

N° 4

Samedi 31 octobre 1992

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1992-1993

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
 Affaires culturelles	
 ● <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Audition de M. Jack Lang, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture et de M. Jean Glavany, secrétaire d'Etat à l'enseignement technique	289
- Audition de Mme Catherine Tasca, secrétaire d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures	307
- Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement	324
● <i>Mission d'information - Mise en place et fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres</i>	
- Compte rendu des travaux de la mission	300
● <i>Culture - Expositions temporaires d'œuvres d'art - Garantie de l'Etat (Pjl n° 512)</i>	
- Examen des amendements	304
- Echange de vues sur la position de la commission en séance publique	305
● <i>Audiovisuel</i>	
- Audition de M. Hervé Bourges, président directeur général de France 2 et France 3	316
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (du 16 mars au 15 septembre 1992)</i>	333

Affaires économiques et plan

● <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Désignation de rapporteurs pour avis	335
● <i>Organisme extra-parlementaire - Commission supérieure du service public des postes et télécommunications</i>	
- Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat	335
● <i>Produits pétroliers - Réforme du régime pétrolier (Pjl n° 517)</i>	
- Examen du rapport	336
● <i>Produits pétroliers - Addition de 5 % de carburant d'origine agricole aux carburants pétroliers (Ppl n° 509)</i>	
- Examen du rapport	342
● <i>Marchés publics - Procédures de passation de certains contrats (Pjl n° 506)</i>	
- Examen des amendements	345
● <i>Entreprises - Délais de paiement (Pjl n° 2)</i>	
- Examen des amendements	345
● <i>Environnement - Assujettissement des carrières aux dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et création d'une commission départementale des carrières (Ppl n° 480)</i>	
- Examen du rapport	346
● <i>Mission commune d'information</i>	
- Communication du président	335

Affaires étrangères, défense et forces armées

● <i>Audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères</i>	361
● <i>Accord France-Fédération des Emirats arabes unis - Encouragement et protection réciproques des investissements (Pjl n° 422)</i>	
- Examen du rapport	353
● <i>Accord France-République d'Argentine - Encouragement et protection réciproques des investissements (Pjl n° 421)</i>	
- Examen du rapport	354
● <i>Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Pjl n° 510)</i>	

- Examen du rapport	355
● <i>Traité France-République de Russie (Pjl n° 511)</i>	
- Examen du rapport	356
● <i>Mission d'information en République Centrafricaine</i>	
- Communication	359
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (du 16 mars au 15 septembre 1992)</i>	360

Affaires sociales

● <i>Santé - Pharmacie et médicament (Pjl n° 470)</i>	
- Examen du rapport en deuxième lecture	367

Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation

● <i>Nomination de rapporteur</i>	393
● <i>Situation économique et monétaire</i>	
- Audition de M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, et de M. Martin Malvy, ministre du budget	376
● <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Audition de M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, et de M. Martin Malvy, ministre du budget	376
- Commerce et artisanat et article 83	369
- Services du Premier ministre : IV - Plan	372
- Services financiers	374
- Principaux éléments de l'équilibre	384
- Travail, emploi et formation professionnelle	400
- Services communs aux affaires sociales et au travail	401
- Journaux officiels	402
- Services du Premier ministre : III - Conseil économique et social	403
- Services du Premier ministre : I - Services généraux	404
- Jeunesse et sports	407
- Départements et territoires d'outre-mer	409
● <i>Groupe de travail - Aspects financiers de la protection sociale</i>	
- Examen des conclusions	394
● <i>Organisme extra-parlementaire - Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations</i>	

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat	411
● <i>Organisme extra-parlementaire - Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat	411
● <i>Organisme extra-parlementaire - Commission supérieure du service public des postes et télécommunications</i>	
- Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat	411
● <i>Europe - Contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des communautés européennes (Pplo n° 479)</i>	
- Examen des amendements	411

Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale

● <i>Justice - Réforme de la procédure pénale (Pjl n° 3)</i>	
- Audition de M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice	451
- Audition de M. Claude Pernollet, président de l'union syndicale des magistrats et de M. Valéry Turcey, secrétaire général	413
- Audition de M. Alain Terrail, président de l'association professionnelle des magistrats et de M. Gilles Dubigeon, juge d'instruction	416
- Audition de Mlle Anne Crenier, vice-président du syndicat de la magistrature	419
- Audition de Mme Geneviève Brégeon, président, et de M. Jean-François Ricard, vice-président, représentant l'association française des magistrats chargés de l'instruction	422
- Audition de M. Pierre Draï, Premier président de la Cour de cassation	428
- Audition de M. Pierre Bezio, procureur général près la Cour de cassation	433
- Audition de Mes Jean-Louis Cocusse et Jean-Yves Le Borgne, membres du conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris et de Me Jean-Pierre Gosselin, trésorier de la Conférence des Bâtonniers	438
- Audition de M. Jean-Louis Prévost, président de la commission information, et M. Jean-Pierre Delivet, conseiller, représentants du syndicat de la presse quotidienne régionale	444

