clause sociale » dans les procédures de marché public afin de rétablir une égalité de concurrence entre celles-ci et les entreprises ordinaires.

Elle a affirmé que le sommet pour l'emploi serait une grande date pour la construction européenne, et que les Gouvernements devaient enfin reconnaître la nécessité d'efforts convergents pour réduire le chômage, sauf à discrediter l'Europe auprès des opinions publiques. Elle a estimé qu'il convenait de faire preuve de la même détermination contre le chômage que pour la rigueur monétaire et budgétaire. Elle s'est déclarée convaincue de la nécessité d'examiner en même temps le coût et la durée du travail. Elle a fait valoir que le modèle européen commun n'était certainement pas le libéralisme dérégulé, car chacun des Etats membres reconnaît qu'il n'est pas possible de progresser économiquement avec des salariés en situation précaire, même si les entreprises ont par ailleurs impérativement besoin de souplesse.

M. Guy Cabanel a estimé que la loi de 1985 sur la formation professionnelle et l'apprentissage n'avait eu que très peu d'effets, et que la France aurait eu intérêt à s'ins-

pirer du modèle allemand, même si celui-ci apparaissait aujourd'hui en perte de vitesse. Après avoir rappelé la baisse d'activité préoccupante dans le secteur du thermalisme, il a fait valoir que cette thérapeutique n'était certainement pas dépassée dans toutes les disciplines et s'est inquiété qu'aucune décision ne soit prise à l'approche de la prochaine saison thermale. Evoquant la prestation spécifique dépendance, il a fait valoir qu'il ne s'agissait que d'un dispositif transitoire, encore incomplet en l'absence de réforme de la tarification des établissements, et a mis en garde contre l'égalitarisme qui conduit à critiquer la disparité des efforts consentis par des départements aux ressources très variables.

M. Michel Moreigne s'est déclaré favorable à une majoration du minimum vieillesse, notamment en faveur des artisans, commerçants et agriculteurs.

M. Jacques Chaumont s'est inquiété des pratiques d'une minorité de médecins qui accordent des arrêts de travail de complaisance, ainsi que de la diminution des contrats emploi-solidarité dans le secteur sanitaire.

M. Gérard Miquel a regretté que les entreprises d'insertion, en dépit de leurs efforts méritoires, ne parviennent que très rarement à rompre pour leur personnel le cercle des contrats aidés, du chômage et du RMI.

M. François Trucy s'est interrogé sur les raisons ayant conduit le Gouvernement à desserrer le frein mis à la croissance des dépenses d'assurance maladie, et s'est inquiété du niveau des prix des appareillages médicaux.

M. Yvon Collin s'est inquiété de la progression de la toxicomanie, contre laquelle ni la prévention ni la répression ne semblaient avoir d'effet, et qui touchaient désormais même les communes rurales.

M. Roland du Luart a estimé indispensable que des directives soient adressées aux COTOREP afin que celles-ci fassent preuve de plus de rigueur, et surtout harmonisent leurs pratiques à travers l'ensemble du pays.

En réponse aux intervenants précédents, **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a rappelé que le seul Premier ministre qui avait cherché à transposer en France le modèle allemand d'apprentissage était Mme Edith Cresson, sans grand succès. Il a considéré que le thermalisme n'était pas menacé, même si son efficacité n'est pas prouvée pour toutes les spécialités. Il a fait valoir que la réforme de la tarification des établissements accueillant des bénéficiaires de la prestation spécifique dépendance se heurtait à l'in vraisemblable opacité des pratiques actuelles.

S'agissant de la revalorisation du minimum vieillesse, il a rappelé que le Gouvernement avait déjà fait un effort en faveur des veuves et des agriculteurs, et a estimé difficile d'aller plus loin dans l'immédiat.

S'agissant des arrêts de travail de complaisance, il a considéré que les médecins étaient pris en otage par le système de rémunération à l'acte, qui les contraint à accorder les arrêts demandés, sauf à perdre leur clientèle. Il a souligné que le contrôle en la matière était de la responsabilité des caisses d'assurance maladie, et que les abus provenaient également des employeurs qui utilisent les arrêts de travail de longue durée pour écarter certains salariés qu'ils ne veulent pas licencier dans les règles.

S'agissant de la progression de l'objectif national d'assurance maladie, le secrétaire d'Etat l'a justifiée par la situation des hôpitaux, qui se sont trouvés étranglés par la rigueur de l'objectif fixé l'an dernier. Il a néanmoins affirmé que le Gouvernement continuait dans la voie de la réforme hospitalière, et avait notamment relancé la procédure des schémas régionaux d'organisation sanitaire qui serviront aux agences régionales de l'hospitalisation pour répartir les dotations entre les établissements.

S'agissant de la toxicomanie, il a estimé qu'il convenait à la fois de diminuer le nombre de toxicomanes, de limiter les conséquences néfastes pour les personnes concernées, et surtout de contrôler les aspects écono-

miques du marché de la drogue, ce qui impliquait une action européenne et même mondiale. Il a souligné qu'il convenait de bien distinguer le simple usager de drogue du toxicomane, et d'informer aussi bien sur les toxiques légaux qu'illégaux. Il s'est inquiété de la consommation massive de psychotropes en France, qui est de l'ordre de 18 millions de boîtes par mois, car ces drogues légales et remboursées par la sécurité sociale semblent très largement associées aux accidents de la route. Il a estimé que l'absence de toute distinction au regard du droit pénal entre drogue douce et drogue dure méritait d'être débattue et que la prison ne constituait en aucun cas une solution, même s'il convenait de maintenir un interdit.

Vendredi 21 novembre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, à l'examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1998.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord, indiqué que, conformément au mandat que lui avait confié la commission, il s'était approché du Gouvernement pour obtenir des expertises sur plusieurs articles, mais qu'il n'avait pu recueillir que peu d'informations. Il a ajouté que certains amendements devraient donc être réservés jusqu'à la séance publique afin d'obtenir les réponses souhaitées. Il a déclaré que s'il ne pouvait obtenir ces réponses, le droit à l'information du Parlement serait remis en cause. Il a ensuite donné l'exemple de rapports au Parlement qui n'avaient pas été déposés sur le bureau du Parlement. Il a enfin estimé que le changement de Gouvernement ne devait pas être un prétexte pour négliger les droits du Parlement à l'information.

M. Christian Poncelet, président, a fait remarquer que le Parlement attendait toujours le rapport prévu par l'article 98 de la loi de finances pour 1997, sur les consé-

quences de l'abaissement à 3,5 % du taux de plafonnement de la taxe professionnelle applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 40 et 150 millions de francs, qui aurait du être remis aux assemblées avant le 31 mai 1997.

A l'article 2 (Barème de l'impôt sur le revenu), la commission a émis un avis favorable aux amendements n^{os} 149 et 182. En conséquence, elle a émis un avis défavorable aux amendements n^{os} 68, 150, 24, 145 et 30.

Après l'article 2, elle a émis un avis défavorable aux amendements n^{os} 70, 151, 109, 69, 110, 48 et 83 et a demandé l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 71, 152, 112 et 111.

A l'article 3 (Simplification des obligations déclaratives des propriétaires fonciers), la commission a adopté un amendement de précision présenté par le rapporteur général.

Après l'article 5, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 113.

A l'article 6 (Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour fluctuation des cours), la commission a adopté un amendement de son rapporteur général. Elle a ensuite donné un avis favorable à l'amendement n° 33 et a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 27 et 146.

Après l'article 6, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 34 et un avis défavorable à l'amendement n° 28 rectifié.

A l'article 6 bis nouveau (Provision pour licenciements), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 153.

Après l'article 6 bis nouveau, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{os} 114 et 115.

La commission a ensuite décidé de s'en remettre à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 35 après l'article 7.

A l'article 8 (Suppression du régime fiscal des quirats des navires), la commission a émis un avis favorable aux amendements n°s 140 et 184, puis a adopté l'amendement présenté par le rapporteur général et, par conséquent, l'amendement n° 141.

Après l'article 8, un large débat s'est ouvert où sont intervenus **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Christian Poncelet, président, Jean Cluzel, Philippe Marini, Guy Cabanel Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. René Régnault et Michel Charasse**. A l'issue de ce débat, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 2, 31 rectifié, 72, 3, 144, 73, 1, 32, 74, 75, 76 et 77.

A l'article 9 (Maintien des déductions supplémentaires de frais professionnels et de la réduction d'impôt accordée au titre des frais de scolarité), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 154.

Après l'article 9, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 155.

Avant l'article 10, la commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 116.

A l'article 10 (Diminution de la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 156, 185, 25 et 59.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 78 après l'article 10.

A l'article 10 bis nouveau (Déductibilité des frais de recherche d'emploi), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 157.

Avant l'article 11, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 79 et s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 158.

A l'article 11, (Réduction à 5,5 % du taux de la TVA applicable aux travaux d'amélioration réalisés dans les logements sociaux), la commission a émis un avis défavo-

nable à l'amendement n° 80 et a demandé l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 159.

Après l'article 11, la commission a émis un avis favorable aux amendements n°s 29 et 54. Elle a recommandé la sagesse pour les amendements n°s 55, 81, 121, 143, 162 et 189. La commission a, enfin, émis un avis défavorable sur les amendements n°s 82, 83, 36, 120, 37 rectifié, 58, 147, 190, 188, 56, 124, 160, 186, 62, 66, 84, 118, 119, 122, 117, 161, 187, 49, 123, 53 et 163.

Après l'article 11 bis nouveau, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 64 et 85.

La commission a adopté à l'article 12 (Modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel), un amendement de son rapporteur général. La commission a émis un avis défavorable aux amendements n° 39, 51, 38 et 50.

Après l'article 12, la commission a estimé que l'amendement n° 40 trouverait davantage sa place dans la deuxième partie de la loi de finances.

A l'article 13 (Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 86.

Après l'article 13, elle a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 87, 88, 89, 125 et 90.

Après l'article 13 bis nouveau, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 63 et 65.

A l'article 14 (Aménagement du régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 26 et au sous-amendement n° 191. Elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 142, 41, 148, 200 et 201.

A l'article 15 (Plafonnement de la restitution de l'avoit fiscal aux personnes physiques), la commission a adopté un amendement de son rapporteur général et a émis un avis défavorable aux amendements n°s 164, 91 et 92. La

commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 42 rectifié.

A l'article 17 (Régime fiscal des produits des contrats d'assurance-vie et des bons de capitalisation), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 165, 192, 108 et 126.

Après l'article 17, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 127 et 43.

A l'article 18 bis nouveau (Taxe sur les imprimés publicitaires), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 166, 23, 45, 76, 44, 128 et 93.

Après l'article 18 quater nouveau (Taxe de défrichage), la commission a estimé que les amendements n^{OS} 129 et 130 trouveraient davantage leur place dans la deuxième partie du projet de loi de finances.

Après l'article 18 quinques nouveau, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 131.

Après l'article 18 sexies nouveau, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 96, 97, 98, 94, 95, 135, 203, 133, 134 et 132. La commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{OS} 46 et 202.

Après l'article 18 septies nouveau, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 137. La commission a ensuite estimé que les amendements n^{OS} 168, 194, 167 et 193 trouveraient davantage leur place dans la deuxième partie du projet de loi de finances. La commission a enfin décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{OS} 60, 61 et 136.

Après l'article 18 octies nouveau, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 52 rectifié bis et 195.

A l'article 18 nonies nouveau (Imposition forfaitaire annuelle), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 169.

Après l'article 18 nonies, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 99.

Après l'article 18 decies nouveau, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 104.

Après l'article 18 undecies nouveau, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 100.

A l'article 18 terdecies nouveau (Droit d'enregistrement sur les sociétés), la commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 138.

Après l'article 18 terdecies, elle a estimé que les amendements n^{OS} 170, 171, 196, 172, 174, 197, 173, 198, 175 et 181 trouveraient davantage leur place dans la deuxième partie du projet de loi de finances. Elle a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 176, 177 et 178.

Après l'article 19, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{OS} 47, 139, 57, 101 et 199.

La commission a adopté à l'article 20 (Modification des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transports publics aériens), un amendement de son rapporteur général.

Après l'article 21, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 102.

A l'article 22 (Relèvement de la taxe due par les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 179, avant d'adopter cet article.

A l'article 22 bis nouveau (Majoration du prélèvement de la Française des Jeux pour le Fonds national de développement du sport), la commission a adopté un amendement de son rapporteur général tendant à la suppression de cet article.

A l'article 23 (Versement d'une contribution des organismes collecteurs du 1 % logement), la commission a adopté un amendement de son rapporteur général et émis un avis défavorable à l'amendement n° 180. Après

l'article 23, la commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 103 rectifié.

A l'article 24 (Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n^{os} 105, 106 et 107.

Après l'article 63 ter, la commission a adopté deux amendements de son rapporteur général à l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Bernard Angel et Michel Charasse**, ainsi que le **président Christian Poncelet**.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté deux amendements visant à réduire les crédits du titre III du budget de l'emploi de 105 millions de francs et les crédits du titre IV de 6.224 millions de francs.

La commission a alors **décidé d'adopter ces deux amendements puis les crédits de l'emploi ainsi réduits**.

Erratum - Dans le troisième alinéa de la page 966 du bulletin des commissions n° 6 du samedi 8 novembre 1997 : remplacer le mot « Dijon » par le mot « Avignon ».

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 18 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sur les crédits de la décentralisation pour 1998.**

A titre liminaire, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait valoir que les compétences de son ministère impliquaient la mise en oeuvre d'actions transversales de coordination et d'impulsion en concertation avec les ministères concernés.

Soulignant que l'action de son ministère était au coeur du nouveau pacte républicain, il a fait état de sa volonté de concertation avec tous les acteurs concernés, au premier rang desquels les fonctionnaires.

Puis il a indiqué que les effectifs de la fonction publique seraient stabilisés en 1998, traduisant ainsi la fin, annoncée par le Premier ministre, de ce qu'il a qualifié de « dogme de la suppression d'emplois ».

Soulignant son souci de dialogue social et sa volonté de remettre la négociation au premier plan, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué qu'il menait une concertation avec les syndicats afin de parvenir à un accord salarial, le premier depuis quatre ans. Il a précisé qu'à cette occasion étaient abordées des questions telles que les crédits sociaux, la précarité ou le

congé de fin d'activité. Il a souligné la volonté du Gouvernement de relancer la politique contractuelle.

Concernant la durée du travail, le ministre a fait valoir qu'il n'était pas possible de transposer purement et simplement à la fonction publique les solutions mises en oeuvre dans le secteur concurrentiel, du fait de certains éléments de rigidité.

Il a ainsi relevé que certains éléments d'ajustement, tels que les gains de productivité permettant des recettes supplémentaires, ne pouvaient être applicables dans la fonction publique. Il a souligné également la très grande variété de situations aussi bien dans la fonction publique de l'Etat que dans la fonction publique territoriale. Dans ces conditions, il a précisé qu'un état des lieux serait prochainement réalisé.

Puis **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a souligné la forte volonté du Gouvernement de mener à bien la réforme de l'Etat, à laquelle il demeurerait très attaché, afin de favoriser l'émergence non pas d'un Etat modeste mais d'un Etat plus moderne.

Rappelant les termes de sa communication au Conseil des ministres du 5 novembre dernier, le ministre a souligné que l'Etat devait être plus proche du citoyen, plus accueillant et plus « lisible ». Il a indiqué qu'à cette fin serait déposé un projet de loi améliorant les droits des citoyens à l'égard de l'administration et enrichissant le projet de loi élaboré par le précédent Gouvernement. Il a également souligné que les nouvelles technologies de l'information devaient permettre d'améliorer les services rendus par l'administration aux usagers.

Après avoir fait observer que la déconcentration devait être approfondie, le ministre a plaidé pour un Etat plus efficace grâce à une modernisation de la gestion publique, notamment pour les ressources humaines.

Il a également considéré que l'Etat devait être ouvert sur l'Europe et sur le monde, la fonction publique devant être un élément du rayonnement de la France.

S'agissant des délocalisations d'administrations qui, selon lui, « avaient toujours existé », **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que le plan élaboré en 1991 avait prévu 30.000 délocalisations d'ici 2001 et que, déjà exécuté aux deux tiers, il serait achevé dans les délais prévus. Il a fait observer que certains dysfonctionnements dans la mise en oeuvre de ces délocalisations étaient dus le plus souvent à un manque de communication et d'explication, notamment vis-à-vis des personnels.

Il a estimé que la politique de délocalisation devait être fondée sur le volontariat des agents, la définition de mesures d'accompagnement et sur une répartition équilibrée qui ne devait pas concerner seulement les grandes métropoles.

Abordant ensuite les problèmes de la décentralisation, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait valoir que quinze ans après sa mise en oeuvre, cette réforme pouvait être considérée comme une réussite. Il a relevé néanmoins certaines difficultés liées à la « sédimentation » de textes parfois contradictoires, à un manque de lisibilité par les citoyens et à une complexité qui nuisait aux décideurs locaux eux-mêmes. Il a noté sur ce dernier point que l'exigence de probité attendue des élus devait trouver sa contrepartie dans la définition de règles claires, la bonne foi des élus pouvant être surprise dans le « maquis des textes ».

Le ministre a annoncé qu'un projet de loi serait déposé au printemps prochain afin de clarifier les interventions économiques des collectivités locales, ce projet de loi devant également aborder le régime des sociétés d'économie mixte.

Il a également indiqué que le régime de la coopération intercommunale ferait l'objet d'un projet de loi avant la fin du premier semestre de 1998, ce texte reprenant un certain nombre de dispositions prévues par le projet de loi élaboré par le précédent Gouvernement, mais prévoyant aussi des mesures plus ambitieuses.

Il a estimé qu'avec sept niveaux à fiscalité propre, le « paysage » de l'intercommunalité gagnerait à être simplifié, la taxe professionnelle devant être mieux partagée. Il a plaidé pour des aides financières de l'Etat plus sélectives et des compétences clarifiées.

Le ministre a en outre fait valoir qu'une « clarification thématique » des compétences dans plusieurs autres domaines serait envisagée à l'issue de ces réformes.

M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a ensuite précisé que le dossier de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) serait réexaminé en 1998 afin d'assurer l'équilibre de cette caisse en 1999 et au cours des années suivantes.

Il a considéré qu'il conviendrait également de réfléchir en 1998 aux suites à réserver au pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales.

S'agissant de la fonction publique territoriale, le ministre a précisé qu'il avait confié un rapport à l'inspection générale de l'action sociale afin d'analyser les causes des blocages rencontrés dans la mise en oeuvre de la mobilité, tant au sein de la fonction publique territoriale elle-même qu'entre cette fonction publique et celle de l'Etat.

Il a indiqué que M. Rémi Schwartz avait été chargé d'un rapport sur la gestion des carrières et des emplois afin de recenser les difficultés des collectivités locales en matière de recrutement, de formation initiale et continue et de gestion des carrières.

Présentant enfin les crédits de son ministère, le ministre a indiqué qu'avec plus de un milliard de francs, ils progressaient de plus de 20 % en 1998, progression essentiellement due à la forte augmentation des crédits d'action sociale interministérielle.

En conclusion de son exposé, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait observer qu'il entendait placer son action sous le signe de la concertation avec les syndicats et les élus et a fait part de son souci de travailler étroitement avec le Parlement.

M. André Bohl, rapporteur pour avis des crédits consacrés à la décentralisation, après avoir constaté la suppression de 130 postes dans l'administration territoriale, a souhaité connaître le bilan des expérimentations mises en place en 1997 en vue d'une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat et d'une déconcentration de la gestion des crédits de l'Etat en matière d'emplois.

S'agissant des suites à réserver au pacte de stabilité financière qui arrivait à échéance en 1998, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a souhaité savoir si le Gouvernement entendait intégrer dans ses réflexions la nécessaire maîtrise des charges des collectivités locales et la question de la prolifération des normes, notamment en matière d'environnement. Il a souligné à cet égard que le développement de la réglementation européenne soulevait bien des difficultés.

Puis le rapporteur pour avis s'est demandé si la réforme de l'intercommunalité aurait un effet sur la structure même de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a par ailleurs souhaité connaître les principales orientations du Gouvernement en matière d'action économique des collectivités locales ainsi que sur la création éventuelle d'établissements publics locaux.

Enfin, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a souhaité avoir des précisions complémentaires sur les orientations du Gouvernement pour la CNRACL.

En réponse, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a tout d'abord indiqué que les expérimentations en vue d'une réorganisation des services déconcentrés, encore en projet, avaient été mal accueillies dans les services en raison d'un manque de concertation.

Il a précisé que, dans ces conditions, le Gouvernement avait décidé de les suspendre mais que la réflexion sur ce sujet serait poursuivie, les préfets étant invités à choisir l'organisation des services qui leur paraîtrait la mieux adaptée.