- Audition de M. Jean Miot, président, et M. Laurent Dubois, directeur, du syndicat de la presse parisienne	446
- Audition de M. Charles Guerrin, secrétaire général du syndicat national des journalistes	449
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (du 16 mars au 15 septembre 1992)</i>	413

Délégation du Sénat pour les Communautés européennes

● <i>Nomination de rapporteur</i>	463
● <i>Constitution - Article 88-4 (Dispositions de nature législative contenues dans les propositions d'actes communautaires)</i>	
- Echange de vues	463

Programme de travail des commissions

et de missions communes d'information pour la semaine du 2 au 7 novembre 1992	467
--	-----

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 27 octobre 1992- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu **M. Jack Lang, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, accompagné de M. Jean Glavany, secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, sur le budget de l'éducation nationale pour 1993.**

Le ministre d'Etat a souligné l'importance de la progression des crédits de l'éducation nationale (+7,2 %) et a rappelé que la priorité budgétaire accordée à l'éducation a été respectée d'année en année : en 1992 le budget de l'éducation nationale a ainsi été dispensé de toute régulation budgétaire.

Il a indiqué que ce budget manifestait le souci de tenir compte à la fois de la demande des familles qui veulent pour leurs enfants une meilleure réussite scolaire, des professeurs qui doivent bénéficier de meilleures conditions matérielles et morales d'exercice de leur métier ainsi que des élèves et des étudiants qui ont besoin de professeurs de qualité pour les conduire vers un savoir et un métier.

M. Jack Lang a ensuite articulé son propos autour de trois axes.

En premier lieu, le projet de budget pour 1993 - a-t-il souligné - vise à mieux accueillir les élèves et les étudiants. L'augmentation des effectifs (+80.000 étudiants, par exemple dans l'enseignement supérieur) réclame un effort particulier de création d'emplois d'enseignants. L'accent est mis pour 1993 sur les collèges

où 2.000 emplois supplémentaires d'enseignants sont prévus et sur l'enseignement supérieur où seront recrutés 2.250 enseignants chercheurs, 900 enseignants du second degré et 1.000 professeurs associés à mi-temps.

Pour un meilleur encadrement des établissements est prévue la création de 2.000 emplois de personnels administratifs, techniques, ouvriers, sociaux et de service (ATOSS) auxquels s'ajoutent 370 emplois de personnels de direction, conseillers principaux d'éducation et documentalistes.

Les crédits d'équipement de l'enseignement supérieur atteignent 3,3 milliards de francs en autorisations de programme pour permettre l'exécution du plan Université 2000.

Les crédits de bourses progressent de 14 % et les effectifs de boursiers pourront augmenter de 11 %. 9.600 nouveaux logements seront également proposés aux étudiants à la rentrée 1993.

M. Jack Lang, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, a ensuite présenté les mesures destinées à renforcer la qualité du système de formation.

Tout d'abord, pour faciliter la rénovation pédagogique, 500 emplois de professeurs des écoles sont créés malgré la diminution globale du nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement primaire, et 2.500 emplois sont prévus pour mettre en oeuvre la réforme des lycées.

110 millions de francs supplémentaires sont consacrés aux moyens de fonctionnement des I.U.F.M. et à l'amélioration de la formation des enseignants. En outre, l'objectif d'amélioration de la gestion de l'éducation nationale reçoit une impulsion nouvelle et des crédits sont consacrés à la rectification d'anomalies constatées notamment en matière de retard de paiement de vacances aux membres des jurys d'examen et de remboursement de frais de déplacement des fonctionnaires.

Le ministre d'Etat s'est enfin félicité de la réunion des deux ministères de l'éducation nationale et de la culture qui permet un développement des enseignements artistiques, des bibliothèques universitaires et des musées de l'éducation nationale.

M. Jack Lang a conclu son exposé en indiquant qu'au-delà des chiffres le projet de budget visait à améliorer la qualité du système éducatif et à mieux l'adapter aux besoins sans renoncer aux grandes traditions humanistes de l'enseignement, et en soulignant que l'éducation nationale a tout à gagner à s'inspirer des expériences étrangères réussies.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, après avoir souligné qu'en raison de la forte expansion des effectifs des étudiants, le budget de l'enseignement supérieur n'est pas en mesure de répondre de manière satisfaisante aux besoins, a posé des questions sur :

- l'effort des collectivités locales en matière de constructions universitaires et le rôle de l'Etat dans la correction des équilibres régionaux de la carte universitaire ;

- les créations d'emplois d'enseignants du second degré dans l'enseignement supérieur, qui s'analysent comme un prélèvement sur le potentiel de formation de l'enseignement secondaire ;

- les possibilités de dérogations au statut Savary en vue de faciliter l'implication des entreprises et des collectivités locales dans l'enseignement supérieur ;

- la conception et la mise en oeuvre de la réforme des premiers cycles ;

- sur les difficultés de mise en place du système de prêt pour les étudiants.

Le président Maurice Schumann a posé au nom de

M. Pierre Vallon, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire, empêché, des questions sur :

- les mesures prévues en faveur des collèges, qui constituent un des principaux «maillons faibles» du système éducatif ;

- la priorité accordée à l'enseignement technique alors que depuis 10 ans l'augmentation des effectifs bénéficie essentiellement à l'enseignement général ;

- la réforme de l'école primaire et ses incidences sur les fermetures de classes en zone rurale ;

- la nécessaire réduction des inégalités entre l'enseignement public et l'enseignement privé en matière de dépenses d'investissement.

M. Adrien Gouteyron a interrogé le ministre d'Etat sur les améliorations à apporter à l'organisation et au fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres. Evoquant la stagnation du nombre de candidats aux concours du CAPES, le fléchissement des candidatures aux concours d'enseignants du premier degré, la difficulté de faire coopérer le monde des anciens formateurs en école normale d'instituteurs avec celui des enseignants-chercheurs, il s'est demandé si le caractère universitaire des I.U.F.M. était suffisamment affirmé et quelles mesures étaient envisagées pour remédier à l'insuffisance choquante de la formation des maîtres de l'enseignement technique.

M. Adrien Gouteyron a également souhaité des précisions sur les actions envisagées pour réhabiliter la récitation dans l'enseignement du premier degré, et s'est interrogé sur les conséquences de la mise en place des cycles à l'école primaire sur la réorganisation du réseau scolaire.

M. Pierre Laffitte a souligné la nécessité de promouvoir la télévision éducative et a rappelé l'intérêt d'associer les régions à la conception et à la réalisation d'émissions éducatives. Puis il a interrogé le ministre d'Etat sur une éventuelle participation du ministère de

l'éducation nationale à des actions régionales associant des moyens financiers privés et publics pour développer des chaires universitaires régionales, en s'inspirant d'expériences étrangères. Il a enfin souligné que l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur passait par l'octroi de moyens budgétaires dont ils puissent disposer librement, et non de ressources pré-affectées.

M. Jean-Louis Carrère a posé des questions sur les crédits et l'échéancier prévus pour l'intégration des professeurs d'enseignement général de collège dans le corps des professeurs certifiés, sur l'amplification souhaitable du rythme de passage des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, sur la mise en oeuvre du plan Université 2000 et sur la formation des enseignants aux disciplines artistiques.

M. Roger Chinaud, soulignant que la politique de création massive d'emplois poursuivie depuis plusieurs années n'avait pas eu de conséquences perceptibles sur la qualité de l'enseignement, a indiqué que si les crédits de personnel étaient consommés, les emplois d'enseignants n'étaient pas effectivement créés. Il a rappelé la nécessité d'un contrôle plus strict de l'exécution des mesures prévues par les documents budgétaires présentés au Parlement et a demandé la communication aux Assemblées d'un état récapitulatif des emplois réellement créés.

M. Roger Chinaud a également interrogé le ministre d'Etat sur la fixation à 30 élèves de l'effectif des classes maternelles et sur la nécessité de répondre aux besoins d'investissement de l'enseignement privé.

Mme Danielle Bidard-Reydet a tout d'abord indiqué que le budget de l'éducation nationale, même s'il est en progression, laisse subsister des besoins non satisfaits, et a mis l'accent sur la nécessité d'une démocratisation de l'enseignement. Puis elle a évoqué l'insuffisance de l'augmentation des bourses dans l'enseignement supérieur, du nombre d'étudiants qui s'orientent vers des études scientifiques ainsi que de la

qualité de leur formation et de l'effort consacré à la recherche universitaire.

Mme Danielle Bidard-Reydet a également estimé souhaitable, pour préserver la spécificité de l'enseignement supérieur, de ne pas y affecter des enseignants du second degré, et de développer le nombre des personnels A.T.O.S. qui jouent un rôle essentiel pour l'accueil des étudiants et la qualité de la vie étudiante.

Au sujet de l'enseignement scolaire, elle s'est inquiétée des fermetures de classes primaires dans des quartiers difficiles et autrefois classés en zone d'éducation prioritaire ; de l'existence des listes d'attente pour l'accès aux classes maternelles ; des classes de lycées surchargées ; de l'absence de publication du plan pluriannuel de recrutement d'enseignants et de la nécessité de valoriser l'enseignement technique.