Le ministre a en outre fait observer que la déconcentration de la gestion des crédits de l'Etat en matière d'emploi avait été appliquée dans six régions, les préfets disposant de la totalité des crédits en cause avec la liberté de les affecter aux différentes actions et aux publics concernés. Il a noté que si le bilan complet de cette mesure n'était pas encore disponible, elle semblait néanmoins avoir donné des résultats plutôt satisfaisants.

A propos des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait valoir que le débat sur la maîtrise des charges, bien qu'ancien, suscitait toujours autant de controverses, liées au problème récurrent du transfert des charges de l'Etat aux collectivités locales.

Il a indiqué que le Gouvernement était attentif au problème des normes, lesquelles, si elles s'imposaient, pouvaient néanmoins faire l'objet d'aménagements quant à leur date d'entrée en vigueur.

Le ministre a en outre admis que la réforme de l'intercommunalité aurait inévitablement des conséquences sur la structure de la DGF, certaines mesures devant permettre d'inciter au développement de l'intercommunalité et de la taxe professionnelle d'agglomération, sans pour autant « spolier » certaines collectivités.

Il a fait observer que la question de la CNRACL serait le premier sujet traité par l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

S'agissant de la clarification des interventions économiques des collectivités locales, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait état du souci du Gouvernement de rechercher à la fois une plus grande efficacité de ses interventions et une meilleure sécurité pour les collectivités. Il a indiqué qu'à cette fin certaines rigidités du régime en vigueur devaient être supprimées, notamment la distinction peu opérationnelle entre les aides directes et les aides indirectes. Il a considéré que les aides pourraient être plafonnées par entreprise et par collectivité locale en établissant des ratios prudentiels différents selon la taille de la collectivité concernée. Il a en outre jugé souhaitable de faciliter les formules de sociétés de capital risque et de sociétés de garantie.

Enfin, le ministre a jugé nécessaire d'améliorer le dispositif de la loi de 1983 sur les sociétés d'économie mixte locales afin notamment de clarifier le régime des avances d'actionnaires, les relations entre la collectivité locale et la société d'économie mixte ou encore le statut des mandataires.

Il a précisé qu'une mission de travail associant des parlementaires avait été mise en place pour préparer le projet de loi.

M. Jacques Larché, président, a préconisé la prudence en cette matière, soulignant le risque de transformer les entreprises en véritables « chasseurs de primes ». Il a fait valoir que cette politique pouvait aboutir à des résultats absurdes, par exemple supprimer la taxe professionnelle afin de permettre la reprise du transport routier.

Jugeant de telles mesures difficilement conciliables avec le principe de libre administration des collectivités locales, **M. Jacques Larché, président**, a estimé qu'elles mettaient en outre en cause la gestion globale de l'écono-

mie nationale et qu'elles risquaient de fausser le jeu de la concurrence naturelle.

M. Jacques Mahéas s'est tout d'abord félicité de la création nette de 490 emplois budgétaires par le projet de loi de finances et de l'augmentation de 20 % du budget du ministère.

Il a ensuite souhaité savoir si les crédits interministériels d'action sociale qui progressaient fortement (+ 40 %) pourraient être affectés au logement des fonctionnaires, confrontés à de réelles difficultés, surtout dans l'agglomération parisienne.

Il s'est par ailleurs demandé si une réflexion ne devait pas être menée afin d'établir un plan quinquennal pour les contrats de fin d'activité, actuellement reconduits chaque année. Il a souhaité connaître en outre les orientations du Gouvernement sur la résorption des emplois précaires et sur la clarification du régime des primes.

Il a enfin fait valoir que les délocalisations ne devaient pas pénaliser des départements eux-mêmes touchés par la crise, notamment dans la région d'Ile-de-France.

En réponse, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a tout d'abord fait remarquer que la clarification des règles en matière d'action économique devrait précisément permettre d'éviter la multiplication d'entreprises « chasseurs de primes ».

Après avoir marqué que la création d'emplois nouveaux dans le projet de loi de finances pour 1998 constituait une rupture avec la politique antérieure, il a indiqué que les crédits interministériels d'action sociale pourraient notamment s'appliquer aux problèmes de logement, un des axes prioritaires de la politique gouvernementale, non seulement dans l'agglomération parisienne mais aussi dans d'autres grandes agglomérations. Il a noté que ces mesures permettraient de corriger un certain nombre d'inégalités entre les fonctionnaires des différents ministères.

Le ministre a précisé que le Gouvernement « appliquerait loyalement » les protocoles passés par le Gouvernement précédent pour la résorption de l'emploi précaire, au nom du principe de continuité de l'Etat. Il a indiqué que les concours de la fonction publique ménageraient à cette fin le nombre de places nécessaires.

Il a considéré que le congé de fin d'activité avait donné des résultats positifs, 17.000 personnes ayant été concernées à la fin de 1997 pour seulement 15.000 bénéficiaires, envisagés initialement. Soulignant que ce dispositif permettrait l'embauche de jeunes, il a précisé qu'il serait prorogé en 1998 et que la possibilité de le reconduire sur une durée plus longue serait examinée.

Concernant les primes des fonctionnaires, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a jugé nécessaire de fixer comme règle que tout soit public, la transparence étant à cet égard un principe républicain fondamental. Il a néanmoins souligné que le problème résidait moins dans l'absence de transparence que l'insuffisance des informations disponibles.

Enfin, il a fait valoir que les délocalisations, qui devaient être conduites de manière cohérente, avaient également bénéficié à certains départements de l'agglomération parisienne. Il a cependant tenu à souligner qu'avec 30.000 emplois délocalisés sur dix ans, cette mesure n'introduisait pas de bouleversement fondamental.

M. Jacques Larché, président, après avoir rappelé que certaines entreprises avaient été incitées par l'Etat à délocaliser leurs activités de la région Ile-de-France, a considéré que les délocalisations d'entreprises privées s'étaient souvent traduites par un fort pourcentage d'échecs.

En réponse, le ministre a estimé que les délocalisations publiques avaient pour leur part donné dans l'ensemble des résultats positifs, notamment pour le fonctionnement des structures administratives concernées.

M. Daniel Hoeffel, après s'être déclaré favorable aux délocalisations publiques, en dépit de certaines incohérences dans le choix des établissements délocalisés et des villes d'accueil, a souhaité connaître les mesures envisagées par le Gouvernement pour encourager de nouvelles délocalisations. Il a cependant considéré que les délocalisations, pour souhaitables qu'elles fussent, ne compensaient que très partiellement la « perte de substance » que subissaient depuis très longtemps les provinces vers l'Ile-de-France.

En réponse, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, après avoir jugé nécessaire d'éviter tout excès dans un sens ou un autre, a réaffirmé que le plan élaboré en 1991 serait réalisé. Il a précisé que 17.000 emplois étaient effectivement délocalisés à ce jour et que 5.000 autres emplois étaient en cours d'examen en vue de leur délocalisation.

M. Lucien Lanier, tout en estimant que la délocalisation était indispensable, a cru déceler dans cette tendance « une certaine agressivité à l'encontre de la région Ile-de-France » et a craint qu'elle traduise un « esprit de système ». Il a au contraire plaidé pour une politique pragmatique de délocalisation qui soit favorable à l'emploi et qui permette de rétablir l'équilibre entre les territoires.

M. Lucien Lanier a considéré pareillement que la mobilité des fonctionnaires ne devait pas être dictée par un plan rigide mais être au contraire modulée au cas par cas en fonction des besoins des services et de la situation des intéressés.

Enfin, il a souhaité connaître les orientations du Gouvernement concernant la collectivité territoriale de Corse.

En réponse, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, soulignant le nombre somme toute limité d'emplois publics délocalisés au regard de la popula-

tion de la région Ile-de-France, soit quelque 11 millions d'habitants, a jugé que les délocalisations ne procédaient pas d'un « esprit de système ».

Tout en convenant que la mobilité des fonctionnaires ne devait pas être envisagée de manière autoritaire, il a souligné les mérites du décloisonnement et regretté son faible développement et la quasi-étanchéité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat.

S'agissant de la collectivité territoriale de Corse, le ministre a pleinement souscrit aux quatre objectifs du Gouvernement présentés en juin 1997 dans la déclaration de politique générale du Premier ministre : la Corse est partie intégrante de la République ; les lois de la République doivent donc s'y appliquer à tous, sereinement et sans faiblesse ; le Gouvernement facilitera le développement économique de cette collectivité qui souffre du handicap de l'insularité ; il aidera la Corse à promouvoir son identité culturelle.

Puis en réponse à **M. Guy Allouche**, qui s'interrogeait sur les réflexions du Gouvernement en matière de temps partiel et sur les marges disponibles pour les négociations salariales, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a indiqué que la question du temps partiel devait être abordée dans le cadre plus général du temps de travail dans la fonction publique. Il a ajouté que dans ces conditions, les orientations du Gouvernement seraient définies à l'issue du bilan en cours d'établissement sur la situation actuelle.

Le ministre a en outre estimé que compte tenu de la faiblesse des marges de manoeuvre budgétaires, un accord salarial dans la fonction publique impliquerait un effort de toutes les parties concernées.

M. Paul Girod a estimé que le déséquilibre de la CNRACL en 1998 avait simplement été masqué par la possibilité qui serait ouverte à cette caisse de recours à des avances de trésorerie.

S'agissant des compensations financières des dégrèvements législatifs, il a fait observer que la limitation de la taxe d'habitation en fonction des revenus, décidée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances, aurait pour effet d'accroître le montant de ces compensations.

Prenant l'exemple du plan Université 2000, **M. Paul Girod** a regretté que les participations financières de l'Etat à la réalisation de travaux dont les collectivités locales étaient les maîtres d'ouvrage soient présentées comme des subventions.

Il s'est enfin inquiété de la multiplication des annonces de mesures impliquant la participation financière des collectivités locales, notamment le plan sur les universités, les mesures en faveur de la sécurité publique ou encore le plan emplois-jeunes. D'une manière générale, il a considéré que toutes les décisions prises à Paris, même les plus généreuses, avaient toujours une incidence sur les charges des collectivités locales.

En réponse, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, après avoir relevé que le débat financier entre l'Etat et les collectivités locales n'était pas nouveau, a néanmoins reconnu que les collectivités étaient très sollicitées dans le cadre de différentes politiques.

S'agissant des dégrèvements de taxe d'habitation, le ministre a fait observer que la disposition adoptée par l'Assemblée nationale résultait d'une initiative parlementaire. Il est convenu néanmoins qu'il était difficile de reprocher aux collectivités locales le coût des compensations qui résultaient des dégrèvements législatifs.

M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a fait ensuite observer que la CNRACL avait subi des « ponctions » sous les gouvernements successifs, d'où un équilibre difficile à atteindre. Il a néanmoins relevé que l'équilibre comptable de cette caisse serait assuré en 1998.

Il a indiqué enfin que la faculté pour la CNRACL de recourir à des avances, mesure dont l'unique finalité était de conforter la trésorerie, n'était pas encore acquise.

M. Jacques Larché, président, faisant valoir que la France avait le plus grand nombre de fonctionnaires par rapport à la population active, sans qu'elle en soit pour autant mieux administrée que d'autres pays comparables, a estimé que l'orientation définie par le Gouvernement de ne pas diminuer le nombre de fonctionnaires était une erreur susceptible de peser gravement sur les équilibres financiers.

Tout en notant que la fonction publique était néanmoins le seul secteur où l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes était assurée, **M. Jacques Larché, président**, s'est inquiété de l'existence de situations abusives, par exemple la surrémunération des fonctionnaires servant outre-mer ou les horaires des enseignants du supérieur, astreints à des obligations d'enseignement très réduites.

Enfin **M. Jacques Larché, président**, a souhaité avoir des précisions sur la situation du système PREFON, réputé très avantageux, auquel souscrivaient de nombreux fonctionnaires.

En réponse, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a fait remarquer que si un rapport récent et largement relaté dans la presse avait en effet conclu à l'existence d'un excédent de 500.000 fonctionnaires, ce rapport n'avait en revanche pas su préciser dans quels secteurs le nombre de fonctionnaires était excessif.

Il a fait par ailleurs valoir que les comparaisons avec les pays étrangers n'avaient souvent qu'une valeur très relative notamment en raison de l'existence en France d'une éducation nationale très largement publique. Il a à cet égard souligné que le pourcentage des enseignants par habitant y était moindre qu'aux Etats-Unis, la seule diffé-

rence étant qu'en France, la plupart étaient fonctionnaires.

Concernant l'égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, **M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, tout en reconnaissant qu'elle était assurée sur le plan des rémunérations, a relevé l'existence de disparités persistantes sur les déroulements de carrière, notamment dans les emplois de direction et les grands corps.

Il a indiqué par ailleurs que le ministre de l'éducation nationale avait annoncé une réflexion sur la situation des enseignants du supérieur.

Quant à la situation du système PREFON, le ministre a fait observer que le récent rapport établi par M. Philippe Marini sur les retraites complémentaires n'avait pas fait état de difficultés particulières le concernant.

Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**audition de M. Philippe Essig**, chargé par M. Lionel Jospin, Premier ministre, **d'évaluer les perspectives économiques et industrielles du projet de construction d'une nouvelle usine de métallurgie du nickel dans la province nord de la Nouvelle-Calédonie.**

Après avoir rappelé que la commission avait toujours accordé la plus vive attention à ce qui concernait la Nouvelle-Calédonie, **M. Jacques Larché, président**, a interrogé M. Philippe Essig sur l'objet exact de la mission qui lui avait été confiée et sur les conclusions auxquelles il était parvenu. Précisant que la commission avait finalement préféré reporter sa mission dans le territoire, envisagée au cours de l'été 1997, afin d'éviter toute interférence avec une visite du ministre à la même période, il a observé que le traitement du dossier calédonien devenait urgent dans la mesure où la date butoir prévue pour l'interven-

tion du référendum d'autodétermination par la loi statutaire du 9 novembre 1988 était fixée au 31 décembre 1998.

Après avoir indiqué que n'ayant jamais eu à s'intéresser auparavant à la situation en Nouvelle-Calédonie ou au problème du nickel, ce qui lui avait permis d'aborder ce dossier sans aucune idée préconçue, **M. Philippe Essig** a rappelé que la mission dont il avait été chargé comprenait deux volets : une évaluation des conséquences économiques et politiques de la construction d'une usine métallurgique de traitement du nickel dans la province nord, d'une part, une réflexion sur la stratégie à long terme concernant la gestion des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie, d'autre part.

Il a rappelé que la création d'une telle usine était un projet ancien, déjà évoqué par le Général de Gaulle en 1965. Il a indiqué que l'élaboration d'un projet avait fait l'objet de tentatives successives ayant toutes échoué, jusqu'à ce que la SMSP (société minière du sud Pacifique) formule, au mois d'octobre 1995, une proposition en partenariat avec la société canadienne Falconbridge. Il a rappelé qu'à la suite des accords de Matignon la SMSP avait été cédée à la province nord et dès lors gérée par M. André Dang, proche des indépendantistes, mais que cette société ne possédait pas les ressources minières suffisantes pour permettre d'amortir, dans un délai de trente ans, le coût de construction d'une nouvelle usine. Il a souligné qu'au printemps 1996 le Gouvernement s'était engagé à mettre à la disposition de la SMSP les ressources en nickel requises sans toutefois lever l'obstacle juridique résultant de l'absence de la notion d'expropriation en droit minier.

Il a observé que 80 % des ressources en nickel étaient actuellement possédées par la société SLN (société Le Nickel), filiale de la société Eramet, détenue à 55 % par l'État par l'intermédiaire du groupe ERAP. Il a rappelé qu'après avoir été nationalisée au début des années 1980, Eramet avait été privatisée à partir de 1994. Il a indiqué que le président directeur général de la SLN, M. Yves Rambaud, s'était longtemps opposé au projet de création

d'une usine dans la province nord et que le dossier qui lui avait été remis dans le cadre de sa mission laissait des doutes sur la viabilité de la proposition formulée par la SMSP et Falconbridge.

M. Philippe Essig a indiqué avoir constaté, lors de ses différents déplacements au Canada et en Nouvelle-Calédonie, une unanimité des parties concernées et des responsables sociaux, économiques et politiques du territoire en faveur de ce projet dont le coût était évalué à quelque 7 milliards de francs. Il a estimé que, contrairement à ce qui lui avait été suggéré initialement, le projet présentait de véritables garanties tant techniques qu'économiques.

Concernant la question des ressources en garniélite, variété de minerai riche en nickel, il a observé que les estimations relatives à la quantité nécessaire à l'amortissement du projet d'usine variaient de 4,5 à 9 ou 10 millions de tonnes équivalent métal. Il a rappelé que l'usine de Doniambo (province sud) utilisait 60.000 tonnes par an et que le volume prévu pour alimenter la future usine du nord s'élevait à 55.000 tonnes. Il a précisé que si l'on ajoutait le minerai brut exporté, les besoins pouvaient être évalués à 150.000 tonnes par an, quantités parfaitement acceptables eu égard aux réserves dont disposait la Nouvelle-Calédonie pour les trente prochaines années. Il a ajouté qu'au-delà, et pendant deux cents ans, la Nouvelle-Calédonie pourrait exploiter ses gisements de latérite, minerai à plus faible teneur mais dont les techniques de traitement hydrométallurgique seraient d'ici là maîtrisées. Il a précisé que pour le moment, le procédé actuellement utilisé en Australie, à base d'ammoniaque, avait un rendement médiocre et que celui utilisé à Cuba, à base d'acide sulfurique, était très agressif pour l'environnement.

M. Philippe Essig a rappelé que la proposition initiale d'échange de massifs miniers de la SMSP et de Falconbridge concernait le massif de la Tiébaghi, détenu pour moitié par la SLN mais que cette dernière l'avait inclus dans son programme d'approvisionnement de son

usine du sud pour faire obstacle au projet. Il a indiqué que cette formule, qui retenait sa faveur, avait été écartée et qu'en définitive un échange entre les massifs de Poum et de Koniambo avait été retenu après avoir fait l'objet d'une étude approfondie. Il a cependant précisé que la valeur du massif de Poum étant très inférieure à celle de Koniambo, l'État s'était engagé à verser une soulte substantielle à la SLN dont les prétentions restaient cependant très supérieures aux 130 millions de francs proposés.

M. Philippe Essig a indiqué que la procédure qu'il avait préconisée pour mettre en oeuvre cet échange de massifs miniers passait par la création d'une structure ad hoc chargée d'acheter les titres pour ensuite les rétrocéder dès lors que serait prise la décision de construire l'usine. Il a rappelé qu'un compromis entérinant cette solution avait été signé le 31 octobre 1997, accepté par la SMSP le 3 novembre et par M. Yves Rambaud le 6 novembre. Il a cependant souligné que le droit français, à défaut de comporter un régime de fiducie, se prêtait mal à ce schéma et que d'éminents juristes avaient été chargés de réfléchir à cette question.

Hormis les difficultés liées à la définition d'une solution juridique idoine, **M. Philippe Essig** a observé qu'un différend portant sur les critères de prix à retenir pour l'évaluation de la soulte devrait également être tranché, SMSP et Falconbridge se référant au prix du marché et la SLN à un prix incluant l'exploitation prévisionnelle du massif de Koniambo dont elle serait privée. Il a considéré que cette soulte, dont le montant pouvait être évalué à 600 ou 700 millions de francs, ne représentait en définitive qu'environ 10 % du coût des investissements à effectuer pour la construction de l'usine, ce qui lui paraissait acceptable.

Concernant le calendrier des opérations, **M. Philippe Essig** a indiqué que la SMSP et Falconbridge avaient demandé un délai minimum de quatre ans pour procéder à la reconnaissance du massif de Koniambo et préciser la faisabilité du projet. Il a ajouté qu'au terme de ce délai,

soit en 2002, ces sociétés décideraient la création de l'usine ou devraient justifier leur décision de la différer, disposant alors d'un délai complémentaire de réflexion de trois ans.

M. Philippe Essig a rappelé que le règlement du dossier minier avait été présenté par le FLNKS, au printemps 1996, comme un préalable à la reprise des négociations politiques sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, préalable désormais levé. Il a cependant souligné la division actuelle du mouvement indépendantiste, dépourvu de chef charismatique et maîtrisant mal sa base, comme l'avait encore récemment montré la multiplication des barrages routiers.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, sur les perspectives du démarrage de la négociation politique, **M. Philippe Essig** a considéré que le dossier calédonien avait beaucoup progressé, ce qui pouvait laisser augurer d'une reprise des négociations dans les mois à venir. Il a suggéré un geste symbolique fort dès le début de l'année 1998 pour amorcer le processus, ce geste ne pouvant intervenir plus tôt dans la mesure où le conseil d'administration d'Eramet ne se réunirait que le 16 décembre.