M. François Lesein, après avoir insisté sur la nécessité d'accorder un choix plus grand de la deuxième langue dans les collèges situés en zone rurale et regretté le maintien de l'encadrement des tarifs des cantines scolaires, a posé des questions sur la formation des professeurs de sport et sur le recul à 60 ans de l'âge de la retraite pour certains instituteurs accédant au corps des professeurs des écoles.

M. André Maman s'est alarmé de la réduction de 55 % du nombre des postes de professeurs affectés à l'enseignement français en Allemagne alors que la diminution prévue du nombre d'élèves n'est que de 15 %.

M. Philippe Richert s'est interrogé sur l'incidence en termes de taux d'encadrement des créations d'emplois dans les collèges, et s'est inquiété des conditions d'attribution des bourses de l'enseignement secondaire, dont il a souligné que le montant était très insuffisant.

M. Claude Saunier, après s'être félicité de l'augmentation des crédits du ministère de l'éducation nationale, a demandé au ministre d'Etat de faire le point sur la réforme de la formation des maîtres, la création des

instituts universitaires professionnalisés et la réforme des premiers cycles. Il a également souhaité connaître les mesures prévues pour développer la télévision éducative et pour répondre aux préoccupations d'aménagement du territoire dans le cadre du plan Université 2000.

Dans ses réponses aux divers intervenants, **M. Jack Lang, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale**, a apporté les précisions suivantes :

- S'agissant de l'action sociale, plusieurs indicateurs témoignent de l'importance de l'effort engagé : 32 % des collégiens, 25 % des lycéens et 40 % des élèves en lycées professionnels sont boursiers. Le total des crédits de bourses s'élève à 3,3 milliards de francs et le montant moyen reçu par un lycéen est de 3.700 francs ; les nouvelles mesures adoptées par l'Assemblée nationale en matière d'allocation de rentrée scolaire représentent un effort budgétaire supplémentaire d'un milliard de francs.

- Sur l'évolution des recrutements, il convient, à son avis, d'accueillir avec prudence les prévisions parfois affichées avec certitude par les statisticiens et éviter de s'emprisonner dans un plan quinquennal de recrutement trop rigide. Globalement, le total des recrutements prévu d'ici l'an 2000 s'élève à 270.000, soit 13.000 professeurs des écoles et 17.000 professeurs du second degré par an. Les résultats des concours ouverts en 1992 permettent de répondre à la quasi intégralité des besoins et, en 1993, le déficit de recrutement ne sera que de 650 postes au lieu de 5.550 à la rentrée 1988. Cette évolution positive s'explique notamment par les efforts consentis pour la revalorisation matérielle et la réhabilitation morale de la fonction d'enseignant.

- Les I.U.F.M. doivent être améliorés et les conclusions de la mission d'information du Sénat sont attendues avec intérêt, mais la formation des maîtres ne doit pas souffrir de perpétuels changements. Le caractère attractif du nouveau système de formation se manifeste par le fait que le nombre de reçus aux concours d'enseignants a augmenté de 19 % sans que cette progression se fasse au

détriment de la qualité du recrutement. Les liens des I.U.F.M. avec les universités se sont renforcés, la quasi totalité des conventions de rattachement ont été signées. Il convient en tout état de cause d'accorder aux I.U.F.M. le temps nécessaire à leur mise en place.

- La réforme du premier cycle universitaire donne lieu à un débat difficile. Une concertation a été engagée et a abouti à la publication d'un premier texte qui a pour objet notamment l'amélioration de l'information des étudiants, la mise en place de groupes de travail restreints et l'instauration du tutorat ; ce texte déjà appliqué par certains établissements à la rentrée 1992 sera généralisé en 1993. Sur la réforme des filières, une concertation est en cours et un plan général a été arrêté : il sera complété par des textes-cadre portant sur chaque discipline.

- Les crédits de bourse ont doublé dans l'enseignement supérieur depuis 1987, et il convient de veiller à l'amélioration des conditions de logement et de transports urbains des étudiants, avec la participation des collectivités locales.

- La progression des crédits de la recherche universitaire est de 7.5 % au total et permet notamment de poursuivre la politique des contrats quadriennaux.

- Le nombre de promotions d'instituteurs dans le corps des professeurs des écoles a été fixé à 12.000 pour les années 1993 et 1994 ce qui correspond à un maintien du rythme antérieur, et ces promotions seront accélérées à partir de 1995.

- Pour les professeurs d'enseignement général de collège (P.E.G.C.), l'engagement qui a été pris de leur offrir les mêmes perspectives de carrière que les professeurs certifiés sera respecté, étape par étape, au terme d'une concertation déjà ouverte.

- Un instituteur intégré dans le corps de professeurs des écoles peut partir en retraite à 55 ans s'il a 15 ans de carrière. Sinon, il ne peut prendre sa retraite qu'à 60 ans, comme le prévoit le statut des professeurs des écoles.

- Les élèves enseignants bénéficient d'une formation professionnelle à l'enseignement artistique sous forme de stages en entreprise culturelle et d'ateliers de pratique artistique.

- A aucun moment les services de l'éducation nationale n'ont limité à trente les effectifs des classes enfantines ; il est cependant vrai que certaines organisations syndicales ont tenté, de manière inadmissible et contraire à la loi, de limiter le nombre des élèves accueillis en classes maternelles. Pour le Gouvernement, l'objectif est de parvenir à la scolarisation à 100 % des enfants de trois ans, et, dans les zones d'éducation prioritaire, de scolariser à 100% les enfants de deux ans.

- En ce qui concerne les créations d'emplois, la conformité des ouvertures de crédits à la loi de finances est assurée par le contrôleur financier, et les recteurs effectuent un recensement précis des emplois ouverts dans chaque académie. Le décalage entre les crédits inscrits et les crédits réellement consommés est cependant inévitable car les crédits initialement prévus sont calculés sur la base d'un coût budgétaire moyen. Il convient toutefois de se féliciter du fait que les ajustements nécessaires ne dépassent pas en définitive 0,5 % en valeur absolue.

- La réduction du nombre d'emplois dans l'enseignement français en Allemagne s'explique par le retrait des forces françaises qui modifie la situation antérieure ; des solutions seront toutefois recherchées pour faire face aux besoins de scolarisation des enfants concernés.

- Si les classes primaires contribuent à la revitalisation du monde rural, ce qui justifie dans les départements concernés que les taux d'encadrement soient abaissés à un maître pour 12 à 15 élèves, il convient de tenir également compte de l'intérêt des élèves et du choix des familles qui ont tendance à délaisser les écoles à classe unique.

- Dans les collèges, les 2.000 créations d'emplois prévues permettront de stabiliser les taux d'encadrement à 24,5 élèves par classe.

- La rénovation des collèges est en cours d'élaboration et s'attachera particulièrement à améliorer l'accueil des élèves en difficulté, le soutien en sixième et cinquième, la voie technologique en quatrième et troisième, l'information ainsi que l'orientation et la santé des élèves.

- Les professeurs certifiés et agrégés -qui ont déjà vocation à enseigner en classe préparatoire- sont parfaitement compétents, lorsqu'ils sont affectés dans l'enseignement supérieur, pour encadrer les premiers cycles universitaires en ménageant de manière harmonieuse la transition entre le lycée et l'université. Dans le même temps, le potentiel de formation du second degré est renforcé par des créations d'emplois nombreuses.

- Le nombre d'étudiants en sciences augmente plus vite que l'ensemble des effectifs, et le taux de passage du premier au second cycle est plus élevé dans les disciplines scientifiques que dans les autres. Dans l'enseignement primaire, la réhabilitation de «la leçon de choses» serait de nature à mieux familiariser les enfants avec l'environnement technique. Dans l'enseignement secondaire, la réforme des lycées répond en revanche au souci de lutter contre le prestige excessif de la filière C, et de réhabiliter les filières d'excellence non scientifiques.

- L'échec de la mise en place des prêts étudiants doit conduire à rechercher les voies d'une meilleure mobilisation des institutions bancaires, en s'inspirant notamment de l'exemple allemand.

- Le plan Université 2000 a permis d'engager une réflexion prospective sur le développement de l'enseignement supérieur et a contribué à un certain rééquilibrage de la carte universitaire par la création d'universités dans le Nord et l'Ouest, par un effort de désengorgement de l'académie de Paris, par le développement des I.U.T. et grâce à la multiplication des

synergies entre les universités de taille moyenne. Il a été demandé à M. René Rémond d'engager une réflexion sur l'équilibre à trouver entre l'impulsion nationale et les initiatives locales en matière d'enseignement supérieur.

- Le dossier de la télévision éducative est entre les mains du Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Gouvernement souhaite la rectification de l'anomalie que constitue le retard de la France en matière de télévision éducative. Celle-ci peut également, grâce à la participation des régions, servir le progrès de la formation professionnelle.

- L'encadrement des tarifs des cantines scolaires, conforme aux règles appliquées par le ministère des finances mais anormal du point de vue des maires, pose un problème embarrassant.