Répondant à **M. Guy Allouche**, **M. Philippe Essig** a estimé légitimes les revendications du FLNKS concernant le dossier minier. Il a souligné que le versement d'une soulte par l'État ne constituait pas une démarche particulièrement dérogatoire dès lors que ce dernier était régulièrement conduit à soutenir financièrement des projets industriels. Il a précisé que cette aide ne concernerait que l'accès à la ressource minière et non la construction même de l'usine. Il a en outre observé, concernant l'évaluation de la soulte, que la province nord n'avait pas à supporter les conséquences de la privatisation d'Eramet conduisant à la fixation d'un montant plus élevé. Il a en effet estimé qu'en l'absence de privatisation, le prix de cession du massif de Koniambo aurait avoisiné les 200 millions de francs seulement.

Interrogé par **M. Paul Masson**, **M. Philippe Essig** a précisé que la construction de l'usine nécessiterait l'embauche d'une vingtaine de techniciens canadiens mais qu'un seul resterait ensuite sur place pour assurer son fonctionnement, le reste du personnel étant recruté parmi la main-d'oeuvre locale dont la formation serait prise en charge par Falconbridge. **M. Jacques Larché, président**, a souligné les bons résultats obtenus par les accords de Matignon en matière de scolarisation.

Il a également observé que le marché du nickel connaissait sur le long terme une évolution cyclique, avec en moyenne une progression annuelle de l'ordre de 3 à 4 %. Il a estimé qu'au cours des prochaines décennies ce marché serait soutenu par la consommation de la Chine et de l'Inde, ce qui permettrait à plusieurs projets de création d'usine de traitement de prospérer. Il a jugé que le principal risque de déstabilisation du marché du nickel résidait dans un éventuel déstockage, au demeurant peu vraisemblable, des réserves stratégiques russes. Il a rappelé que la Nouvelle-Calédonie détenait 10 à 20 % des ressources mondiales de nickel.

Répondant à **M. Lucien Lanier** sur le niveau de rémunération des techniciens recrutés hors Nouvelle-Calédonie pour la construction de l'usine du nord, **M. Philippe Essig** a indiqué qu'il avait vérifié que la législation sociale en vigueur en Nouvelle-Calédonie serait bien respectée. Il a précisé que ces techniciens ne percevraient pas de primes d'expatriation, contrairement aux employés de la SLN, ce qui pesait sur les performances de productivité de cette société. Concernant la situation du FLNKS et le problème de la maîtrise des réactions de ses militants, il a estimé impératif de créer un climat de confiance et de respect mutuel.

La commission a enfin procédé à l'**audition de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, sur les **crédits de l'outre-mer pour 1998**.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a d'abord indiqué que les crédits de son département ministériel pour 1998 s'élevaient à 5,2 milliards de francs, soit un peu plus de 10 % de l'ensemble des concours de l'Etat en faveur des départements et des territoires d'outre-mer, qui atteignaient 47,6 milliards de francs.

Il a souligné que la progression de plus de 7 % des crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer était largement imputable à l'augmentation des dotations destinées à l'emploi, d'un montant total de 1,7 milliard de francs. A cet égard, il a précisé qu'une enveloppe de 300 millions de francs destinée au financement des emplois-jeunes et affectée au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) permettrait de créer l'année prochaine 3.200 emplois outre-mer dont 1.100 emplois à la Réunion.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a ensuite constaté que l'évolution de la ligne budgétaire unique (LBU) destinée au financement du logement social outre-mer, d'un montant total d'un peu plus d'un milliard de francs en autorisations de programme, résultait à la fois de l'incidence de la réduction du taux de TVA applicable au logement social dans les départements d'outre-mer et de l'inscription de nouvelles dotations destinées à la résorption de l'habitat insalubre, précédemment gérées par le ministère du logement.

Il a précisé que la forte progression des crédits de paiement de la LBU, abondés par l'intégration de la créance de proratisation du RMI, permettrait de réaliser 17.000 constructions neuves ou réhabilitations en 1998, contre 15.400 en 1997.

Il a par ailleurs noté que la progression de plus de 6 % des crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) permettrait de financer les contrats de plan avec les départements d'outre-mer ainsi que les conventions avec les collectivités territoriales de Saint-

Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, tandis que le contrat de développement avec la Polynésie, ainsi que la convention de développement et le contrat de plan avec Wallis et Futuna, seraient financés par le fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES).

Le secrétaire d'Etat a en outre rappelé que la loi relative à la réforme du service national avait maintenu le service militaire adapté (SMA), auquel étaient destinés 440 millions de francs, soit 8 % du budget de l'outre-mer pour 1998. Après avoir constaté que le SMA constituait un remarquable moyen d'intégration et de formation des jeunes outre-mer, il a néanmoins admis que cette formule serait amenée à évoluer en raison de la suppression de la conscription.

Le secrétaire d'Etat a ensuite marqué l'effort de l'Etat en faveur des investissements destinés aux équipements scolaires et aux infrastructures de Guyane. Soulignant les difficultés sociales et économiques rencontrées par ce département confronté à une forte pression démographique et à une véritable « crise d'identité », il a précisé que le Gouvernement réfléchissait actuellement aux suites à donner aux propositions formulées dans le rapport établi par M. Jean-François Merle, inspecteur général de l'agriculture.

Au sujet de la Nouvelle-Calédonie, il a indiqué que ce territoire bénéficierait d'une exception au principe de l'étalement de l'exécution des contrats de plan et que les crédits inscrits au budget permettraient notamment la poursuite des actions prévues par les accords de Matignon, ainsi que l'ouverture du centre culturel « Jean-Marie Tjibaou ».

La création d'une usine de traitement du nickel dans la province Nord lui paraissant souhaitée par toutes les tendances calédoniennes, il a estimé que la solution proposée par M. Philippe Essig devrait permettre de lever le « préalable minier » à la reprise des discussions politiques. Il a envisagé un début de ces discussions après la période

des fêtes, les tensions récemment constatées au sein du territoire étant désormais apaisées.

Sous réserve des incertitudes liées à la situation actuelle au sein du FLNKS, il a considéré qu'il existait dans les deux camps une volonté d'éviter un « référendum couperet » et d'aboutir à la définition d'une solution commune.

Il a enfin indiqué qu'il portait une grande attention au problème de l'immigration irrégulière, particulièrement sensible dans ce territoire, comme l'avait montré la récente arrivée de « boat people » chinois.

Tout en se félicitant de la progression substantielle des crédits de paiement, **M. François Blaizot, rapporteur pour avis sur les crédits des départements d'outre-mer**, a fait part de sa crainte que les diminutions des autorisations de programme enregistrées en 1997 et 1998 n'affectent l'effort d'investissements en faveur de l'outre-mer au cours des années à venir.

Il a en outre souhaité savoir comment seraient réglées les difficultés suscitées par l'écart entre les crédits de paiement et les autorisations de programme antérieures, de la section décentralisée du FIDOM.

Par ailleurs, il a questionné le secrétaire d'Etat sur le problème des sursurémunérations des fonctionnaires et sur la politique menée en matière de maîtrise de l'immigration irrégulière.

Enfin, après s'être interrogé sur l'avenir du projet de loi élaboré par le précédent Gouvernement pour remédier aux difficultés d'application de la loi d'orientation relative à l'aménagement du territoire dans les départements d'outre-mer, il a souhaité obtenir des précisions sur les intentions du secrétaire d'Etat quant aux perspectives d'évolution statutaire de Mayotte et aux suites à donner aux demandes d'un statut particulier, formulées par les élus des communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (Guadeloupe).

En réponse, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a précisé que la diminution des autorisations de programme pour 1998 résultait partiellement de l'incidence sur la LBU de la baisse du taux de TVA, mais que des efforts d'engagement d'investissements nouveaux seraient entrepris dans le domaine de la lutte contre l'habitat insalubre. S'agissant du FIDOM, il a admis qu'il restait une « queue » de crédits à attribuer aux collectivités locales à la suite de la suppression de la section décentralisée, mais a en revanche souligné qu'un rattrapage était effectué en ce qui concerne la section générale.

A propos des sursalaires des fonctionnaires, il a évalué le coût des diverses majorations, indemnités d'éloignement et congés bonifiés en faveur des fonctionnaires affectés outre-mer à environ 4 milliards de francs pour les seuls fonctionnaires de l'Etat. Rappelant les vives réactions déclenchées par le projet de réforme de ce régime de sursalaire à la Réunion, présenté par le précédent Gouvernement à la suite du rapport établi par M. Bernard Pêcheur, il a souhaité qu'une solution négociée soit recherchée sur la base d'une analyse globale des prix et des revenus à la Réunion, afin de remédier à l'écart croissant entre ceux qui bénéficient d'un statut protégé et ceux qui vivent dans la précarité.

Sur ce point, **M. Guy Allouche** a considéré que le régime de sursalaire des fonctionnaires outre-mer, hérité de l'époque coloniale, n'avait plus de justification aujourd'hui.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a néanmoins souligné la nécessité d'intégrer la fonction publique dans une réflexion plus générale en vue de favoriser le développement économique des départements et territoires d'outre-mer.

Abordant ensuite les problèmes liés à l'immigration irrégulière, le secrétaire d'Etat a tout d'abord indiqué qu'il envisageait de mettre en place un statut particulier en

faveur des populations frontalières de Guyane, constatant que traditionnellement ces populations ne considéraient pas les fleuves comme des frontières. Il a ensuite constaté que la partie française de l'île de Saint-Martin partagée avec les Antilles néerlandaises, ainsi que l'île de Mayotte, connaissaient toutes les deux une forte pression démographique liée à l'immigration irrégulière.

Après avoir souligné que la circulaire diffusée par M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, en vue de permettre la régularisation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière ne s'appliquait qu'en métropole, il a estimé que des dispositions particulières devraient être prises pour renforcer les moyens de lutte contre l'immigration clandestine, en particulier par l'amélioration de la coopération avec les Etats voisins ; à titre d'exemple, il a évoqué le problème posé par le nombre très élevé d'accouchements de femmes anjouanaises à Mayotte, faute de disposer d'équipements sanitaires décents à Anjouan.

Il a par ailleurs indiqué que Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, préparait actuellement un projet de loi relatif à l'aménagement du territoire qui pourrait, le cas échéant, comprendre des dispositions relatives à l'outre-mer si l'hypothèse d'un texte spécifique était abandonnée.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a en outre confirmé la perspective d'une consultation des habitants de Mayotte sur l'évolution du statut de cette collectivité territoriale d'ici l'an 2000, conformément aux engagements du Président de la République. Il a, à cet égard, précisé que les deux commissions constituées pour étudier les possibilités d'évolution statutaire rendraient leur rapport avant la fin de l'année.

Enfin, il a déclaré que les demandes formulées par les maires de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin faisaient apparaître des problèmes de nature différente dans les deux îles et qu'une voie moyenne, permettant d'adapter la

fiscalité en fonction des besoins, pourrait peut-être être trouvée entre l'application du droit commun et la mise en place d'un statut particulier susceptible de poser beaucoup de difficultés.

Après avoir noté avec satisfaction l'augmentation du budget de l'outre-mer, **M. Georges Othily** a évoqué le problème particulier posé par les « Français sans papiers » de Guyane. Il s'est interrogé sur la possibilité d'étendre en leur faveur le dispositif envisagé pour régler le problème de l'état-civil à Mayotte dans le cadre du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures législatives relatives à l'outre-mer, récemment déposé à l'Assemblée nationale.

En réponse au **président Jacques Larché** qui s'est interrogé sur le recours à la procédure de la loi d'habilitation, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a déclaré que le Gouvernement avait retenu cette formule plutôt que celle d'un projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer mais que les projets d'ordonnances seraient communiqués au Parlement au moment de la discussion de la loi d'habilitation, et pas seulement lors de la ratification.

En ce qui concerne plus précisément l'état-civil, le secrétaire d'Etat a estimé que les difficultés étaient de nature très différente à Mayotte et en Guyane et qu'en conséquence le dispositif de régularisation proposé pour remédier à l'absence d'état-civil à Mayotte ne pouvait être étendu à la Guyane. Pour cette dernière, il a indiqué qu'il était envisagé d'allonger le délai de déclaration des enfants à l'état-civil et de procéder à un recensement sur place pour permettre des jugements déclaratifs supplétifs de naissance.

M. Georges Othily a néanmoins fait observer que cette procédure avait déjà été engagée mais ensuite interrompue.

Il a par ailleurs regretté que le Parlement ne puisse pas apporter d'amendement au texte des ordonnances.

Il a en outre souhaité qu'un texte spécifique -à l'instar du projet de loi relatif à l'aménagement du territoire dans les départements d'outre-mer présenté par le précédent Gouvernement- permette de compenser les incidences pour les collectivités locales de la suppression de la section décentralisée du FIDOM.

Après avoir évoqué la différence du régime des retraites des fonctionnaires à la Guyane et à la Réunion, **M. Georges Othily** a estimé que l'endettement des collectivités locales de Guyane s'expliquait pour partie par l'insuffisance du niveau des dotations décentralisées attribuées par l'Etat à ces collectivités.

Enfin, il a souligné qu'un effort important de lutte contre l'immigration irrégulière devrait être consenti pour éviter que les Français ne deviennent minoritaires sur un territoire français.

M. Lucien Lanier, après avoir souligné l'importance des recherches effectuées en Antarctique et dans les Terres australes, illustrée récemment par un article sur les climats dans la revue du CEA (Commissariat à l'énergie atomique), a interrogé le ministre sur l'existence d'une coordination entre les crédits affectés respectivement à ces opérations par le ministère de l'outre-mer et celui de l'éducation nationale et de la recherche.

M. Jean-Jacques Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué que cette coordination était assurée par l'intermédiaire du CNRS, chargé des liaisons scientifiques. Il a observé que dans le cadre de sa politique de soutien aux TAAF (Terres australes et antarctiques françaises), le budget de son ministère leur accordait pour 1998 une enveloppe de 119 millions de francs, soit 6 de plus que dans la loi de finances pour 1997. Il a indiqué qu'une mission de réflexion avait été constituée pour examiner les missions et les moyens de ce territoire, laquelle devait lui remettre très prochainement son rapport, qui serait communiqué à la commission des Lois. Il a souligné qu'une réflexion devait également être engagée sur le pro-

blème de la pêche dans la zone économique exclusive. Il a enfin rappelé que la déconcentration de l'administration des TAAF à Saint-Denis de la Réunion était en cours.

Approuvant **M. Lucien Lanier, M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis sur les crédits des territoires d'outre-mer**, a considéré que l'Antarctique était le lieu d'enjeux considérables.

En réponse à **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Jacques Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a indiqué que les Wallisiens étant ressortissants français, leurs migrations vers la Nouvelle-Calédonie n'avaient pas lieu d'être contingentées. Il a rappelé que la communauté wallisienne installée à Nouméa, soit quelque 17.000 personnes, était plus nombreuse que la population de Wallis-et-Futuna évaluée à 15.000 personnes et a observé que l'importance de cette communauté n'était pas sans incidence sur les problèmes de l'immigration, de l'emploi et de composition du corps électoral. Il a précisé que les ressortissants chinois arrivés par « boat-people » en Nouvelle-Calédonie les 5 et 17 novembre derniers, soit au total 110 personnes, bénéficieraient de mesures d'assistance humanitaire mais seraient reconduits à la frontière.

Répondant à une série de questions posées par **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a souligné l'écart subsistant, sur l'avenir institutionnel du territoire, entre les positions respectives du RPCR -maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République pendant une période d'au moins trente ans- et du FLNKS -adoption d'un statut d'indépendance-association-. Il a estimé qu'il faudrait, pour résoudre cette contradiction, concevoir une formule institutionnelle de transition dont les contours restaient à définir et qui devrait notamment :

- reconsidérer la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire, spécialement en matière d'immigration et de propriété du sol ;

- désigner une autre autorité que le haut-commissaire de la République comme exécutif du territoire ;

- prévoir un nouveau calendrier de consultations référendaires.

Il a observé qu'un effort d'imagination serait nécessaire pour élaborer une solution novatrice susceptible de recueillir le consensus, laquelle conduirait vraisemblablement à une révision de la Constitution. Il a estimé qu'à cet égard le droit constitutionnel anglo-saxon offrait davantage de souplesse.

M. Jacques Larché, président, a observé que si le titre XIII de la Constitution de 1958 relatif à l'ancienne Communauté avait été abrogé, le titre XIV et l'article 88 relatifs aux accords d'association avaient intentionnellement été maintenus avec l'idée qu'ils pouvaient un jour trouver à être utilisés.

Concernant la Polynésie française, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, répondant à **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a indiqué que la mise en oeuvre du mécanisme de consultation du Conseil d'État en application des articles 113 et 114 du nouveau statut d'autonomie du 12 avril 1996 était satisfaisante ; il a précisé que la procédure de l'article 113 avait été utilisée par trois fois et celle de l'article 114 à quatre reprises. Il a rappelé l'impossibilité juridique de soumettre les actes émanant des autorités territoriales, de nature administrative, au contrôle du Conseil constitutionnel, comme cela avait été proposé par M. Gaston Flosse, président du gouvernement de la Polynésie française. **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a signalé que la commission paritaire de concertation créée par l'article 91 de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française s'était réunie le 29 août et le 14 novembre 1997, évoquant notamment le problème de l'alimentation des communes en eau potable, et se réunirait à nouveau le 26 novembre pour traiter la question des

cantines scolaires. Il a par ailleurs rappelé que le programme stratégique tendant à organiser la reconversion de l'économie polynésienne après la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) avait été approuvé par l'État et publié au journal officiel de la Polynésie française.

Se référant à la récente discussion de la proposition de loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, **M. Lucien Lanier** a souligné l'urgence de réviser les textes relatifs à la fiscalité communale afin de doter les communes des moyens propres leur faisant aujourd'hui défaut. **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a déclaré avoir annoncé récemment aux maires polynésiens le dépôt sur le bureau du Parlement, au printemps 1998, d'un projet de loi organique et d'un projet de loi simple permettant de moderniser le statut communal. Il a indiqué que la partie organique traiterait de la répartition des compétences entre le territoire et les communes ainsi que des aspects fiscaux, la loi simple étant consacrée au statut des personnels communaux, à la suppression de la tutelle et au régime électoral. Il a précisé que ces projets de textes seraient soumis aux consultations requises au cours du premier trimestre 1998, leur discussion devant intervenir au printemps.

Évoquant les contacts avec les maires polynésiens lors de la mission de la commission des lois en Polynésie française au mois de janvier 1996, **M. Guy Allouche** a estimé que la tutelle, constituant un frein aux initiatives communales, devait être supprimée. Soulignant l'urgence de la réforme envisagée, il a considéré que son examen devrait aboutir avant la fin de la présente session.

Concernant Wallis-et-Futuna, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, a reconnu que la subvention accordée à ce territoire dans le projet de loi de finances pour 1998 subissait une nouvelle réduction, observant néanmoins que l'État apportait son soutien à plusieurs projets d'équipement et que l'hôpital de Wallis devait devenir hôpital d'État.

Il a également indiqué que si seulement quatre décrets d'application sur les 28 prévus par la loi du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer avaient été pris, quatre autres étaient en préparation pour être publiés avant la fin de l'année. Soulignant le caractère particulièrement complexe du travail d'élaboration de la législation et de la réglementation applicables aux territoires d'outre-mer, il a indiqué que cette observation l'avait conduit à opter pour la procédure des ordonnances afin de procéder à de nouvelles extensions et adaptations du droit concernant l'outre-mer. Il a précisé qu'un projet de loi d'habilitation venait d'être déposé à cet effet sur le bureau de l'Assemblée nationale et confirmé que les seize projets d'ordonnances seraient communiqués concomitamment au Parlement.

M. Jacques Larché, président, sans contester cette communication préalable, a fait observer que les Assemblées ne seraient juridiquement fondées à examiner le contenu de ces ordonnances qu'à l'occasion du projet de loi de ratification.

Concernant la commission de codification, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer**, en réponse à **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a confirmé que la commission adjointe chargée des textes relatifs à l'outre-mer avait été supprimée le 8 septembre 1997, à la suite de la démission de M. Périer qui la présidait.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a enfin interrogé le ministre sur les modifications apportées par le Gouvernement puis par l'Assemblée nationale à la loi de défiscalisation des investissements effectués outre-mer, dite « loi Pons ».

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a estimé que le texte initial proposé par le Gouvernement était davantage protecteur de l'emploi et que ce point devrait être réexaminé lors du débat au Sénat. Il a souligné la nécessité d'évaluer précisément les

conséquences pour le développement économique de l'outre-mer de toute modification du dispositif.

Puis la commission a désigné **M. André Bohl**, comme **rapporteur pour avis** de la **proposition de résolution n° 61** (1997-1998) de M. Maurice Blin et de plusieurs de ses collègues, tendant à créer une **commission d'enquête** chargée d'examiner le **devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire**, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne (dont la commission des Affaires économiques est saisie au fond).