M. Jean Glavany secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, a ensuite apporté les précisions suivantes :

- Pour contrecarrer la baisse des effectifs de l'enseignement technique qui s'observe surtout dans les filières conduisant en 3 ans au certificat d'aptitude professionnelle, un plan de relance du C.A.P. est prévu mais celui-ci nécessite la participation des branches professionnelles. La date de la campagne de promotion de l'enseignement technique a en outre été avancée au mois de novembre pour améliorer son efficacité. A long terme, l'augmentation des effectifs de l'enseignement technique passe par une restructuration de l'information et de l'orientation dans les collèges ;

- Il convient de laisser aux instituts universitaires de formation des maîtres, qui regroupent les anciennes écoles normales nationales d'apprentissage, le temps de perfectionner la formation des maîtres du technique dont le coût est plus élevé que celle des maîtres de l'enseignement général. Lors des derniers concours de recrutement de professeurs de lycée professionnel et de professeurs d'enseignement technique, le nombre de candidats a été deux fois supérieur au nombre de postes

offerts. Pour contribuer à satisfaire l'objectif de renouvellement des corps d'enseignants, un projet de loi, qui sera déposé prochainement, prévoit la mise en place d'un statut de professeur associé de l'enseignement secondaire permettant à des personnels qualifiés issus de l'entreprise de faire bénéficier les élèves de leurs compétences ;

- 28 instituts universitaires professionnalisés ont été créés en 1991 et 83 en 1992 ce qui témoigne de leur succès. Un effort spécifique en matière d'emplois et de crédits (+ 50 millions de francs au budget pour 1993) leur est affecté qui s'ajoute au potentiel déjà existant.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur de la mission d'information chargée d'étudier la mise en place et le fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres, a ensuite présenté à la commission un compte rendu des travaux de la mission.

Il a au préalable indiqué que la mission d'information s'était attachée à définir les améliorations souhaitables des I.U.F.M. et non pas à remettre en cause leur existence. La mission a également été frappée par l'ampleur de la mobilisation des responsables des I.U.F.M. et des formateurs en faveur de l'amélioration de la formation des maîtres.

M. Adrien Gouteyron a rappelé les données quantitatives du recrutement des enseignants et a regretté l'insuffisance de l'attention portée aux efforts de formation précédemment consentis, qui explique le malaise exprimé par certaines catégories de formateurs.

Il a ensuite présenté les trois grands axes du rapport de la mission d'information.

En premier lieu, la conduite de la réforme de la formation des maîtres a présenté plusieurs imperfections. Un certain flou a tout d'abord affecté la définition des objectifs de la création des I.U.F.M. Ensuite, le cadrage de l'expérimentation a été imprécis et le pilotage administratif mal coordonné. Enfin, les rapports

d'inspection générale dressant le bilan de l'expérimentation des I.U.F.M. n'ont jamais été publiés ni communiqués au Parlement.

Cette méthode gouvernementale a eu pour effet d'exacerber un certain nombre de craintes. La principale crainte concerne les risques de «dérive psychopédagogique». Tout en relevant l'existence bien réelle de ce danger, la mission d'information a néanmoins constaté qu'il existait une quasi unanimité pour affirmer clairement la distinction entre la pédagogie générale- qui est d'une faible utilité quand elle ne se fonde pas sur l'observation concrète- et la didactique des disciplines, qui doit être approfondie, surtout dans les matières littéraires. Le rapporteur a enfin mentionné les difficultés d'organisation et de fonctionnement imputables à l'éclatement des sites des I.U.F.M.

Abordant la seconde partie du rapport consacré aux dangers de la généralisation hâtive d'I.U.F.M. encore perfectibles, **M. Adrien Gouteyron** a indiqué que l'effet de la réforme sur le nombre de candidats aux concours constitue une déception. Même si le nombre de reçus aux concours, notamment au C.A.P.E.S., a augmenté, les effectifs de candidats aux concours ont légèrement régressé pour le second degré et ont diminué de 50 % pour le premier degré.

S'agissant de la répartition des candidats, le rapporteur s'est inquiété de la nette prédominance des licenciés en psychologie et sciences humaines dans le vivier de recrutement des maîtres du premier degré, et du caractère moins attractif des carrières du second degré qui, à rémunération égale, n'offrent pas aux candidats, et particulièrement aux jeunes femmes, la garantie de pouvoir rester dans un même département comme le permet la carrière de professeur des écoles.

Evoquant les incidences de la réforme sur la qualité de la formation des maîtres, **M. Adrien Gouteyron** a indiqué tout d'abord que la cohérence du parcours offert aux futurs maîtres du primaire a diminué par rapport au

système des écoles normales, principalement en raison de la place du concours situé en fin de première année d'I.U.F.M.. La première année est ainsi écartelée entre la préparation aux concours et le souci de professionnalisation. Les maîtres de l'enseignement secondaire général connaissent, quant à eux, un certain malaise et un désenchantement dans les I.U.F.M. Enfin, la formation des maîtres de l'enseignement technique n'a pas été assez affirmée comme une priorité et a été victime d'un phénomène de dilution.

Le rapporteur a ensuite indiqué que l'agrégation est restée en dehors de la logique des I.U.F.M. et que la généralisation de la formation des maîtres à ceux qui en ont le plus besoin n'a pas eu lieu puisque les maîtres auxiliaires et les candidats reçus sur une liste complémentaire en sont exclus.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a ensuite énuméré les propositions de la mission d'information pour rendre les I.U.F.M. plus attrayants et plus efficaces.

Il convient tout d'abord de remédier aux travers du pilotage des I.U.F.M. par l'éducation nationale en informant régulièrement le Parlement du suivi par les inspections générales de la formation des maîtres, et en donnant un plus grand rôle de coordination à la sous-direction chargée de la formation des maîtres.

L'accroissement équilibré du vivier de candidats nécessite en outre d'afficher les prévisions de recrutement, non seulement au niveau national, mais aussi à l'échelon académique, de développer les initiatives de création de licences de culture scientifique ou à dominante littéraire, sans tomber dans les travers du D.E.U.G. instituteur, de réaménager le régime des allocations pour un pré-recrutement au niveau Bac + 1 et pour favoriser le recrutement de jeunes enseignants, et de réfléchir aux conditions d'une régionalisation du recrutement et de la gestion des enseignants du second degré.

Un troisième objectif doit être de donner une formation aux maîtres qui en ont le plus besoin.

Pour la cohérence de la formation des maîtres, il est proposé de placer les concours de recrutement avant l'entrée en I.U.F.M., ce qui nécessite le durcissement simultané des conditions de titularisation des enseignants pour lutter contre l'effet de démobilisation des candidats après leur réussite au concours et d'ancrer la formation pédagogique dans l'observation du réel.

Afin de mettre l'accent d'urgence sur la formation des maîtres de l'enseignement technique, il convient de revoir la carte de la formation des maîtres du technique et de réaménager le parcours de formation des futurs enseignants du technique en introduisant un véritable stage d'immersion en entreprise.

Ensuite, pour accentuer leur dimension universitaire, certains I.U.F.M. n'ayant qu'une seule université de rattachement pourraient, à titre expérimental, être transformés en instituts internes aux universités ; il faut également envisager la scission des I.U.F.M., dont la capacité d'accueil est supérieure à un seuil d'environ 3.000 personnes et dont le gigantisme est source d'anonymat et de lourdeur de gestion.

Afin de ne pas reconstituer un monde clos, il est suggéré de favoriser la mobilité des formateurs en organisant un va-et-vient entre l'université et les I.U.F.M. et en maintenant les formateurs au contact direct de la réalité scolaire.

Enfin, il est nécessaire d'articuler la formation initiale des maîtres avec la formation continue.

Le président Maurice Schumann a félicité le rapporteur de sa capacité à rattacher les détails de l'analyse de la formation des maîtres à une conception générale de l'enseignement.

M. Robert Castaing a manifesté son accord avec l'esprit et les conclusions du rapport.

Mme Danielle Bidard-Reydet a dit approuver pour l'essentiel l'analyse présentée par le rapporteur, mais a souligné l'insuffisance des moyens attribués aux I.U.F.M., la nécessité d'accentuer la présence de la recherche dans ces instituts et s'est déclarée opposée à la régionalisation des concours du second degré.

M. Philippe Richert a évoqué le danger de la création de licences «au rabais» qui n'auraient pour seul débouché que les concours d'enseignants.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Michel Miroudot, rapporteur**, les amendements au projet de loi n° 512 (1991-1992) relatif à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'oeuvre d'art.

A l'article premier, elle a donné un avis favorable à l'adoption du sous-amendement n° 10 à l'amendement n° 3 de la commission, présenté par M. Pierre-Christian Taittinger. Elle a estimé satisfaits par l'amendement n° 4 de la commission, qui tend à insérer un article additionnel après l'article premier, les amendements n° 7 présentés par M. Ivan Renar et les membres du groupe communiste et apparenté et n° 2 présenté par M. François Lesein. Elle a donné un avis défavorable à l'adoption des amendements n° 8 et n° 9 présentés par M. Ivan Renar et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption du sous-amendement n° 11, présenté par M. Pierre-Christian Taittinger, à l'amendement n° 4 de la commission, qui tend à insérer un article additionnel après l'article premier. Préférant s'en tenir, pour la rédaction de cet article additionnel, à sa propre rédaction, elle a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 1 présenté par Mme Seligmann et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 2, elle a donné un avis favorable à l'adoption du sous-amendement n° 12, présenté par M. Pierre-

Christian Taittinger, à l'amendement n° 5 de la commission.