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Charles Jolibois, vice-président, puis de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen de l'**avis** de **M. André Bohl** sur la **proposition de résolution n° 61** (1997-1998) de MM. Maurice Blin, Henri de Raincourt, Josselin de Rohan, Jean François-Poncet et Gérard Larcher, tendant à créer une **commission d'enquête** chargée d'examiner le devenir des grands projets d'**infrastructures terrestres d'aménagement du territoire**, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que, selon l'article 11 du Règlement du Sénat, lorsque la commission des lois n'est pas saisie au fond d'une proposition tendant à créer une commission d'enquête, elle était appelée à émettre un avis sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Il a souligné que dans ce cas la compétence de la commission des lois se limitait strictement à l'étude de la recevabilité de la proposition de résolution. Il a ajouté que l'opportunité de cette commission d'enquête devrait en revanche être appréciée par la commission saisie au fond,

en l'occurrence la commission des affaires économiques, puis naturellement par le Sénat lui-même.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a fait observer que si l'article 6 de l'ordonnance de 1958 modifié par la loi du 20 juillet 1991 avait regroupé les commissions d'enquête et celles de contrôle sous la dénomination commune de commissions d'enquête, cette modification d'ordre terminologique n'avait pas gommé la dualité entre les commissions d'enquête proprement dites et celles chargées de contrôler le fonctionnement d'une entreprise ou d'un service public.

Le rapporteur pour avis a rappelé la règle coutumière applicable aux propositions de création de commissions d'enquête stricto sensu, selon laquelle le président de la commission des lois demandait au président du Sénat d'interroger le garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.

Il a ajouté que pour la seconde catégorie de commissions d'enquête, cette demande d'information ne s'imposait pas en raison de l'objet de la commission d'enquête qui ne concernait pas des faits déterminés mais la gestion d'un service public.

En l'espèce, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a considéré, se référant à l'exposé des motifs de la proposition de résolution, que l'objet de la commission d'enquête consisterait à éclairer le Sénat sur « les conditions dans lesquelles semblaient aujourd'hui remis en cause certains choix concernant les infrastructures de communication et les incidences qu'une telle remise en cause pourrait avoir sur l'aménagement et le développement de notre territoire, dans le cadre européen ». Il en a déduit qu'il ne s'agissait nullement d'enquêter sur des faits déterminés.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a donc conclu que la proposition de résolution n'était pas contraire à l'ordonnance du 17 novembre 1958 sans qu'il soit nécessaire d'interroger le Gouvernement sur l'existence éventuelle de poursuites.

M. Daniel Hoeffel s'est déclaré très favorable à la constitution de cette commission d'enquête car elle permettrait de clarifier les orientations prioritaires en matière d'infrastructures d'aménagement du territoire. Il a fait observer, concernant le projet de canal Rhin-Rhône, que le principe de sa création résultait de la loi de février 1995 toujours en vigueur et s'est demandé si le Gouvernement préférerait respecter la loi ou se déterminer en fonction de telle ou telle déclaration. Il s'est interrogé sur les conséquences pour le crédit de notre pays auprès de ses partenaires de l'Union européenne dans l'hypothèse de la confirmation d'une remise en cause unilatérale de positions françaises affirmées depuis quatre ou cinq ans.

M. Guy Allouche a indiqué, sur le plan des principes, qu'il était favorable à la création de commissions d'enquête pour contrôler la politique du Gouvernement, prérogative naturelle du Parlement. Il a confirmé que l'appréciation de l'opportunité de la création de cette commission d'enquête devrait être examinée par la commission des affaires économiques.

La commission a émis **un avis favorable à la recevabilité de la proposition de résolution.**

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport pour avis** de **M. André Bohl**, à l'**examen des crédits de la décentralisation** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.

A titre liminaire, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales évolueraient en 1998 dans le cadre des règles du pacte de stabilité qui, défini par l'article 32 de la loi de finances pour 1996, aurait ainsi régi les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales pendant trois ans.

Puis, présentant en premier lieu les crédits consacrés à l'administration territoriale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'ils s'élevaient à 6,16 milliards de francs, soit une baisse de 2,7 %.

Précisant que les dépenses de fonctionnement et d'entretien des préfectures régressaient de 3,4 %, le rapporteur pour avis a néanmoins fait observer que ces dépenses faisaient l'objet d'une économie de 220 millions de francs destinés à compenser le coût de la suppression de la franchise postale et qui s'étaient révélés supérieurs aux besoins. Il a noté également que les dépenses d'équipement immobilier diminuaient de 115 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'entre 1990 et 1995 avait été mis en oeuvre un plan de modernisation des préfectures, relayé depuis 1996 par les actions entreprises dans le cadre de la réforme de l'Etat.

Abordant la question de la déconcentration des services de l'Etat, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait état des différentes décisions prises sous la précédente législature ayant eu pour effet de déconcentrer les décisions administratives individuelles et la gestion des corps, de mener un effort de simplification des régimes d'autorisation administrative préalable et d'expérimenter une déconcentration de la gestion des crédits de l'Etat en matière d'emploi ainsi qu'une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

Soulignant que ce mouvement de déconcentration devait s'accompagner d'une adaptation de l'organisation des administrations centrales, il a relevé que le Conseil constitutionnel, comme le Sénat l'avait fait valoir en 1992, avait confirmé que cette adaptation était une compétence du pouvoir exécutif en vertu de l'article 20 de la Constitution.

Puis, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèveraient en 1998 à 250,586 milliards de francs, soit une progression de 0,25 %.

Après avoir rappelé les modalités de calcul de ces concours dans le cadre du pacte de stabilité, il a précisé que les concours inclus dans l'enveloppe du pacte s'élèveraient à 157,8 milliards de francs.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a souligné que la DGF de 1998 devait être calculée par rapport à une DGF de 1997 elle-même révisée à la baisse. Il a par ailleurs souligné qu'elle subirait les effets de la régularisation négative de la DGF de 1996 à hauteur de 750,4 millions de francs. Dans ces conditions, il a indiqué que la DGF s'établirait à 106,3 milliards de francs, soit une progression limitée à 1,38 %.

Dressant le bilan de la répartition de la DGF pour 1997, le rapporteur pour avis a fait observer que la dotation des groupements représentait désormais plus de 60 % de la dotation d'aménagement.

Puis, il a fait état des conditions d'évolution des autres dotations incluses dans l'enveloppe du pacte de stabilité, à savoir la dotation spéciale d'instituteur, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le fonds national de péréquation, la dotation élu local, les différentes dotations de compensation des transferts de compétences et la dotation globale d'équipement.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a rappelé que la dotation globale d'équipement des communes avait été profondément réformée en 1996. Il a indiqué que les crédits correspondants constituaient désormais une part unique répartie par les préfets sous forme de subvention par opération.

Il a enfin indiqué que la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui aurait dû normalement progresser comme les recettes fiscales nettes de l'Etat, soit de 4,35 %, diminuerait de 4,85 %, du fait de l'utilisation de cette dotation comme variable d'ajustement du pacte de stabilité. Il a néanmoins ajouté que la dotation de compensation de taxe professionnelle serait abondée, d'une part, de 450 millions de francs destinés à neutraliser en partie les effets sur cette dotation de la surévaluation de la DGF de 1996 et d'autre part, de 300 millions de francs attribués à cette dotation sur l'initiative du Sénat pour toute la durée du pacte.

Abordant ensuite les dotations exclues du pacte de stabilité, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'elles s'élèveraient à 92,703 milliards de francs (- 1,6 %).

Après avoir indiqué que le fonds de compensation pour la TVA s'élèverait à 20,7 milliards de francs, il a rappelé que la loi de finances pour 1997 avait permis aux groupements de communes compétents de bénéficier des attributions de ce fonds aux lieu et place des communes propriétaires pour les dépenses d'investissement réalisées en matière de voirie.

Le rapporteur pour avis a fait état de l'évolution du produit des amendes de police (+ 5,41 %) et de la compensation d'exonérations et de divers dégrèvements législatifs pour lesquels il a noté une baisse de 19,1 % des compensations relatives à la fiscalité locale. Il a précisé que cette baisse s'expliquait en grande partie par la diminution en 1998 de la charge liée à la compensation de la réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a alors estimé qu'il convenait de donner acte au Gouvernement de sa volonté de ne pas remettre en cause les engagements pris par l'Etat à l'égard des collectivités locales pour une période de trois ans. Il a également noté l'absence d'augmentation des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Le rapporteur pour avis a néanmoins considéré que la commission devait confirmer les observations qu'elle avait présentées au cours des exercices précédents sur les règles du pacte de stabilité. D'une part, il a souligné les conséquences de ces règles sur l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, d'autre part, il a fait valoir que le champ d'application du pacte de stabilité devrait concerner les charges des collectivités locales. Enfin, il a regretté que les modalités d'indexation de l'enveloppe du pacte de stabilité sur la seule évolution des prix hors tabac ne tiennent pas compte du rôle économique des collectivités locales qui réalisaient les trois-quarts de

l'investissement public. Il a également souligné l'impact du recalage à la baisse de la DGF de 1997 qui avait pour effet, comme l'an passé, d'induire une progression de l'enveloppe du pacte de stabilité inférieure à celle des prix (+ 1,17 % contre + 1,3 %).

Le rapporteur pour avis a par ailleurs souligné la contradiction de la position du Gouvernement qui, tout en soulignant son souci ne pas faire supporter aux collectivités des efforts supplémentaires dans le cadre du budget de 1998, leur demandait néanmoins de soutenir de plus en plus de politiques publiques.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a fait observer que la faible évolution des concours de l'Etat pour 1998 s'inscrivait dans un contexte marqué par des incertitudes persistantes affectant les budgets locaux. Ainsi, s'appuyant sur les travaux menés par M. Joël Bourdin au nom de l'observatoire des finances locales, il a indiqué que les collectivités locales devaient faire face à des contraintes fortes liées à l'évolution de leurs charges au titre de dépenses courantes. Il a rappelé les effets qu'avaient produits jusqu'en 1995 les accords Durafour sur l'évolution des dépenses de personnel (7 milliards de francs environ sur 7 ans) ainsi que ceux du relèvement du taux de cotisation à la CNRACL.

Le rapporteur pour avis a fait observer que les compétences spécifiques transférées par l'Etat entraînaient pour les collectivités locales des charges en progression sensible (+6,7 %), cette augmentation étant particulièrement marquée pour les régions (12,9 %) en raison de l'élargissement du champ de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Après avoir indiqué que, dans un contexte d'évolution limitée de leurs ressources, l'effort d'équipement direct des collectivités locales s'était considérablement ralenti, il a néanmoins souligné les conséquences qui résulteraient de l'application des normes sur l'évolution des dépenses d'équipement.

Dans ces conditions, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a considéré que la clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales demeurerait une priorité. Il a fait observer que la nécessaire stabilité des charges impliquait une véritable réflexion sur les normes et sur leurs délais de mise en oeuvre. Il a fait valoir que la situation de la CNRACL justifiait une « remise à plat » des mécanismes de compensation et de surcompensation entre régimes sociaux.

Indiquant par ailleurs que le Gouvernement avait fait part de son intention d'engager une réflexion sur le coût pour l'Etat des compensations des exonérations et dégrèvements législatifs, le rapporteur pour avis a indiqué que la taxe professionnelle prise en charge par l'Etat était passée de 16 % en 1984 à 36 % en 1997. Il a considéré que cette situation n'était pas non plus satisfaisante pour la gestion des collectivités locales.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a ensuite estimé que les conditions d'exercice des compétences locales devraient être clarifiées en 1998.

Rappelant que le Gouvernement avait annoncé une réforme du régime de la coopération intercommunale au cours du deuxième semestre 1998, il a rappelé que le rapport de M. Daniel Hoeffel, au nom du groupe de travail sur la décentralisation présidé par M. Jean-Paul Delevoye, avait souligné l'importance d'une telle réforme et en avait défini les principes essentiels.

Après avoir fait état du souhait du Gouvernement d'engager des réformes de la fiscalité locale, il a souligné que la réforme des valeurs locatives apparaissait comme un préalable à toute réforme concernant le système de financement local.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a par ailleurs fait observer que dans un contexte caractérisé par la prolifération des normes, le processus de codification ainsi que la stabilisation du droit applicable aux collectivités locales apparaissaient nécessaires. Or, il a indiqué que

le code général des collectivités territoriales adopté en février 1996 avait déjà été corrigé par 13 lois qui avaient modifié, créé ou abrogé près de 110 de ses articles. Quant à la partie réglementaire du code, il a indiqué qu'elle ne devrait pas être examinée par le Conseil d'Etat avant le début de l'année 1998.

Enfin, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait état de la parution de plusieurs décrets d'application de la loi du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale et de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique. Rappelant que cette seconde loi visait à résorber l'emploi précaire, le rapporteur pour avis a souligné que, paradoxalement, ce dispositif était mis en oeuvre au moment même où les récentes mesures décidées par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement auraient précisément pour effet de recréer une précarité que le législateur avait entendu combattre.

En conclusion, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la multiplication des politiques publiques pour lesquelles les finances des collectivités locales seraient fortement sollicitées.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a émis un **avis favorable sur les crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.**

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport pour avis de M. Paul Masson, à l'examen des crédits consacrés à la police et la sécurité** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a fait remarquer, à titre liminaire, que :

- le projet de budget pour 1998 ne remettait pas en cause les grandes options de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 ;

- la police devait amplifier la lutte, « aux deux bouts de la chaîne de la criminalité », aussi bien contre les trafics internationaux que contre la délinquance de proximité dans laquelle l'implication des mineurs était de plus en plus forte ;

- les moyens accordés à la police dans le projet de budget pour 1998 étaient limités, avec une dotation de 28,3 milliards de francs en légère diminution en francs constants par rapport à celle de l'année dernière, 83,5 % de cette somme étant consacrée à la rémunération des 136.000 fonctionnaires.

Il a considéré que le budget était axé sur le redéploiement des effectifs de police vers les zones sensibles et la création des emplois-jeunes pour améliorer la sécurité de proximité mais qu'il prévoyait une revalorisation insuffisante du développement des moyens techniques accordés à la police.

Décrivant l'évolution de la criminalité observée en 1996, il a noté que les statistiques globales s'étaient améliorées, avec 3.600.000 infractions, chiffre en diminution de 2,88 % permettant de retrouver un taux de criminalité comparables à celui de l'année 1990.

Il a cependant souligné que le sentiment d'insécurité s'accroissait dans une partie de la population en raison de la forte croissance de la délinquance de proximité, de la non-élucidation de la plupart de ces infractions et de la faiblesse de l'action répressive qui confortait un sentiment d'impunité totale des délinquants et dissuadait les citoyens de porter plainte. Il a supposé que, de ce fait, les statistiques de la délinquance de proximité étaient minimisées. Il a noté que le développement des « incivilités » contribuait également à l'augmentation du sentiment d'insécurité au quotidien. Rappelant que la sécurité était indispensable à l'exercice de la liberté, il a déploré que certaines banlieues et quartiers défavorisés devinssent de véritables zones de non-droit.

Il s'est particulièrement inquiété de l'accroissement de la délinquance des mineurs et de la recrudescence des actes de violence les impliquant. Il a approuvé les propos du ministre de l'intérieur lors du colloque de Villepinte en octobre dernier, confirmés lors de son audition par la commission le 5 novembre 1997, qui laissaient entrevoir la nécessité d'engager une réflexion concernant la réforme de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante.

Après avoir souligné la persistance d'un niveau élevé de délits liés à la toxicomanie, il a considéré que la lutte contre le terrorisme avait marqué des points tant dans la neutralisation de réseaux terroristes islamistes que dans le démantèlement de l'organisation terroriste ETA militaire ou l'interpellation d'activistes corses. Il a cependant considéré qu'il fallait rester très vigilant et craindre à tout moment la résurgence des phénomènes terroristes, comme le montraient les événements récents en Egypte.

Il a considéré que les résultats dans la lutte contre l'immigration irrégulière étaient plus incertains malgré le démantèlement de plusieurs filières et ateliers clandestins par l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST) créé en août 1996. Il a en effet regretté que le taux d'exécution des mesures d'éloignement du territoire ne dépasse pas 28 % et que la loi du 24 avril 1997, qui prévoyait plusieurs dispositions pour améliorer la lutte contre l'immigration clandestine et l'exécution des mesures d'éloignement, n'ait pas fait l'objet des mesures d'application prévues.

Après avoir noté que les crédits de la police pour 1998 augmentaient seulement de 1,5 % compte tenu des dotations à transférer en cours d'année par le ministère de l'emploi, il a regretté que la priorité annoncée par le Gouvernement en matière de sécurité ne trouve pas sa pleine traduction dans le budget présenté.

Il a souligné la priorité accordée par le Gouvernement à la police de proximité, en détaillant le dispositif mis en

place prévoyant le recrutement, dans le cadre de la loi sur l'emploi des jeunes, de 20.00 adjoints de sécurité et 15.000 agents de médiation et la conclusion de contrats locaux de sécurité faisant intervenir l'ensemble des acteurs concernés par la sécurité au plan local.

Il a considéré qu'il faudrait veiller à la qualité de l'encadrement et du recrutement de ces jeunes et a souhaité qu'ils ne soient pas considérés comme de simples supplétifs à moindre coût ni comme des substituts aux policiers auxiliaires appelés à disparaître en 2002 du fait de la réforme du service national. Il s'est aussi déclaré circonspect sur l'efficacité réelle des contrats locaux de sécurité se superposant à des instruments existant déjà, tels les plans départementaux de sécurité.

Il a ensuite regretté les maigres résultats obtenus dans les redéploiements des forces de police vers les zones sensibles et dans la redéfinition du partage de responsabilités entre la police et la gendarmerie. Il a espéré que la mission confiée sur ce dernier point à MM. Roland Carraz et Jean-Jacques Hyst puisse débloquer la situation.

Concernant les dotations intéressant le personnel, il a approuvé les mesures de moralisation et d'unification du régime indemnitaire des officiers et des commissaires ainsi que l'alignement des primes versées aux fonctionnaires du secrétariat général de l'administration de la police (SGAP) de Versailles sur celles des fonctionnaires du SGAP de Paris.

Il a insisté sur la pugnacité avec laquelle avait été conduite l'importante réforme des horaires de travail consistant au remplacement du système de la cinquième brigade par l'adoption d'un rythme de quatre jours de travail pour deux jours de repos. Il a considéré que la mise en oeuvre de cette réforme prouvait la capacité d'adaptation des personnels de la police.

Concernant les programmes informatiques, il a constaté que les améliorations intervenaient lentement. A propos du système d'information Schengen, il a noté que

l'Allemagne et la France restaient les principaux fournisseurs de signalements et a regretté qu'une politique commune de signalements n'ait pas réellement été mise en oeuvre au moment où le chargement des systèmes italien, grec et autrichien devait intervenir.

Il a particulièrement insisté sur la lenteur de réalisation du programme de transmissions numériques cryptées ACROPOL, constatant que le réseau ne pourrait être achevé au rythme actuel qu'en 2008 au risque d'être obsolète dès cette date. Il a cependant noté qu'une petite accélération de la mise en oeuvre permettrait de couvrir la Seine-Saint-Denis lors de la coupe du monde de football.

Il a enfin insisté sur la nécessité d'un suivi efficace de la coopération policière internationale considérant que le ministère de l'intérieur n'était pas en mesure de suivre l'évolution des réglementations issues des traités de Schengen et d'Amsterdam. Il s'est félicité sur ce point de l'intention, annoncée par le ministre de l'intérieur devant la commission, de créer, au sein du ministère, une délégation aux affaires internationales.

En conclusion, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis** a considéré :

- que le caractère prioritaire annoncé par le Gouvernement pour la politique de sécurité ne trouvait pas sa traduction dans le budget, dont les dotations étaient en légère diminution en francs constants ;

- que les grandes orientations définies par la loi du 21 janvier 1995 n'étaient pas remises en cause mais, pour autant, que le retard d'exécution de cette loi se creusait ;

- que l'on pouvait s'interroger sur la validité d'une politique de proximité reposant essentiellement sur des emplois-jeunes ;

- que la loi du 24 avril 1997 n'avait pas reçu sa pleine application.

Pour ces motifs, il a proposé à la commission de ne pas souscrire aux mesures techniques figurant dans la section Police et Sécurité du projet de budget pour 1998.

En réponse à **M. Georges Othily**, qui a jugé souhaitable qu'une cellule de réflexion soit mise en place sur le problème du suivi des affaires internationales par le ministère de l'intérieur, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a rappelé que la commission avait désigné en son sein une mission d'information sur le suivi du processus de coopération policière européenne et qu'elle avait obtenu du Sénat les pouvoirs des commissions d'enquête dans les conditions prévues par l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

M. André Bohl a évoqué les problèmes auxquels étaient confrontés les maires des communes frontalières à qui les policiers des Etats voisins demandaient d'intervenir, en tant qu'officiers de police judiciaire, à l'encontre de leurs ressortissants sur le territoire national.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a indiqué que cette procédure résultait des accords de Schengen mais que si les maires se trouvaient dans l'embarras, ils devaient en référer aux structures communes frontalières de coopération policière mises en place, tels les commissariats communs.

M. Guy Allouche s'est associé aux propos du rapporteur concernant le caractère alarmant de la recrudescence de la délinquance des mineurs. Concernant la mise en place des emplois-jeunes, il a considéré qu'elle répondait à une attente et a souhaité qu'elle ne soit pas condamnée d'emblée avant qu'un bilan puisse en être présenté. Il a souligné qu'un retard dans l'exécution de la loi de programmation marquait déjà les budgets des années précédentes. Il a jugé le souhait d'un accroissement des crédits de la police peu cohérent avec la position de la majorité sénatoriale, axée sur les économies budgétaires. Quant au programme ACROPOL, il a remarqué qu'une certaine accélération était intervenue cette année faisant passer la

date d'achèvement prévisible du réseau de 2014 à 2008. Il a ajouté, concernant les craintes du rapporteur quand au risque d'obsolescence du réseau, que ce risque était le lot de toute technique évoluée.

M. Jean-Jacques Hiest a considéré qu'il fallait dès à présent admettre que les adjoints de sécurité seraient appelés à remplacer les policiers auxiliaires, dont le rôle était très important dans les commissariats. Il s'est déclaré sceptique sur la mission exacte qui serait accomplie par les adjoints de médiation dans la mesure où ils ne pourraient pas intervenir directement pour faire cesser des actes délictueux.

M. Pierre Fauchon a approuvé les conclusions du rapporteur. Il s'est élevé contre l'ironie déployée dans plusieurs enceintes contre le « tout sécuritaire », estimant que l'Etat se devait avant tout d'assurer la sécurité des citoyens. Il a objecté à M. Guy Allouche que la majorité sénatoriale ne souhaitait ni une augmentation ni une diminution générale des moyens de l'Etat mais leur redéploiement vers les secteurs jugés prioritaires.

M. Jacques Larché, président, a approuvé cette position. Après avoir rappelé que, lors de son audition devant la commission, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, avait indiqué que le coût de la surrémunération des fonctionnaires expatriés s'élevait à lui seul à 6 milliards de francs, il a estimé que des économies pourraient être réalisées, ne serait-ce que dans ce domaine.

MM. Georges Othily et Daniel Millaud en sont convenus, ajoutant toutefois que les sommes ainsi dégagées devraient être affectées au développement de l'outre-mer.

M. Christian Bonnet a jugé tout à fait légitime de demander des moyens supplémentaires en faveur de la sécurité et de la justice alors que depuis plusieurs années le pays vivait sous un système d'assistanat en matière sociale. Il a annoncé qu'il voterait le budget de la police

pour marquer son approbation à l'égard des propos courageux tenus par le ministre de l'intérieur.

M. Jacques Larché, président, a lui aussi estimé plus logique de consacrer une part importante des ressources publiques à des tâches régaliennes qu'à un assistantat économique systématique.

M. Raymond Courrière a jugé assez hypocrite de plaider en faveur des redéploiements, notamment concernant les forces de gendarmerie, sans jamais donner de précisions sur les secteurs concernés. Il a regretté que la majorité sénatoriale ait multiplié les obstacles à la création des emplois-jeunes qui, de toute manière, étaient à son avis préférables au chômage.

M. Paul Girod s'est demandé quelle serait l'articulation entre les agents locaux de médiation et les services de police, estimant qu'il y avait un grand flou sur cette question.

M. Jacques Larché, président, a partagé ce point de vue, invitant à cet égard ses collègues à se reporter aux quinze questions, à ses yeux très pertinentes, posées sur le sujet par M. Michel Charasse lors du débat sur les emplois-jeunes.

M. Jean-Marie Girault a regretté que ces emplois-jeunes ne puissent pas être utilisés pour surveiller la sortie des écoles pour peu qu'une commune ait déjà engagé des agents permanents pour cette fonction.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a considéré que la coordination indispensable entre les agents locaux de médiation et les services de police pourrait résulter des dispositions des contrats locaux de sécurité.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, sur la proposition du rapporteur pour avis, **de ne pas souscrire aux mesures techniques figurant dans la section Police et Sécurité du projet de budget pour 1998, et de s'en remettre**, pour les crédits proprement dits, à l'appréciation de la commission des Finances.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport pour avis** de **M. René-Georges Laurin**, à l'examen des **crédits** de la **sécurité civile** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.

M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis, a tout d'abord rendu hommage aux sapeurs-pompiers décédés en service au cours de l'année 1997. Il a rappelé que la baisse de 7,7 % des crédits du ministère de l'intérieur pour la sécurité civile en 1998 provenait principalement de l'achèvement en 1997 du programme d'acquisition des nouveaux Canadair. Il a indiqué que le programme de remotorisation des bombardiers d'eau de type Tracker ne pourrait pas être poursuivi en 1998 faute de crédits, mais que le marché en vue du renouvellement de la flotte d'hélicoptères, indispensable compte tenu de la vétusté des appareils, était en cours de préparation. A cet effet, il a précisé que l'exécution de la première tranche de ce marché, prévue pour la fin de l'année 1998, serait financée par des crédits inscrits dans la loi de finances rectificative de décembre 1996, le projet de budget pour 1998 ne comportant pour sa part aucun moyen supplémentaire.

Il a souligné que la tendance à la baisse des incendies de forêts constatés ces dernières années avait été contrariée en 1997 avec près de 20.000 hectares brûlés au lieu de 11.200 l'an dernier. Il a ajouté que cette évolution s'expliquait essentiellement par les graves incendies ayant affecté le département des Bouches-du-Rhône, constatant cependant que les chiffres de cette année restaient inférieurs à ceux de la superficie moyenne touchée à période comparable depuis 18 ans, soit 27.000 hectares.

M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis, a évoqué la mise en place des plans de prévention des risques naturels institués par une loi de février 1995 pour faciliter la prévention dans les zones menacées par des inondations, des mouvements de terrain ou des avalanches par exemple. Il a indiqué qu'en deux ans 774 plans de prévention avaient été prescrits.

Évoquant ensuite la procédure d'expropriation de biens exposés à des risques naturels créée par la même loi de 1995, il a précisé que celle-ci avait été mise en oeuvre pour la première fois par un décret du 31 mai 1997 afin de prévenir un risque d'éboulements des « ruines » de Séchilienne, en Isère.

Puis, **M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis**, a récapitulé les questions qu'il avait l'intention de poser au ministre de l'intérieur lors de la discussion budgétaire :

- l'indispensable responsabilisation financière des victimes d'accidents liée à la pratique d'activités, notamment sportives « à risques » provoquées le plus souvent par des imprudences caractérisées. Rappelant que cette préoccupation avait déjà été exprimée à plusieurs reprises les années précédentes par la commission, il a déploré le coût très élevé des secours qui pesait lourdement sur le budget des communes concernées, autorisées à en demander le remboursement aux victimes ou à leurs ayants-droit uniquement si l'accident était consécutif à la pratique du ski alpin ou du ski de fond ;

- la mise en oeuvre complète des deux lois du 3 mai 1996 sur la sécurité civile, notamment quant aux délais de publication des deux décrets d'application de la loi sur le développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers (concernant d'une part l'allocation de vétérance et, d'autre part, l'allocation ou la rente d'invalidité des sapeurs-pompiers professionnels).

Ayant rappelé que l'installation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) se poursuivait, bien qu'avec un certain retard, le rapporteur pour avis a souligné que les plus grandes difficultés portaient sur l'harmonisation des régimes statutaire, indemnitaire et surtout de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Il a ajouté que cette harmonisation, rendue nécessaire par cette réforme, suscitait des discussions très longues et très délicates avec toutes les parties concernées, provoquant

même des mouvements de grèves administratives de sapeurs-pompiers professionnels.

Enfin, le rapporteur a exposé que sa troisième question porterait sur les incidences pour l'organisation des services d'incendie et de secours de la réforme du service national. Il a souligné que le remplacement des appelés du contingent par des engagés et par des volontaires entraînerait un accroissement des dépenses pour les collectivités locales, cette perspective risquant de conduire à une évolution à la baisse des effectifs et peut-être à une remise en cause du niveau actuel du service rendu.

Evoquant la question des secours aux victimes d'accidents liés à la pratique d'activités « à risques », **M. Raymond Courrière** s'est étonné de ce que les contrats d'assurance n'intégraient pas le remboursement des secours aux victimes d'accidents en haute montagne.

M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis, a répondu, faisant l'analogie avec les assurances scolaires, qu'il trouverait naturel que les assurances couvrent ce type de risque, soulignant cependant que cette question de la responsabilisation semblait « tabou ». Il s'est également interrogé sur la position des compagnies d'assurance à ce propos.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que conformément à un principe général du droit administratif français, l'Etat était son propre assureur.

M. Guy Allouche s'est déclaré très favorable à la création d'une obligation d'assurance pour couvrir les dépenses de secours. Il a émis le souhait que le rapporteur pour avis insiste à ce propos auprès du ministre, notamment lors de la discussion budgétaire.

M. Paul Girod s'est étonné de ce que l'Etat n'ait pas jusqu'à présent réussi à imposer une assurance obligatoire couvrant les opérations de secours de cette nature alors qu'il savait imposer aux sportifs d'autres dépenses sur le bien-fondé desquelles on pouvait s'interroger, comme cer-

tains équipements obligatoires sur les bateaux de plaisance.

M. Jean-Jacques Hiest a souligné que le principe des secours gratuits posait encore plus de problèmes lorsque l'accident avait la pollution pour origine. Il a relevé, s'agissant des secours sanitaires, que les dépenses résultant de l'intervention des SMUR étaient remboursées par la sécurité sociale alors que celles résultant du transport des blessés par les pompiers restaient à la charge des collectivités. Il a considéré que la création d'une obligation d'assurance ne dispenserait pas de la création d'un fonds pour traiter les cas des personnes s'étant soustraites à cette obligation.

M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis, a ajouté que les pompiers ressentaient comme un signe de mépris à leur égard le fait que leurs interventions soient gratuites contrairement à celles des services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) ou des ambulances privées.

M. Guy Allouche a estimé que le principe de gratuité des secours se justifiait plus facilement dans l'hypothèse d'un incendie que dans celle d'activités sportives volontaires.

M. Jean-Jacques Hiest, après avoir considéré que la responsabilisation des victimes d'accidents de sports ne devait pas remettre en cause le principe plus général de la gratuité des secours, a souhaité, s'agissant de la départementalisation des services d'incendie et de secours, que le Gouvernement ne cède pas à certaines demandes de remise en cause de la réforme. Il a estimé en particulier qu'un éventuel retrait des communautés urbaines de ces services entraînerait des déséquilibres fortement préjudiciables. Il a regretté que dans les négociations en cours, le Gouvernement semblait avoir tendance à ne prendre en considération que le point de vue d'un seul syndicat. Il a jugé anormal qu'un projet de décret impose la création d'un poste de secrétaire général dans les établissements

publics, alors que la loi ne la prescrivait pas. Il a jugé préférable de s'en remettre, sur des questions de cette nature, à la libre appréciation des établissements publics concernés.

M. José Balarello a suggéré que la prime d'assurance soit intégrée dans le tarif de la licence sportive.

M. Jacques Larché, président, a constaté que l'extension de la pratique des sports « à risques » posait aujourd'hui un problème inconnu il y a vingt-cinq ans.

M. Paul Girod a évoqué les discussions difficiles au sein du Conseil supérieur de la fonction territoriale à propos des projets de décret sur les régimes indemnitaire, statutaire et de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Il a mis l'accent sur le fait que l'harmonisation des régimes des sapeurs-pompiers n'avait pas été traitée dans la loi au motif qu'elle le serait dans les décrets d'application. Il a rappelé que le ministre avait estimé devant la commission que si les décrets ne pouvaient faire l'objet d'un consensus, une nouvelle loi devrait intervenir. Il a vu dans le processus actuel un risque de blocage, au moins sur le plan administratif, évoquant certains cas de refus d'interventions de sapeurs-pompiers qui, toutefois, ne concernaient pas des personnes ou des biens. Il a estimé qu'à défaut de solution le blocage était prévisible dans un délai approximatif de six mois, ajoutant qu'il n'appartiendrait pas aux services départementaux d'incendie et de secours d'arbitrer entre les revendications des parties en cause.

M. Christian Bonnet, après avoir souligné que le problème des accidents liés à des sports « à risques » concernait la mer tout autant que la montagne, a insisté sur l'irresponsabilité dont faisaient preuve le plus souvent les victimes.

M. Philippe de Bourgoing a fait part des inquiétudes des collectivités locales sur la majoration de leurs charges résultant de la départementalisation des services de secours.

M. Jacques Larché, président, a considéré qu'il convenait d'être prudent quant à la croissance du régime indemnitaire des sapeurs-pompiers. Il a ajouté que, même lorsque la départementalisation fonctionnait de manière satisfaisante, elle demeurerait fort coûteuse.

M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis, a rappelé que cette question avait effectivement été étudiée lors de l'examen des lois sur la sécurité civile.

M. Paul Girod s'est inquiété de ce que les projets de décret concernant le régime indemnitaire et de travail des sapeurs-pompiers professionnels paraissaient défavorables aux hommes du rang.

A l'issue de ce débat, la commission a **décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la sécurité civile, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.**

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport pour avis de M. François Blaizot**, à l'examen des **crédits consacrés aux départements d'outre-mer** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.

M. François Blaizot, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer proprement dit ne représentait qu'une faible part, soit un peu plus de 11 %, de l'effort budgétaire global de l'ensemble des ministères en faveur des départements d'outre-mer.

Après avoir noté avec satisfaction la progression des crédits de paiement affectés aux départements d'outre-mer, le rapporteur pour avis a néanmoins regretté que les autorisations de programmes poursuivent le mouvement de baisse déjà enregistré l'an dernier.

Tout en constatant que la majoration des crédits du secrétariat à l'outre-mer s'expliquait pour une large part par des transferts provenant des ministères du travail et du logement, il s'est félicité de l'accroissement de l'effort

financier en faveur de l'emploi et du logement dans les départements d'outre-mer.

Abordant ensuite l'analyse des concours apportés par les ministères de l'intérieur et de la justice aux départements d'outre-mer, **M. François Blaizot, rapporteur pour avis**, a constaté que les crédits du ministère de l'intérieur, principalement destinés aux dotations aux collectivités locales, restaient stables tandis que les crédits du ministère de la justice connaissaient une progression sensible qui permettrait notamment de poursuivre un important programme d'investissement immobilier comprenant en particulier la construction d'un nouveau centre pénitentiaire en Guyane et d'un nouveau palais de justice à Fort-de-France, ainsi que le renforcement des effectifs de magistrats et de fonctionnaires. Il a toutefois regretté la forte régression des autorisations de programmes du ministère de la justice destinées aux départements d'outre-mer.

Après avoir constaté la stabilité des effectifs globaux des fonctionnaires d'Etat affectés dans les départements d'outre-mer, le rapporteur pour avis a évoqué les effets pervers pour les économies locales du régime de surrémunération de ces fonctionnaires. Il a à cet égard déploré qu'aucune décision claire n'ait été prise pour remédier à ce problème.

Il a par ailleurs noté qu'après s'être beaucoup accrue au cours des années récentes, au point de dépasser un peu le niveau constaté en métropole, la délinquance tendait aujourd'hui à se stabiliser dans les départements d'outre-mer, tout en restant fortement liée aux problèmes de l'immigration clandestine et du trafic de drogue.

Le rapporteur pour avis a ensuite fait part de sa satisfaction quant aux progrès obtenus à l'occasion du sommet d'Amsterdam, s'agissant de la prise en compte par l'Union européenne des spécificités des départements d'outre-mer.

Soulignant les difficultés d'application de la loi d'orientation relative à l'aménagement du territoire dans les

départements d'outre-mer, il a rappelé que le précédent Gouvernement avait préparé un projet de loi pour y remédier.

Puis, **M. François Blaizot, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'une réflexion avait été engagée sur l'évolution du statut de la collectivité territoriale de Mayotte afin de préparer une consultation de la population mahoraise sur ce sujet d'ici à la fin du siècle. Il a précisé qu'une évolution vers la départementalisation semblait souhaitée.

Enfin, il a relevé une évolution notable dans la position de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, sur les propositions formulées en vue d'une évolution du régime juridique et fiscal applicable aux îles de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin en Guadeloupe.

A ce sujet, **M. Jacques Larché, président**, a précisé qu'il venait d'être informé par le maire de Saint-Barthélémy de la réunion d'une commission constituée à l'initiative du conseil général de la Guadeloupe et chargée d'étudier la question du devenir de cette commune.

En conclusion, **M. François Blaizot, rapporteur pour avis**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des départements d'outre-mer pour 1998, sous réserve de l'adoption des amendements déposés par la commission des finances afin de réduire les dépenses publiques.

M. Christian Bonnet a souhaité obtenir des précisions au sujet du problème de la banane et de l'immigration irrégulière en Guyane.

M. François Blaizot, rapporteur pour avis, a exposé les difficultés de commercialisation des bananes provenant des départements d'outre-mer français dans les pays européens -en Allemagne fédérale, notamment- en raison de leur coût élevé. Il a néanmoins espéré qu'une meilleure prise en compte des spécificités des départements d'outre-mer par l'Union européenne permette d'améliorer cette situation.

A propos de l'immigration en Guyane, il a fait état des propos tenus par M. Jean-Jacques Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, au cours de son audition, constatant l'impossibilité de contrôler efficacement la frontière sur le fleuve Maroni.

M. Georges Othily a estimé que le budget de l'outre-mer ne pouvait pas être rejeté mais qu'il ne permettrait pas de rattraper le retard important pris pour le développement économique et social de l'outre-mer.

Soulignant la nécessité d'une adaptation des dispositions législatives à la situation particulière de l'outre-mer, il a cependant regretté le choix du Gouvernement de légiférer par ordonnances dans de nombreux domaines, au détriment du pouvoir d'amendement du Parlement.

Evoquant ensuite la mission confiée à M. Sami Naïr en matière d'immigration, il a souhaité que celui-ci se rende notamment à Haïti, en Guyane et en Guadeloupe, afin de mieux apprécier la nécessité de réguler les flux migratoires.

Enfin, il s'est interrogé sur les incidences pour les départements d'outre-mer de la réforme envisagée des fonds structurels européens.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements d'outre-mer dans le projet de budget du ministère de l'outre-mer, aux montants proposés par la commission des finances.**

Présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt, président d'âge. Au cours d'une seconde séance qui s'est tenue l'après-midi, la commission a procédé, sur le **rapport pour avis de M. Jean-Marie Girault, à l'examen des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998.

Après avoir rappelé que l'ensemble des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer dans le budget de l'État

s'élevait à un peu plus de 10,5 milliards de francs, soit une augmentation de l'ordre de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis sur les crédits des territoires d'outre-mer**, a précisé que les sommes consacrées à ces territoires dans le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer ne représentaient que 10,3 % de cette enveloppe globale. Il a souligné que l'effort consenti en faveur des territoires d'outre-mer était maintenu par le projet de loi de finances pour 1998, en particulier pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Concernant la situation en Nouvelle-Calédonie, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a rappelé que les négociations sur l'avenir institutionnel du territoire avaient été interrompues du fait de l'opposition de la société SLN au projet de création d'une usine métallurgique de traitement du nickel dans la province nord, le FLNKS ayant présenté le règlement de ce dossier comme un préalable à la poursuite des discussions. Il a précisé que la mission confiée par le Gouvernement à M. Philippe Essig venait d'aboutir, au bout d'un an, à un accord entre les différentes parties intéressées, ce qui permettrait de rechercher dans les prochains mois une solution consensuelle évitant un « référendum couperet ».

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a observé que la mise en oeuvre de la politique contractuelle entre l'État et le territoire avait permis de progresser dans le sens d'un rééquilibrage économique entre les trois provinces, des projets d'équipements tels que la route transversale entre Koné et Tiwak ayant été réalisés. Il a indiqué qu'un poste de commissaire au développement économique de la Nouvelle-Calédonie avait été créé en 1995 pour aider les provinces et le territoire à définir les investissements productifs prioritaires et pour accompagner la réalisation des projets de développement. Il a précisé que le Gouvernement avait décidé de dresser un bilan de l'application des accords de Matignon et de ne pas réactiver les travaux de la commission de rééquilibrage et du

développement. Il s'est en outre félicité des progrès accomplis par le territoire en matière d'enseignement et de formation.

Concernant la Polynésie française, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a estimé que la mise en oeuvre du nouveau statut du 12 avril 1996 consacrant une autonomie institutionnelle renforcée de ce territoire était satisfaisante. Il a rappelé que la commission paritaire de concertation, créée à l'initiative du Sénat, s'était réunie à deux reprises et a souligné que l'urgence résidait désormais dans la modernisation du statut des communes polynésiennes

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a observé que la reconversion de l'économie polynésienne consécutive à l'arrêt des essais nucléaires et à la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) constituait une autre préoccupation majeure. Il a rappelé que l'État s'était engagé à ce titre à verser annuellement au territoire une somme de 990 millions de francs. Il a précisé que les opérations de démantèlement des installations du CEP devraient être achevées à l'été 1998 et que ce démantèlement était déjà réalisé à 60 %. Il a indiqué que cette compensation financière venait compléter un dispositif contractuel entre l'État et le territoire en vigueur depuis plusieurs années. Concernant les aides fiscales à l'investissement résultant de la loi Pons, il a estimé que le Sénat devrait veiller à ce que les modifications proposées ne soient pas de nature à compromettre le développement économique des territoires d'outre-mer.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a rappelé que Wallis-et-Futuna n'avait pas récemment connu d'évolutions statutaires significatives. Il a par ailleurs souligné l'importance des recherches effectuées dans les Terres australes et antarctiques françaises sur l'histoire de la planète.

Après avoir dressé un bilan de l'application des lois relatives aux territoires d'outre-mer, **M. Jean-Marie**

Girault, rapporteur pour avis, a rappelé les difficultés liées à la codification de ces textes.

La commission a décidé de donner **un avis favorable aux crédits consacrés aux territoires d'outre-mer, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998, sous réserve des amendements adoptés par la commission des Finances.**

Jeudi 20 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé, sur le **rapport de M. Paul Girod**, à l'examen de la **proposition de loi n° 27 (1997-1998)** adoptée par l'Assemblée nationale, relative au **fonctionnement des conseils régionaux.**

M. Paul Girod, rapporteur, a tout d'abord souligné que, comme le montrait son intitulé, cette proposition de loi n'avait pas seulement pour objet de modifier le mode de vote des budgets régionaux mais opérait une véritable et profonde réforme du mode de fonctionnement des conseils régionaux.

Après avoir indiqué que le mode de scrutin avait eu pour effet un éparpillement de la représentation au sein des conseils régionaux, **M. Paul Girod, rapporteur**, a établi un bilan de l'activité des régions douze ans après leur érection comme collectivités territoriales de plein exercice.

Il a ainsi souligné le caractère assez flou de leurs attributions sauf en matière d'aménagement du territoire, d'interventions économiques et pour la gestion des lycées.

S'agissant de l'aménagement du territoire, il a fait observer que l'interprétation de leurs compétences par les régions avait été très variable, certaines d'entre elles n'hésitant pas à développer des actions de proximité logiquement dévolues à d'autres collectivités.

Le rapporteur a en outre souligné le rôle original exercé par les conseils économiques et sociaux régionaux

qui avaient souvent une vue plus globale de la situation des régions.

Puis s'interrogeant sur les difficultés rencontrées par les conseils régionaux, **M. Paul Girod, rapporteur**, a tout d'abord relevé que dans de nombreuses régions les présidents n'avaient été élus qu'au troisième tour de scrutin par une majorité fragile. Il a néanmoins fait valoir qu'en dépit de ces difficultés, les conseils régionaux avaient pu dans l'ensemble fonctionner.

Le rapporteur a par ailleurs considéré qu'il convenait de ne pas surestimer les obstacles rencontrés pour l'adoption des budgets. Il a ainsi indiqué qu'au total seulement trois budgets dans deux régions n'avaient pu être adoptés.

Il a relevé que ce faible taux d'échec était confirmé si l'on prenait en compte, outre les budgets primitifs, les décisions modificatives.

M. Paul Girod, rapporteur, a néanmoins fait valoir que le règlement d'office du budget par le préfet à défaut de son adoption dans les délais légaux n'était pas conforme à l'esprit de la décentralisation. Rappelant les conditions de mise en oeuvre de cette procédure, il a souligné que la chambre régionale des comptes était appelée à formuler des propositions qui devaient être suivies par le préfet sauf décision motivée.

Le rapporteur a en outre estimé que le fait que les budgets des régions soient pour l'essentiel des budgets d'investissement pouvait aggraver les conséquences d'un défaut d'adoption dans les délais prévus par la loi.

Il a néanmoins fait observer que les décisions d'investissement étant souvent des décisions prises pour une longue période, la continuité nécessaire pouvait être assurée par l'autorité administrative. En revanche, il a noté que le budget traduisait également des orientations générales, telles que celles relatives au contrat de plan, que le préfet pouvait difficilement mettre en cause.

Enfin, il a indiqué que le préfet de région représentant en même temps l'Etat pour l'exécution du contrat de plan, la procédure de règlement d'office du budget régional le mettait dans une position paradoxale.

Rappelant ensuite les réflexions menées à ce jour pour tenter de remédier à ces difficultés, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que le précédent Gouvernement, de même que le Gouvernement actuel, s'était interrogé sur une réforme du mode de scrutin régional.

Il a également souligné que le groupe de travail de la commission des lois présidé par M. Lucien Lanier -et dont lui-même était rapporteur- avait procédé en 1996 à de nombreuses auditions sur ce sujet.

Après avoir résumé les différentes difficultés mises à jour par les réflexions du groupe de travail, il a relevé que celui-ci avait, à l'unanimité de ses membres, préconisé de ne pas modifier le mode de scrutin régional d'ici aux prochaines élections régionales.

Puis après avoir précisé que le Gouvernement actuel avait également considéré qu'il ne serait pas possible de modifier ce mode de scrutin à l'approche des élections régionales, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale procédait de quatre propositions de loi déposées respectivement par Mme Marie-Hélène Aubert, par M. Jean-Marc Ayrault, par MM. Pierre Mazeaud et Robert Pandraud et par M. Jacques Blanc.

Il a indiqué que la proposition de loi de M. Jacques Blanc prévoyait l'élection au suffrage universel direct du président du conseil régional et que les propositions de loi respectives de M. Jean-Marc Ayrault et de MM. Pierre Mazeaud et Robert Pandraud, s'inspirant de la motion de défiance constructive prévue dans le système institutionnel allemand et du mécanisme de mise en cause de l'exécutif par l'assemblée de Corse, prévoyaient que l'adoption d'une motion avait pour effet la mise en oeuvre d'un nou-

veau budget et le remplacement du président du conseil régional.

Présentant ensuite le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, **M. Paul Girod, rapporteur**, a tout d'abord estimé qu'il était peu satisfaisant sur le plan formel. Il a ensuite indiqué que l'article 6 alignait, en matière de démission d'office, le régime des conseillers régionaux sur celui des conseillers municipaux et des conseillers généraux.

Il a par ailleurs noté que l'article 3 faisait obligation aux candidats à la fonction de président de transmettre au doyen d'âge une déclaration précisant les grandes orientations de leur action pour la durée du mandat ainsi que le nom des membres du conseil régional auxquels ils donneraient délégation en vue de la constitution du bureau.

Le rapporteur a souligné qu'une telle disposition faisait du doyen d'âge à la fois le dépositaire et le garant de la déclaration présentée par les candidats à la fonction de président. Il a noté qu'aucun texte n'obligeait le président du conseil régional pas plus que celui du conseil général à donner des délégations.

Rappelant en outre la procédure applicable lors de l'installation du conseil régional, **M. Paul Girod, rapporteur**, a fait observer que les délégations ne pouvaient être données qu'aux vice-présidents qui étaient membres de la commission permanente, laquelle n'était désignée qu'après l'élection du président.

Puis exposant le dispositif de l'article 4 de la proposition de loi tendant à établir une nouvelle procédure d'adoption du budget régional, **M. Paul Girod, rapporteur**, a constaté que la proposition de loi n'aboutissait pas à une mise en cause de la responsabilité du président du conseil régional. Il a indiqué qu'elle ne permettait le déclenchement de cette procédure qu'à compter du 31 mars, soit la date limite d'adoption du budget. Il a précisé que le président du conseil régional devait obligatoirement soumettre un nouveau projet de budget modifié au

bureau, lequel était pourtant composé de membres choisis par lui et auxquels il pouvait retirer à tout moment ses délégations.

Le rapporteur a fait valoir que cette disposition remettait en cause le droit des délégations et qu'elle contribuait à la mise en place d'un exécutif de type collégial.

Tous les présidents de conseil régional qu'il avait consultés lui ayant fait part de leur hostilité à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, **M. Paul Girod, rapporteur**, a reconnu qu'il avait été tenté dans un premier temps de proposer à la commission de rejeter purement et simplement ce texte.

Il a indiqué qu'en définitive il suggérait de refondre le dispositif en prévoyant que la nouvelle procédure aboutirait à la mise en jeu de la responsabilité du président du conseil régional. Il a en outre jugé nécessaire de faire intervenir dans la procédure le conseil économique et social régional, lequel était consulté sur les orientations générales du document budgétaire élaboré par le président.

Enfin, il a ajouté que cette procédure lui paraissait devoir être étendue à d'autres actes sur lesquels le conseil économique et social régional exerçait une compétence consultative.

M. Jacques Larché, président, a remercié le rapporteur pour le caractère très complet et pertinent de son analyse.

M. Charles Jolibois, après avoir également remercié le rapporteur pour la clarté de son exposé, a souhaité avoir des précisions sur la notion de refus d'exercer des fonctions qui, selon l'article 6, pourrait provoquer la démission d'office d'un conseiller régional.

En réponse, **M. Paul Girod, rapporteur**, se référant au régime déjà applicable aux conseillers municipaux, a cité le cas de l'adjoint au maire refusant de présider un bureau de vote. Il a estimé que le refus d'exercer les fonc-

tions pourrait concerner les vice-présidents du conseil régional refusant de présider les débats de l'assemblée délibérante.

Un débat s'est alors engagé sur les conditions d'examen de cette proposition de loi par le Sénat, dans lequel sont intervenus **M. Jacques Larché, président, M. Paul Girod, rapporteur**, ainsi que MM. **Robert Pagès, Michel Dreyfus-Schmidt et Guy Allouche**.

A l'issue de ce débat, **M. Jacques Larché, président**, a estimé difficile d'achever l'examen de la proposition de loi avant le début de la discussion budgétaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a objecté que cette position lui paraissait soulever un problème constitutionnel, le Gouvernement se voyant dans l'impossibilité de faire examiner un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire.

M. Christian Bonnet, se référant à l'audition par le groupe de travail sur le mode de scrutin régional de Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la région Nord-Pas-de-Calais, a souligné le très faible nombre de cas de blocages dans l'adoption des budgets régionaux. Il a en conséquence estimé que cette situation ne justifiait pas un dispositif qui aurait pour effet de modifier très profondément le cadre institutionnel des régions.

M. Jacques Larché, président, a fait observer que les conseils régionaux demeuraient juridiquement des assemblées administratives, bien qu'elles fussent « teintées de politique ». Il a estimé que la proposition de loi tendait à transposer aux conseils régionaux un mécanisme institutionnel inventé en Allemagne et auquel on avait périodiquement mais vainement réfléchi pour tenter de remédier aux dysfonctionnements de la IV^e République.

M. Paul Masson, tout en reconnaissant que seulement un petit nombre de budgets n'avaient pu être adoptés, a néanmoins souligné les « marchandages » auxquels contraignait l'existence de majorités simplement relatives. Il a considéré que cette situation était le résultat d'un mode de scrutin inadapté et qu'elle n'était pas satisfai-

sante. Il a fait part de ses craintes qu'après les prochaines élections régionales, les facteurs de blocage s'aggravent avec des oppositions disposées à jouer la politique du pire.

Indiquant qu'il n'approuvait pas la nouvelle procédure proposée pour l'adoption du budget régional, **M. Paul Masson** a considéré que la seule réforme valable serait celle du mode de scrutin.

Il a enfin relevé que le dépôt d'une proposition de loi sur le fonctionnement des conseils régionaux quelques mois avant le déroulement du scrutin n'était pas de bonne méthode et que si le Conseil d'Etat avait été saisi d'un semblable projet de loi, il aurait vraisemblablement fait part de ses réserves sur un grand nombre des dispositions proposées.

M. Jacques Larché, président, s'est lui aussi déclaré convaincu que le Conseil d'Etat aurait probablement désapprouvé le texte. Il a imputé les difficultés du fonctionnement des conseils régionaux avant tout à la proportionnelle, cette proposition de loi lui paraissant « poser un cautère sur une jambe de bois ».

M. Paul Girod, rapporteur, a fait observer que des difficultés de même nature pouvaient aussi se rencontrer dans certains conseils généraux dont le président, en l'absence de majorité, avait été désigné au bénéfice de l'âge.

M. Guy Allouche a tout d'abord rappelé que le groupe de travail de la commission sur le mode de scrutin régional avait été unanime pour préconiser de ne pas modifier ce mode de scrutin d'ici aux prochaines élections régionales.

Fort de sa propre expérience de conseiller régional depuis quinze ans, il a considéré que la majorité absolue ne garantissait pas en soi un fonctionnement correct du conseil régional et qu'à l'inverse, une majorité relative permettait de susciter des débats utiles. Il a estimé que dans un contexte de majorité relative, un accord demeurerait pos-

sible entre tous les élus républicains pour peu qu'ils fassent preuve de bonne volonté.

Il a cependant fait valoir que la proposition de loi permettait de se prémunir contre les risques d'absence de majorité dans beaucoup de régions à l'issue des prochaines élections.

Rappelant que le préfet signalait les contrats de plan au nom de l'Etat, il a estimé qu'il n'était pas de bonne procédure qu'il puisse parallèlement régler le budget régional.

Après avoir souligné que la proposition de loi n'avait pas pour objet de favoriser telle ou telle formation politique, il s'est personnellement prononcé pour qu'en l'absence de majorité absolue la formation républicaine ayant le plus grand nombre de sièges puisse diriger la région.

M. Guy Allouche a enfin souligné que le premier ministre avait respecté un principe admis par tous, à savoir qu'en l'absence de consensus, il ne fallait pas changer un mode de scrutin à proximité des élections. Il a fait valoir qu'une modification éventuelle ne pouvant dans ces conditions s'appliquer qu'à compter du scrutin de 2004, il fallait s'interroger sur le fonctionnement des conseils régionaux pendant la période intermédiaire.

M. Robert Pagès, après avoir souscrit aux analyses présentées par M. Guy Allouche, a fait observer que si les membres du groupe de travail avaient été unanimes pour suggérer de ne pas modifier le mode de scrutin, leurs motivations respectives, elles, avaient été très différentes. Il a souligné qu'il était personnellement favorable à l'application de la représentation proportionnelle pour toutes les élections mais que d'autres étaient parvenus à la même conclusion mais seulement « par défaut ».

Il a alors jugé souhaitable, tout en maintenant ce mode de scrutin, de le conforter par un dispositif permettant d'améliorer le fonctionnement actuel des conseils régionaux. Il a estimé que la proposition de loi allait dans ce sens.

M. Jacques Larché, président, a souligné que le groupe de travail avait surtout fondé sa décision sur le fait qu'il ne lui avait pas paru possible de modifier ce mode de scrutin en l'absence de consensus.

M. Patrice Gélard a considéré qu'au-delà de toutes ces discussions, la véritable motivation des auteurs des propositions de loi était d'empêcher des « alliances dans l'ombre avec le Front national », ajoutant qu'il s'agissait donc bien d'une loi de circonstance.

A l'issue de ce débat, la commission a procédé à l'examen des articles de la proposition de loi.

Aux articles premier et 2 (coordinations), la commission a adopté des amendements de suppression.

A l'article 3 (obligation pour les candidats à la présidence du conseil régional de présenter une déclaration écrite), après un débat dans lequel sont intervenus **M. Jacques Larché, président, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Paul Masson, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Allouche** et **M. Paul Girod, rapporteur**, la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 4 (nouvelle procédure d'adoption du budget régional), après les interventions de **M. Jacques Larché, président**, et de **M. Patrice Gélard**, la commission a adopté un amendement tendant à permettre le déclenchement de la nouvelle procédure dès le 20 mars de l'exercice auquel s'applique le budget ou au 30 avril de l'année de renouvellement des conseils régionaux ou encore dès le vote de rejet du budget si ce vote est antérieur à l'une de ces dates.

Après l'intervention de **M. Paul Masson**, la commission a adopté un amendement supprimant l'intervention du bureau dans la procédure d'élaboration du nouveau projet de budget et permettant la présentation d'une motion par un tiers des membres du conseil régional.

Après les interventions de **M. Patrice Gélard** et de **M. Paul Masson**, la commission a également adopté un amendement précisant que la motion devrait comporter le nom d'un candidat à la fonction de président pour le cas où elle serait adoptée et prévoyant l'avis, dans un délai de sept jours, du conseil économique et social régional.

A la suite des interventions de **M. Guy Allouche**, **M. Patrice Gélard** et **M. Jacques Larché, président**, la commission a adopté un amendement fixant à sept jours à compter de l'avis du conseil économique et social régional le délai maximum pour l'organisation du vote sur la motion et fixant des conditions de quorum.

Puis la commission a adopté un amendement précisant que l'adoption de la motion aurait pour effet non seulement l'adoption du budget qui lui était annexé mais aussi le changement de président et le renouvellement de la commission permanente.

Elle a enfin adopté, au même article, trois amendements de coordination.

A l'article 5 (coordination), la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 6 (démission d'office d'un membre du conseil régional), la commission a adopté un amendement d'ordre formel.

A l'article 7 (publicité et entrée en vigueur du budget), la commission a tout d'abord jugé préférable de ne pas étendre la nouvelle procédure aux autres actes soumis à la consultation du conseil économique et social régional, **M. Jacques Larché, président**, ayant souligné qu'une telle extension risquait de compliquer encore un peu plus le fonctionnement des conseils régionaux.

Elle a enfin adopté un amendement donnant une nouvelle rédaction à cet article afin de regrouper les dispositions de coordination prévues par les articles premier, 2 et 5 supprimés par ailleurs et de prévoir les coordinations rendues nécessaires par ses amendements à l'article 4.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1998

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Claude Bartolone, président. La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **nomination** de son **bureau** qui a été ainsi constitué :

- **M. Claude Bartolone**, député, **président** ;
- **M. Jean-Pierre Fourcade**, sénateur, **vice-président**.

La commission a ensuite désigné :

- **M. Alfred Recours**, député, **rapporteur pour l'Assemblée nationale** ;
- **M. Charles Descours**, sénateur, **rapporteur pour le Sénat**.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que le Sénat avait profondément remanié le texte adopté par l'Assemblée nationale. On peut relever parmi les principales modifications les points suivants :

- le processus de basculement des cotisations d'assurance maladie vers la CSG a été supprimé dénaturant ainsi l'esprit du projet de loi ;
- l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été diminué de 3,5 milliards de francs ;

- le plafond des besoins de trésorerie du régime général a été ramené de 20 à 15 milliards de francs et la possibilité d'emprunt pour la CNRACL a été supprimée.

Afin de ne pas néanmoins aggraver le déficit des régimes sociaux, le Sénat a dégagé des recettes nouvelles dont la principale réside dans une majoration de 0,1 point du taux de la CSG, ce qui représente environ 1,5 milliard de francs, sans aucune compensation pour aucune catégorie de cotisants.

Les raisons pour lesquelles il paraît difficile de parvenir à un accord sont donc les suivantes :

- l'extrême rigueur du Sénat en ce qui concerne les emprunts, rigueur qui aurait dû être plus vive l'année dernière puisque la loi de financement prévoyait une possibilité de besoins de trésorerie de 66 milliards de francs alors que ces plafonds sont aujourd'hui dépassés, ce qui a obligé à ratifier un décret les majorant ;

- l'opposition au mouvement d'équité et de justice que représente le basculement du financement vers la CSG, mouvement entamé l'année dernière sans que le Sénat ne s'y oppose ;

- l'augmentation de la CSG proposée sans diminution corrélative des cotisations ce qui paraît pour le moins paradoxal.

D'une manière plus générale la question du réalisme des recettes nouvelles ou des économies proposées se pose. Tel est le cas, en particulier, de la réduction de l'ONDAM sur lequel l'Assemblée s'était longuement penchée.

Par ailleurs, le Sénat a demandé quatre rapports supplémentaires au Gouvernement entrant ainsi dans une logique où, sous prétexte de mieux informer, on noie le Parlement sous une masse de données difficilement exploitables.

L'essentiel reste que les positions globales de l'Assemblée et du Sénat ne paraissent pas compatibles.

En préambule, **M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat**, s'est étonné que, contrairement à l'usage, la parole n'ait pas d'abord été donnée au rapporteur de la dernière assemblée saisie du projet de loi. Il a déploré l'absence du représentant du groupe communiste dans la délégation de l'Assemblée nationale : ce groupe, en effet, a manifesté ses états d'âme tout au long du débat parlementaire, montrant ainsi que la majorité plurielle est vraiment singulière. Puis, il a avancé les observations suivantes :

- Le Sénat s'est d'abord opposé aux mesures concernant les prestations familiales prévues par le projet de loi.

Cette opposition est de principe : le Sénat a en effet considéré que l'universalité des allocations familiales figure au nombre des principes fondateurs de la sécurité sociale qui constituent le socle du contrat social.

En conséquence, le Sénat a décidé, pour la seule année 1998, d'augmenter de 0,1 point la CSG perçue par la branche famille, dans le respect du principe de l'indépendance des branches de la sécurité sociale posé par la loi du 29 juillet 1994.

- Le Sénat a ensuite repoussé le basculement massif des cotisations d'assurance maladie vers la CSG. Certes, l'an dernier, le Sénat avait accepté un transfert des cotisations maladie à hauteur de 1 %. Mais il apparaît -le rapporteur peut en témoigner en tant que président du conseil de surveillance de l'ACOSS- qu'aucune information n'est encore disponible sur le bilan de cette opération. La décision de l'Assemblée nationale constitue donc un pari aventureux. En outre, les conditions du basculement des cotisations maladie vers la CSG ne sont pas transparentes, et il n'a pas été tenu compte des modifications de comportement qu'il induira, notamment chez les épargnants.

- Le Sénat a été alerté par de nombreuses catégories professionnelles qui ont fait valoir qu'elles seraient pénalisées par le basculement. Certes, le pouvoir d'achat des

salariés augmentera peut-être et une compensation est prévue pour les fonctionnaires et les agriculteurs, mais un grand nombre de retraités et d'actifs non salariés seront pénalisés. Il s'agit là d'une discrimination inacceptable.

- Pour atténuer les effets de ces mesures, le Sénat a adopté un amendement tendant à éviter que les jeunes agriculteurs, actuellement exonérés de cotisations maladie, ne soient pénalisés. Il a également exclu de l'assiette du prélèvement de 2 % perçu au profit de la CNAF et de la CNAVTS deux produits d'épargne populaire, le plan épargne logement et l'assurance vie.

- S'agissant de la contribution sur les ventes directes de médicaments, l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur pour l'assurance maladie conscient que le prélèvement de 6,6 % prévu par le Gouvernement allait supprimer toute vente directe, a réduit cette taxation et augmenté à due concurrence la contribution dite des grossistes répartiteurs. Cette demi-mesure a suscité le mécontentement de tous les professionnels. Le Sénat a estimé que la question de la distribution des médicaments devait être étudiée en concertation avec les parties intéressées avant d'être réglée par voie législative. En ce qui concerne la taxation des dépenses promotionnelles, le Sénat a souhaité gager une modification du barème par un renvoi à la politique conventionnelle, sans aucun préjudice pour l'assurance maladie.

- Le Sénat est sensible à la question de la CNRACL, régime doté pour l'instant d'un bon rapport démographique mais qui est pénalisé par la surcompensation. L'injonction faite à cette caisse d'emprunter au prétexte de cette compensation financière constitue la traduction d'une « politique de gribouille » générera des frais financiers importants à son détriment.

- En ce qui concerne l'ONDAM, il faut rappeler que le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale a indiqué que la tendance de la croissance « au fil de l'eau » des dépenses d'assurance maladie était de 2,2 %.

Le Gouvernement n'a fait qu'entériner cette évolution, alors qu'il est nécessaire, au contraire, de mener une politique un peu volontariste qui montre aux médecins libéraux qu'ils ne doivent pas relâcher leur effort et qui incite les structures des hôpitaux à poursuivre la politique de regroupement. En outre, il n'est pas justifié de fixer deux taux différents pour la médecine ambulatoire et pour les hôpitaux.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a observé que les positions du Sénat ne sont pas sans écho au sein même de la majorité plurielle de l'Assemblée nationale, notamment sur le transfert massif des cotisations d'assurance maladie vers la CSG et le démantèlement de la branche famille.

M. Claude Bartolone, président, a indiqué que la commission mixte paritaire allait tout d'abord se prononcer sur l'article premier qui concentrait l'ensemble des points de divergence apparus entre les deux assemblées.

M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président, a fait valoir que, lors de la discussion en séance publique à l'Assemblée comme au Sénat, cet article, qui est la résultante des autres articles, avait été réservé jusqu'à la fin du texte et que cette procédure devait également être suivie par la Commission mixte paritaire. Il a estimé que la discussion devait s'engager sur l'article 3, relatif au basculement sur la CSG, qui est le point le plus important.

M. Claude Bartolone, président, a observé qu'une discussion spécifique sur certains articles n'aurait de sens que si la possibilité d'un accord global apparaissait. Dans le cas présent, il vaut mieux rentrer immédiatement dans la discussion de l'article premier qui concentre les oppositions tant sur la CSG que sur la famille et sur l'ONDAM.

M. Jean-Luc Prél a indiqué, afin de pondérer le rapport de M. Alfred Recours, qu'il souhaitait souligner les améliorations apportées par le Sénat et s'interroger sur celles qui pourraient être retenues. Un consensus pourrait peut-être être trouvé sur le basculement de la CSG. Celui-

ci étant considéré comme trop brutal, un basculement limité à 1 % cette année, pourrait être une proposition intéressante. De même, pourrait-on examiner une légère réduction du taux de croissance de l'ONDAM. En effet, en médecine ambulatoire, un taux équivalent à celui de 1997 pourrait être retenu et, en ce qui concerne la médecine hospitalière, il apparaît que l'enveloppe nationale est largement suffisante à condition de corriger les différences régionales.

M. Bernard Accoyer, après avoir noté l'excellent travail effectué par le Sénat, a considéré qu'il fallait étudier une formule plus raisonnable concernant le basculement de la cotisation maladie sur la CSG qui n'est pas transparent. Il manque, dans cette opération, 5 à 7 milliards de francs que le Gouvernement conserve pour effectuer différentes compensations à sa guise.

La sagesse du Sénat s'est également manifestée sur l'AGED, les allocations familiales, la CNRACL ou la C3S, les décisions de la majorité plurielle en la matière se révélant outrancières. De même, la réforme hospitalière se poursuit dans la plus parfaite opacité, alors qu'il faut donner à tous les Français un accès identique aux soins. Les dispositions adoptées par le Sénat concernant les grossistes-répartiteurs sont, également, apaisantes.

Mme Nicole Borvo a tenu à préciser, en tant que représentante du groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat, que ce groupe avait voté contre le contre-projet de la majorité sénatoriale tout en étant défavorable au basculement de la CSG et à la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Il s'agit d'une logique tout à fait différente de celle de la majorité du Sénat.

M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président, a considéré qu'il existait un point commun très important entre les deux assemblées quant à la volonté de réduire le déficit de la sécurité sociale à 12 milliards de francs. Seule la méthode diverge : le Sénat a souhaité atteindre cet objectif par une maîtrise des dépenses, seule démarche durable-

ment efficace, plutôt que par une aggravation des prélèvements.

Le basculement brutal et massif des cotisations d'assurance maladie vers la CSG n'est pas acceptable : il entraîne une grande complexité et une opacité certaine du dispositif se traduisant par une pluralité de taux et la multiplication des compensations nécessaires.

Si la recherche d'une assiette plus dynamique pour les ressources de la sécurité sociale est nécessaire, la mesure proposée par le projet de loi n'a pas fait l'objet, à l'évidence, d'une étude préalable sérieuse quant à ses conséquences effectives.

Concernant les allocations familiales, qui constituent une question de principe, le Sénat a voté, à titre exceptionnel, une légère majoration de la CSG afin de garantir l'équilibre de la branche famille et de proscrire un bouleversement des fondements mêmes de la politique familiale, annoncé comme provisoire dans l'attente d'une réflexion globale sur cette politique.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président**, a réitéré sa demande que la commission mixte paritaire se prononce sur la réserve de l'article premier.

M. Alain Vasselle, tout en précisant qu'il ne reviendrait pas sur ce qui avait été excellemment dit au fond par le rapporteur du Sénat et le président Fourcade, s'est demandé si la proposition du président Bartolone de se prononcer immédiatement sur l'article premier ne répondait pas à une arrière-pensée stratégique. Les positions des membres de la commission mixte paritaire sont en effet différentes selon les dispositions du projet de loi, comme l'a confirmé Mme Nicole Borvo. L'expression du vote différerait donc sur chaque article alors qu'une telle différence ne peut s'exprimer sur le résumé des orientations du projet de loi que constitue le rapport annexé à l'article premier.

M. Claude Bartolone, président, a fait observer que l'intervention de M. Alain Vasselle montrait clairement

que la demande de la réserve de l'article premier relevait d'une logique politicienne, visant à mettre en difficulté la représentante du groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat. Pour éviter ce piège, il convient d'aborder la discussion des articles par l'article premier qui est un condensé des divergences de fond entre les deux assemblées, divergences d'ailleurs anciennes si l'on se souvient que le Gouvernement de M. Michel Rocard avait failli se faire renverser lorsqu'il avait institué la CSG.

M. Claude Bartolone, président, s'étant opposé à la demande de vote sur la réserve de l'article premier, la commission mixte paritaire est passée à l'examen de l'article premier.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a présenté deux amendements au texte de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a adopté par sept voix contre six l'amendement présenté par M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, supprimant la partie du paragraphe 2-1-1 du rapport annexé relatif à la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

Elle a ensuite adopté également par sept voix contre six un amendement présenté par M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, supprimant le chapitre III du rapport annexé relatif au financement de la protection sociale.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a considéré que la commission mixte paritaire discutait d'un texte qui n'existait plus puisque le Sénat s'est prononcé en dernier lieu.

M. Claude Bartolone, président, a précisé qu'il n'y avait pas de règle conduisant la commission mixte paritaire à se prononcer sur le texte du Sénat plutôt que sur celui de l'Assemblée nationale et qu'en conséquence, il mettrait d'abord aux voix la rédaction retenue par le Sénat pour l'article premier.

Après une suspension de séance, la commission mixte paritaire s'est prononcée sur l'article premier dans le texte du Sénat et l'a rejeté par sept voix contre sept.

Elle a ensuite rejeté, par sept voix contre sept, l'article premier dans le texte de l'Assemblée nationale tel que modifié par les deux amendements précédemment adoptés.

M. Claude Bartolone, président, a alors constaté que la **commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.**

COMMISSION AD HOC CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 15 TENDANT À REQUÉRIR LA SUSPENSION DES POURSUITES ENGAGÉES CONTRE UN SÉNATEUR

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard, la proposition de résolution n° 15 (1997-1998) tendant à requérir la suspension des poursuites engagées contre un sénateur.

A la suite d'un large débat auquel ont participé M. Jacques Larché, président, M. Patrice Gélard, rapporteur, et MM. René-Georges Laurin, Charles de Cuttoli, Pierre Fauchon, Robert Badinter, Michel Dreyfus-Schmidt, Louis Mercier, Philippe Marini, François Blaizot, Christian de La Malène, Jacques Mahéas et Jean-Marie Girault, la commission, après avoir rejeté un amendement présenté par M. Robert Badinter, tendant à préciser que M. Michel Charasse avait refusé de comparaître comme témoin sur des actes de mise en œuvre de la politique du Gouvernement, **a adopté dans le texte proposé par le rapporteur la proposition de résolution requérant la suspension de la poursuite engagée contre M. Michel Charasse, sénateur du Puy-de-Dôme.**

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 19 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation s'est **entretenu avec une délégation de l'Assemblée nationale de Hongrie** composée de M. Viktor Orban, président de la Commission pour l'intégration européenne et de M. Zoltan Rockenbauer, député, président du groupe d'amitié Hongrie-France du Parlement hongrois, et accompagnée de M. Bela Szombati, ambassadeur de Hongrie en France.

Après s'être félicité des résultats du récent referendum sur l'adhésion de la Hongrie à l'OTAN, **M. Jacques Genton** a indiqué que le processus d'élargissement soulevait en particulier deux questions aux yeux des membres de la délégation. La première, a-t-il indiqué, porte sur la proposition de la Commission européenne de n'engager les négociations, dans un premier temps, qu'avec cinq pays d'Europe centrale et orientale : n'y a-t-il pas là le risque de voir apparaître une coupure durable entre ces cinq pays et les cinq autres ? Ne serait-il pas préférable, d'un point de vue politique et psychologique, d'engager les négociations avec les dix pays candidats, étant entendu que chaque candidature avancerait ensuite à son rythme, suivant ses mérites propres ? La seconde question, a-t-il poursuivi, concerne la réforme institutionnelle. En mettant ce thème en avant, la France n'entend pas gêner ou retarder l'élargissement, mais au contraire garantir que l'Union sera en mesure de fonctionner lorsqu'elle comptera 20 ou 25 membres. Une telle réforme, a-t-il conclu, est dans l'intérêt de tous, notamment des pays candidats, qui ne peuvent souhaiter s'intégrer à une Union paralysée.

M. Viktor Orban a tout d'abord évoqué la différenciation entre les candidatures. La Hongrie, a-t-il expliqué, se

sent solidaire des autres candidats, mais n'entend pas retarder sa propre adhésion pour en faciliter d'autres. Or, si l'Union négocie avec tout le monde, elle ne négociera avec personne. On ne peut ignorer les différences très importantes qui séparent les candidatures ; les avis de la Commission les ont très bien soulignées. L'ouverture des négociations est par ailleurs le seul moment où l'on peut encore différencier les candidatures : ensuite, les négociations se dérouleront dans 23 commissions différentes, et les comparaisons globales deviendront extrêmement difficiles. Si on n'introduit pas une différenciation dès le début, l'adhésion des pays les mieux préparés se trouvera ralentie par la complexité du processus d'ensemble.

Poursuivant son propos, **M. Viktor Orban** a estimé nécessaire d'imaginer une solution raisonnable pour les pays du « deuxième groupe ». Lors de la COSAC de Luxembourg, la Bulgarie a fait à cet égard une proposition intéressante. Puisqu'il n'y a pas d'obstacle majeur à l'adhésion des pays candidats, le Conseil prendrait la décision politique de principe d'ouvrir les négociations avec tous ; ainsi, les pays qui ne sont actuellement pas prêts pourraient ultérieurement entrer dans les négociations d'adhésion avec l'Union sans qu'une nouvelle décision soit nécessaire dès lors que l'on aurait constaté, sur leur demande, qu'ils ont effectué un rattrapage économique suffisant. La proposition française de « Conférence européenne » serait parfaitement en cohérence avec une telle formule, en permettant un dialogue permanent avec l'ensemble des pays associés.

Puis il a évoqué le problème de la révision institutionnelle : sans en contester l'utilité, il a exprimé la crainte que l'adhésion de la Hongrie ne se trouve retardée par les controverses sur la nécessité d'une réforme préalable.

M. Jacques Genton a précisé que la France estimait qu'une révision institutionnelle était une condition de la ratification des nouvelles adhésions, mais pas de l'ouverture des négociations d'élargissement. Les points de vue, a-t-il conclu, ne paraissent pas incompatibles.

M. Michel Barnier a souligné qu'il ne serait pas dans l'intérêt des pays candidats d'adhérer à une Union incapable de prendre des décisions. Pour préserver ou plutôt restaurer une capacité de décision, a-t-il poursuivi, il faut sans doute une Commission resserrée, mais surtout une extension du vote à la majorité qualifiée s'accompagnant d'une pondération plus juste des votes. Nul ne songe à freiner le début des négociations pour obtenir cette réforme ; mais elle doit avoir été réalisée au moment de l'adhésion elle-même. Ceux qui veulent avant tout l'élargissement doivent être amenés à accepter la réforme pour obtenir l'élargissement. A défaut, il y aurait un risque sérieux de blocage au moment de ratifier les nouvelles adhésions. L'intérêt bien compris des pays candidats serait donc de militer, eux aussi, pour une réforme institutionnelle.

M. Viktor Orban a souligné la nécessité, pour les pays candidats, de disposer de perspectives claires sur la date de leur adhésion, afin d'adapter leur travail législatif en conséquence.

M. Michel Barnier a indiqué qu'à titre personnel, il estimait que la Hongrie adhérerait avant 2005 ; que la date d'adhésion soit 2002, 2003 ou 2004, a-t-il souligné, le délai est suffisant pour réaliser une réforme institutionnelle. Celle-ci, a-t-il conclu, n'est donc pas une question de délai, mais de pression politique.

M. Denis Badré a déclaré que l'élargissement devait se faire dans l'intérêt de tous les pays, membres actuels et candidats, ce qui n'était possible qu'avec une révision institutionnelle préalable. Un élargissement sans réforme, a-t-il poursuivi, serait un marché de dupes pour les nouveaux adhérents eux-mêmes : mais une révision institutionnelle ne nécessite nullement de retarder les nouvelles adhésions.

M. Christian de La Malène a souligné l'ampleur des difficultés prévisibles au sujet de la PAC, des fonds structurels, des perspectives financières, des institutions ; les

choix dans ces domaines devront en outre s'exercer dans de strictes contraintes de temps. Face à des difficultés, il est nécessaire d'avoir une marge de flexibilité. Or, deux thèses s'affrontent : la Commission propose de retenir cinq pays et Chypre dans un premier temps ; d'autres suggèrent de commencer les négociations avec tous les candidats, mais de les mener avec une vitesse adaptée à chaque candidature. La seconde formule offre plus de flexibilité : avec la première, on aura nécessairement un groupe de candidats progressant à la même vitesse pour adhérer en même temps, ce qui constitue une rigidité préjudiciable aux pays les mieux préparés ; si au contraire chaque pays peut progresser à son propre rythme, les pays les mieux préparés pourront adhérer plus tôt.

M. Zoltan Rockenbauer a souligné que, pour prendre la mesure exacte des problèmes, il fallait aussi se placer du côté de la population hongroise. Un Hongrois né après 1945, a-t-il poursuivi, entendait chaque jour qu'il construisait la société du futur, le paradis communiste, mais voyait la réalité évoluer dans un sens tout autre ; un cours nouveau a été pris dans les années 1980 ; puis un changement total s'est produit en 1990. Un consensus national s'est alors formé pour bâtir une démocratie de type occidental. Ce grand effort a été entrepris dans la perspective d'une adhésion à l'Union vers 1996 ; mais, à partir de 1995, on s'est mis à parler de l'an 2000 et, aujourd'hui, il est question de 2002, 2003 ou 2004. L'échéance paraît reculer sans cesse. Or, la transition économique a demandé bien des sacrifices à la population ; ils ont été acceptés dans l'espoir qu'ils seraient transitoires, et permettraient d'atteindre un jour le niveau de vie de l'Autriche voisine. Si le terme de la transition est à chaque fois repoussé, a-t-il conclu, on risque des réactions de rejet.

M. Michel Barnier a estimé que l'ouverture des négociations serait déjà un signe fort pour l'opinion publique hongroise.

M. Jacques Genton a souligné qu'il incomberait bientôt au Conseil européen de Luxembourg de trancher le

débat sur l'ouverture des négociations d'adhésion. Ce n'est que pour la ratification de l'adhésion elle-même qu'une réforme institutionnelle apparaît comme un préalable, dans l'intérêt de tous. En tout état de cause, a-t-il conclu, la candidature hongroise bénéficie en France d'un soutien pratiquement unanime.

Jeudi 20 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a tout d'abord examiné le rapport d'information de M. Nicolas About sur les avis de la Commission européenne relatifs aux différentes demandes d'adhésion à l'Union européenne.

M. Nicolas About a rappelé que la décision de principe concernant l'élargissement de l'Union aux pays associés d'Europe centrale et orientale (PAECO) avait été prise à Copenhague, en juin 1993, par le Conseil européen qui avait en même temps décidé que les pays candidats devraient répondre à certains critères : des institutions démocratiques stables, l'existence d'une économie de marché viable, la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, la capacité à assumer les obligations de l'Union, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

Le Conseil européen, a-t-il ajouté, a ultérieurement décidé que les négociations d'adhésion s'ouvriraient six mois après la conclusion de la Conférence intergouvernementale. Les pays candidats sont tout d'abord les dix pays associés d'Europe centrale et orientale : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie. Ces dix pays sont tous signataires d'« accords européens » avec l'Union, qui prévoient une libéralisation progressive des échanges et une aide financière dans le cadre du programme PHARE. La onzième candidature est celle de Chypre ; des négociations vont s'ouvrir avec ce pays, mais son adhésion suppose de trouver une solution

au problème politique de la division de l'île en deux zones, dont l'une est occupée par la Turquie. Enfin, la douzième candidature est celle de la Turquie : très ancienne, elle n'est cependant toujours pas d'actualité pour des raisons politiques, économiques et démographiques.

Après avoir indiqué que toute adhésion à l'Union supposait l'unanimité des Etats membres, l'avis conforme du Parlement européen et l'approbation de chaque parlement national, M. Nicolas About a rappelé que la Commission européenne avait rendu dès cet été son avis sur les différentes demandes d'adhésion. Ses conclusions, a-t-il précisé, sont les suivantes :

- la Commission propose d'ouvrir des négociations avec cinq PAECO sur dix : l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie ; elle précise que la situation des autres PAECO sera réexaminée chaque année ;

- la Commission rappelle que la décision d'ouvrir des négociations avec Chypre a déjà été prise par le Conseil européen ;

- tout en réaffirmant l'« éligibilité » de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne, la Commission ne propose pas d'ouvrir des négociations d'adhésion avec ce pays ;

- enfin, la Commission propose la mise en place d'une « Conférence européenne » réunissant les Etats membres de l'Union et tous les pays européens ayant vocation à adhérer à l'Union et liés à elle par un accord d'association, dans le but de « procéder à des consultations sur un large éventail de questions qui se posent dans les domaines de la Politique étrangère de sécurité commune (PESC) et de la coopération judiciaire et policière. »

M. Nicolas About a estimé que la Commission avait certes sélectionné les cinq pays les plus aptes à adhérer, mais que le choix de la différenciation ne paraissait pas parfaitement étayé. La Commission elle-même, a-t-il poursuivi, reconnaît qu'aucun des pays ne remplit véritable-

ment les critères économiques d'une adhésion. Si elle retient cependant certaines candidatures, c'est qu'elle se place « en tendance ». Or, si l'on adopte une attitude de type prospectif, il est difficile de tracer une frontière nette entre certains des pays acceptés et certains des pays refusés.

Par ailleurs, a-t-il ajouté, le choix de retenir cinq pays seulement parmi les dix pays de l'Est candidats présente de graves inconvénients. Certes, la Commission européenne s'est démarquée de l'OTAN en retenant les candidatures de l'Estonie et de la Slovaquie, et pas seulement celles de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque. Mais sa logique reste celle d'une sélectivité pouvant conduire à la formation de nouveaux clivages en Europe. Une telle approche risque d'avoir des effets négatifs. Dans les pays du « deuxième groupe », les populations qui ont subi d'importants sacrifices en raison du processus de restructuration économique risquent de considérer que ces efforts ont été consentis en vain, ce qui pourrait entraîner des conséquences politiques dommageables. Du point de vue économique, l'écart risque de se creuser, au lieu de se réduire, entre les deux groupes de pays, car les pays engagés dans les négociations d'adhésion auront des chances bien plus grandes d'attirer les investissements directs étrangers et seront appelés en pratique à bénéficier d'aides plus importantes de la part de l'Union, tandis que le processus de restructuration risque de se trouver freiné dans les pays du « deuxième groupe ». On peut craindre dès lors que l'approche sélective de la Commission ne conduise à la séparation durable des pays candidats en deux ensemble distincts. Or, la raison d'être de l'élargissement à l'Est est principalement politique : une démarche qui crée de nouvelles lignes de partage paraît donc inadaptée. Mieux vaudrait, a-t-il conclu sur ce point, ouvrir des négociations avec tous les PAECO, étant entendu qu'elle dureraient beaucoup plus longtemps avec certains pays qu'avec d'autres : de cette manière, serait évitée l'apparition d'une coupure politique entre les pays candidats.

L'aboutissement des négociations dépendrait ensuite, au cas par cas, du plein respect des critères de Copenhague.

Puis **M. Nicolas About** a estimé que l'approche retenue par la Commission européenne présentait également l'inconvénient de ne pas favoriser la réforme institutionnelle qui reste à accomplir dans la perspective de l'élargissement, compte tenu de la carence du traité d'Amsterdam dans ce domaine. Le protocole sur les institutions annexé à ce traité permet, a-t-il souligné, d'élargir l'Union jusqu'à ce qu'elle compte vingt membres tout en ne procédant qu'à une révision institutionnelle minimale. Or, la proposition de la Commission européenne d'engager, dans un premier temps, les négociations d'élargissement avec cinq PAECO seulement semble s'inscrire dans un tel schéma. Mais comment une Union de vingt membres, où le poids des « petits » pays serait plus grand qu'aujourd'hui, pourrait-elle réussir la réforme qui n'a pu être menée à bien à Amsterdam ? A l'inverse, a-t-il ajouté, l'ouverture de négociations d'adhésion avec tous les pays candidats -ce qui n'impliquerait pas de conclure ces négociations à la hâte et au même moment pour tous les pays- mettrait au premier plan l'exigence de réforme institutionnelle.

Concluant son propos, **M. Nicolas About** a estimé qu'une ouverture simultanée des négociations avec tous les PAECO serait la solution comportant au total le moins de conséquences négatives, et en même temps la plus favorable à la réalisation d'une réforme institutionnelle permettant à une Union élargie de conserver son efficacité.

M. Denis Badré, après avoir exprimé son intérêt pour la démarche du rapporteur, a formulé la crainte que, après avoir longtemps affirmé que l'élargissement supposait une réforme institutionnelle et que tous les pays candidats devaient figurer sur la ligne de départ, la France n'accepte insidieusement de s'engager dans un schéma opposé. Puis il a évoqué les principaux dossiers de l'élargissement. Celui-ci, a-t-il souligné, doit s'effectuer sans aggravation de la charge budgétaire, qui a atteint le « seuil de tolérance » dans le cas de certains pays contributeurs. La

réforme de la PAC, a-t-il poursuivi, est présentée dans un contexte favorable de cours mondiaux élevés ; l'intégration des agricultures des PAECO ne pose pas de problème économique et financier insurmontable, puisque les prix agricoles, dans ces pays, se trouvent en-dessous des cours mondiaux ; le problème principal semble être plutôt le respect des normes sanitaires. La réforme de la politique de cohésion, a-t-il ajouté, constitue un enjeu plus lourd ; elle impose une réflexion sur ce qui peut être renationalisé et ce qui doit continuer à relever de l'Union au titre de l'effort de cohésion.

M. Michel Barnier a souhaité compléter les observations du rapporteur sur le degré de préparation de certains pays : la Pologne, a-t-il souligné, dont le poids dans l'Union élargie sera important, a encore d'importantes adaptations à accomplir dans certains domaines ; en revanche, la Hongrie et surtout la Slovénie sont très proches de la capacité à s'intégrer à l'Union. Puis il a estimé nécessaire que le Parlement français manifeste clairement sa volonté, dès le débat de ratification du traité d'Amsterdam, de ne pas accepter de nouvelle adhésion sans une réforme institutionnelle préalable. Il ne s'agit pas, a-t-il ajouté, de bloquer les négociations d'adhésion ; celles-ci seront longues et laissent un délai suffisant pour procéder à une réforme dont les termes sont bien connus : une Commission resserrée, une extension du vote à la majorité qualifiée, une nouvelle pondération des votes. En réalité, il existe une large majorité parmi les Etats membres en faveur de l'élargissement, tandis que seule une minorité d'entre eux veut une révision institutionnelle. Il convient donc de placer les Etats membres favorables à l'élargissement devant leurs responsabilités, en leur indiquant clairement qu'il ne peut y avoir d'élargissement sans réforme.

M. Nicolas About demandant comment il serait possible de formuler cette conditionnalité sans pour autant sembler méconnaître les aspirations légitimes des PAECO à adhérer à l'Union, **M. Michel Barnier** a estimé qu'une

solution pourrait être trouvée à l'occasion du débat de ratification du traité d'Amsterdam. Puis il a exprimé son attachement au projet de « Conférence européenne », d'origine française.

M. Christian de La Malène a mis l'accent sur le lien entre les différents problèmes que sont l'élargissement, la révision institutionnelle, la réforme du financement de l'Union, les réformes de la PAC et des fonds structurels. Des négociations concernant ce groupe de problèmes ne pourront être bien conduites qu'en dégagant des priorités : chercher à gagner sur tout serait se condamner à ne gagner sur rien. La révision institutionnelle doit-elle être la priorité de la France ? Cela aurait nécessairement un coût dans les autres domaines de la négociation.

Puis, il a souligné la portée historique du processus d'élargissement, face à laquelle la demande de réforme institutionnelle risque de ne pas peser lourd. Il s'est demandé dans quelle mesure la menace de bloquer l'élargissement au nom de l'approfondissement pouvait être crédible. Concluant son propos, il a à son tour regretté que des négociations d'élargissement ne s'ouvrent pas avec tous les pays candidats : la Commission européenne, a-t-il estimé, a préféré pouvoir mettre en avant un groupe de pays, pour s'en servir comme d'un levier dans son entreprise de réforme de la PAC et des fonds structurels.

M. Michel Barnier est intervenu pour réaffirmer l'importance centrale des questions institutionnelles, qui conditionnent le fonctionnement de toutes les politiques communes.

M. Michel Caldaguès a estimé que les institutions communautaires avaient considérablement tardé à prendre la mesure des conséquences de la fin de la guerre froide, et que l'approche sélective adoptée par la Commission européenne témoignait de la persistance de cette myopie. Distinguer deux groupes dans les pays candidats, a-t-il estimé, est une erreur politique. La France commettrait une erreur du même ordre, a-t-il poursuivi,

en prétendant subordonner à une réforme institutionnelle la mise en oeuvre de l'élargissement : on ne peut dire à des pays émergeant de quarante années de domination soviétique que leur candidature ne peut être acceptée parce que les tentatives de réformer les institutions de l'Union n'aboutissent pas. Mieux vaut, a-t-il conclu, aborder la question de la réforme institutionnelle avec plus de prudence et de souplesse.

M. James Bordas a regretté que l'approche de la Commission européenne conduite à reporter les difficultés et finalement à entretenir une incertitude préjudiciable aux pays candidats. Il a souligné la nécessité d'adresser aux pays candidats un message clair, de nature à leur redonner confiance, et a souhaité que la délégation prenne position en ce sens.

M. Robert Badinter a estimé que l'élargissement était déjà fait dans les esprits. Son principe étant acquis, il paraît peu réaliste de vouloir faire de la révision des institutions une condition stricte de toute nouvelle adhésion. Le choix de la Commission européenne de ne retenir que certains pays, a-t-il poursuivi, peut sans doute paraître discutable : il en est ainsi pour tout examen de passage ; mais, là également, on a le sentiment que, dans les esprits, les jeux sont déjà faits. L'Union, a-t-il conclu, dispose d'un délai pour réaliser la réforme institutionnelle : la France doit chercher à le mettre à profit, en présentant cette réforme non comme un préalable pouvant compromettre l'élargissement, mais plutôt comme une exigence de raison.

M. Denis Badré, évoquant un entretien récent avec le président du parlement lituanien, a souligné que la séparation des pays candidats en deux groupes aurait des conséquences économiques négatives sur les pays du « deuxième groupe », qui seraient délaissés par les investisseurs étrangers. Puis, reconnaissant que le processus d'élargissement était irréversible, il a estimé qu'il n'en était que plus nécessaire de réfléchir sur les moyens d'empêcher qu'il ne se traduise par une dilution de

l'Union. Il a souhaité que la délégation organise un débat à ce sujet.

M. Nicolas About a, à son tour, souligné le caractère historique du processus d'élargissement et a estimé qu'il rendait d'autant plus discutable l'approche sélective de la Commission, la ligne de partage introduite au sein des Etats baltes paraissant à cet égard particulièrement critiquable.

M. Jacques Genton a souhaité qu'une question orale européenne avec débat sur l'élargissement soit inscrite au début de l'année prochaine à l'ordre du jour du Sénat. Puis, la délégation a décidé d'autoriser la publication du rapport d'information.

La délégation a ensuite **examiné le projet de rapport d'information de Mme Marie-Madeleine Dieulangard sur le régime communautaire des aides à la construction navale.**

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, rapporteur, a tout d'abord indiqué que la Commission européenne avait récemment présenté une communication intitulée « Vers une nouvelle politique de la construction navale », définissant des orientations pour l'avenir de ce secteur industriel. La Commission a en outre présenté deux propositions de règlement relatives aux aides publiques à la construction navale. Ces propositions ont fait l'objet d'une transmission au Sénat au titre de l'article 88-4 de la Constitution, sous le numéro E 936.

Le rapporteur a rappelé que ces propositions s'inscrivaient dans un contexte particulier. En 1994, l'Union européenne a signé un accord dans le cadre de l'OCDE prévoyant la disparition d'un grand nombre d'aides publiques à la construction navale. Cet accord, qui a été négocié à l'initiative des Etats-Unis, devait entrer en vigueur le 1er janvier 1996. Or, il n'est toujours pas en vigueur, faute de ratification par les Etats-Unis.

Le Conseil des ministres de l'Union européenne a décidé en avril dernier que, si l'accord de l'OCDE n'entrait

pas en vigueur, il conviendrait d'envisager la définition d'un nouveau régime d'aides au sein de l'Union européenne. Tel est l'objet des propositions formulées par la Commission européenne.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, rapporteur, a alors présenté les deux propositions de la Commission européenne relative aux aides publiques :

- la première vise à proroger l'application de la septième directive sur les aides à la construction navale jusqu'au 31 décembre 1998. Cette directive autorise les aides directes à la construction de navires dans la limite d'un plafond qui a été progressivement abaissé à 9 % de la valeur du navire. Cette directive autorise d'autres catégories d'aides, parmi lesquelles les aides régionales ;

- la seconde tend à mettre en oeuvre un nouveau régime d'aides à la construction navale à partir du 1er janvier 1998. Il s'agirait pour l'essentiel de durcir les conditions d'obtention de la plupart des catégories d'aides, notamment les aides à la restructuration. En outre, ce nouveau régime conduirait à la disparition totale des aides au contrat à partir du 31 décembre 2000.

Le rapporteur a estimé que ces propositions ne pouvaient être acceptées en l'état, dans la mesure où elle ne tenaient pas compte des distorsions existant au niveau mondial. Elle s'est élevée contre l'attitude des Etats-Unis qui, après avoir été à l'origine de l'accord de l'OCDE, refusent aujourd'hui de le ratifier. Elle a en outre souligné que les principaux concurrents de l'Union européenne, en particulier la Corée, avaient des comportements protectionnistes face auxquels l'Union ne disposait pas d'une politique commerciale efficace.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a alors souhaité qu'aucune date limite ne soit fixée pour la disparition des aides directes à la construction navale. Elle a fait valoir que le régime d'aides devrait être réexaminé en l'an 2000 et que la disparition des aides directes ne pourrait être éventuellement acceptée qu'après un examen de la

situation de la construction navale européenne et des conditions de concurrence au niveau mondial.

Le rapporteur a ensuite observé que l'Union ne pouvait attendre indéfiniment que le Congrès des Etats-Unis se décide à ratifier l'accord de l'OCDE. Elle a insisté sur la nécessité pour le Conseil de l'Union européenne de fixer une date limite pour l'entrée en vigueur de l'accord, après laquelle celui-ci serait considéré comme caduc.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, rapporteur, a en outre souligné qu'au sein même de l'Union européenne, les aides au contrat ne constituaient pas la seule distorsion de concurrence. Elle a souligné la nécessité de prendre en considération l'ensemble des aides versées par les Etats membres à leurs chantiers navals, en particulier les aides régionales, pour avoir une vision claire de la manière dont chaque Etat aide son industrie.

Concluant son propos, le rapporteur a exprimé le souhait que l'avenir de l'industrie européenne et la définition d'une politique du transport maritime ambitieuse soient prioritaires par rapport à l'application dogmatique des règles de concurrence. Elle a souligné que, si l'accord de l'OCDE était prochainement ratifié, il conviendrait de réfléchir à un nouveau système d'aides, mais que, en l'absence de ratification de cet accord, aucune raison objective ne justifiait la disparition automatique des aides directes le 31 décembre 2000.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, rapporteur, a alors présenté une proposition de résolution reprenant les conclusions de son rapport.

Après un large débat, la délégation a adopté quelques modifications rédactionnelles à la proposition de résolution, a décidé la publication du rapport d'information et s'est prononcée en faveur du dépôt, par le rapporteur, de la proposition de résolution.

Enfin, **M. Jacques Genton, Président**, a présenté la proposition d'acte communautaire E 951 relative à la signature et à la conclusion, par la

Communauté, d'un accord d'association avec la Jordanie. Il a indiqué que cet accord prévoyait d'instituer entre les parties un dialogue politique régulier et une coopération économique, l'un des objectifs poursuivis étant d'établir progressivement, au cours d'une période maximum de douze ans, une zone de libre-échange entre les parties.

M. Jacques Genton, Président, a précisé que cet accord contenait des clauses relatives au droit d'établissement et à la fourniture de prestations de services, à la circulation des capitaux, à la concurrence, à la coopération économique et financière entre les parties, au dialogue social, aux actions de coopération en matière sociale. Il a souligné que ce texte avait été transmis très récemment dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution mais que le Gouvernement souhaitait que la délégation se prononce en urgence à son sujet, afin qu'il puisse être signé le 24 novembre prochain à l'occasion de la visite d'une délégation jordanienne à Bruxelles.

M. Jacques Genton, Président, a précisé que cet accord avait été élaboré sur le modèle des accords d'association déjà conclus avec la Tunisie, Israël, le Maroc et la Palestine, et qu'il ne comportait que des dispositions très classiques. Il a fait valoir qu'il s'inscrivait dans le contexte de la coopération avec les pays tiers du bassin méditerranéen, chère aux gouvernements français successifs.

M. Daniel Millaud s'est inquiété des répercussions de ce texte sur les territoires d'outre-mer.

La délégation a alors décidé **de ne pas intervenir sur la proposition d'acte communautaire E 951.**

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPES D'ÉTUDES, DÉLÉGATIONS ET OFFICES
POUR LA SEMAINE DU 24 AU 29 NOVEMBRE 1997**

Commission des Affaires culturelles

Groupe d'étude sur le patrimoine architectural

Mercredi 26 novembre 1997

à 17 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Jean-Pierre Barberot, président, et de M. Patrice Huet, secrétaire général du Groupement national des entreprises de restauration de monuments historiques.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 25 novembre 1997

à 16 heures 30

Salle n° 263

- Audition de M. Jean-Claude Trichet, Gouverneur de la Banque de France ;

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 :

- . de M. Francis Grignon sur l'Industrie ;
- . de M. Pierre Hérisson sur les Technologies de l'Information et la Poste.

Mercredi 26 novembre 1997

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Examen du rapport de M. Gérard Larcher sur la proposition de résolution n° 61 (1997-1998) de M. Maurice Blin et plusieurs de ses collègues, tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne.

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 :

- . de M. Jean Besson sur l'Energie ;
- . de M. Jean-Jacques Robert sur les PME, le Commerce et l'Artisanat ;
- . de Mme Josette Durrieu sur l'Urbanisme.

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 26 novembre 1997

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission, examen du rapport de M. Maurice Lombard sur le projet de loi n° 221 (A.N., 11^e législa-

ture) autorisant l'approbation du quatrième protocole (services de télécommunications de base) annexé à l'accord général sur le commerce des services.

- Examen du rapport pour avis de M. Hubert Falco sur les crédits du ministère de la Défense, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998 (Air).

- Vote sur l'ensemble des crédits de la Défense pour 1998.

Commission des Affaires sociales

Jeudi 27 novembre 1997

à 10 heures 30

Salle n° 213

- Sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale, et de sa transmission, examen, en nouvelle lecture, du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mardi 25 novembre 1997

Salle de la commission des Lois

à 9 heures :

- Communication de M. Alex Türk sur le rapport de la mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information.

à 10 heures :

- Audition de Mme Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, ministre de la justice sur les crédits de la justice pour 1998.

Mercredi 26 novembre 1997

à 9 heures

Salle de la commission des Lois

- Accueil d'une délégation du Parlement tchèque.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 55 (1997-1998) de M. Michel Dreyfus-Schmidt et de plusieurs de ses collègues, tendant à préciser le mode de calcul de la durée maximale de détention provisoire autorisée par le code de procédure pénale.

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n° 75 (1997-1998) de M. Maurice Blin et de plusieurs de ses collègues, tendant à créer une commission d'enquête sur les conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à trente-cinq heures hebdomadaires (dont la commission des Finances est saisie au fond).

- Examen pour avis des crédits de la justice pour 1998 :

. Services généraux (rapporteur : M. Germain Authié)

. Administration pénitentiaire (rapporteur : M. Georges Othily)

. Protection judiciaire de la jeunesse (rapporteur : M. Patrice Gélard)

- Audition de M. Patrick Weil, responsable de la mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration.

**Groupe d'étude sur l'Arctique, l'Antarctique et les
Terres australes**

Jeudi 27 novembre 1997

à 10 heures 30

Salle de la commission des Lois

- Constitution du Bureau.
- Audition de M. Pierre Lise, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises.

**Commission d'enquête sur la politique énergétique
de la France**

Mardi 25 novembre 1997

à 16 heures

Salle n° 216

- Constitution du Bureau.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mardi 25 novembre 1997

à 16 heures 30

Salle n° 261

- Audition de M. Claude Cheysson sur l'évolution des « Europe » au lendemain du Conseil européen d'Amsterdam.

Mercredi 26 novembre 1997

à 17 heures

Salle n° 261

- Rencontre avec une délégation de sénateurs tchèques.

- Communication de M. Jacques Genton sur la XVII^e Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) qui s'est tenue à Luxembourg les 13 et 14 novembre 1997.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 26 novembre 1997

à 11 heures

au siège du CNRS

3, rue Michel-Ange

Paris 16^e

- Rencontre avec le Comité de direction du CNRS.