Après une intervention du **président Maurice Schumann**, elle a enfin décidé de rectifier son amendement n° 3, afin d'introduire dans le projet de loi une référence explicite au plafond annuel de garantie qui devrait être fixé dans la loi de finances.

Au cours d'une seconde réunion, tenue l'après-midi, la commission a débattu de la position qu'elle recommanderait au Sénat d'adopter sur le vote de l'ensemble du **projet de loi n° 512 (1991-1992)** relatif à l'institution d'une **garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art**, dès lors que le Gouvernement a choisi d'invoquer l'irrecevabilité financière de l'amendement n° 4 de la commission tendant à étendre aux collectivités locales le bénéfice de cette garantie.

Le **président Maurice Schumann** a exprimé sa surprise devant l'attitude du Gouvernement en rappelant que la commission avait, pour faciliter l'adoption de cet amendement, rectifié son amendement n° 3 afin d'y introduire une référence explicite au plafond annuel de garantie, qui serait fixé, sur proposition du Gouvernement, dans la loi de finances. Il a précisé que la position du Secrétaire d'Etat sur l'amendement n° 4 de la commission l'empêcherait de prendre la responsabilité de proposer au Sénat d'adopter ce projet de loi.

M. Michel Miroudot, rapporteur, rejoignant le président Maurice Schumann, a rappelé que l'adoption de cet amendement conditionnait le vote positif que la commission avait appelé à émettre sur l'ensemble du projet de loi.

M. Ivan Renar, après avoir exprimé sa déception devant l'attitude du Gouvernement, s'est interrogé sur l'opportunité d'aller jusqu'à recommander un vote négatif sur un projet de loi qui comportait des éléments positifs.

Mme Françoise Seligmann, rappelant tout l'intérêt du projet de loi dont chacun avait reconnu qu'il constituait une avancée, a déclaré qu'elle voterait pour son adoption, même si les amendements relatifs à son extension aux collectivités locales ne pouvaient être adoptés.

M. Jean-Paul Hugot a souligné qu'en raison, d'une part, de la contribution déterminante des collectivités territoriales à la vie culturelle nationale et, d'autre part, de la mission spécifique impartie au Sénat à l'égard des collectivités locales, il lui semblait impossible, sur le plan des principes, de recommander l'adoption du projet de loi si les collectivités territoriales ne pouvaient en bénéficier.

M. François Autain, remarquant que le projet de loi constituait, pour les organisateurs de grandes expositions d'oeuvres d'art, et en dépit du refus opposé par le Gouvernement à l'extension de ce dispositif aux collectivités locales, un progrès incontestable, a indiqué que le groupe socialiste le voterait en l'état.

M. François Lesein a demandé s'il n'était pas possible de renvoyer le vote sur l'ensemble du texte jusqu'à ce que le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, puisse venir s'exprimer devant la commission.

M. Maurice Schumann, président, a souligné que la seule garantie pour le Sénat que le texte revienne devant lui était de voter contre l'adoption du projet de loi, car s'il approuvait un texte, l'Assemblée nationale pourrait l'adopter dans les mêmes termes, mettant ainsi fin à la navette.

M. Jean-Pierre Camoin a renchéri en indiquant que si le Sénat s'inclinait aujourd'hui, il faudrait vraisemblablement attendre trente cinq ans, comme en Grande-Bretagne, pour que le bénéfice de la garantie soit étendu aux collectivités locales. Il a au contraire souligné qu'en faisant preuve de sa détermination, le Sénat avait une chance de sensibiliser l'Assemblée nationale à

l'importance qu'il attachait à l'extension du champ d'application du projet de loi.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé qu'il convenait de demander le renvoi du vote sur l'ensemble du projet de loi jusqu'à ce que le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, puisse venir défendre ce texte devant le Sénat et qu'à défaut, en raison de l'importance qu'elle attachait à l'extension du dispositif aux collectivités territoriales, elle ne pourrait recommander au Sénat l'adoption de ce projet de loi.

Mercredi 28 octobre 1992- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- Au cours d'une première réunion, tenue dans la matinée, la commission a entendu Mme Catherine Tasca, secrétaire d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1993.

Mme Catherine Tasca a introduit son exposé en soulignant que l'évolution du budget de la présence culturelle française à l'étranger témoignait de l'importance qu'attachait le Gouvernement à cette action, qui se trouve désormais confortée par la réunion, au sein d'un même portefeuille ministériel, des attributions relatives à la francophonie d'une part, et aux relations culturelles extérieures, d'autre part.

Le secrétaire d'Etat a rappelé que la francophonie, qui rassemble aujourd'hui 47 pays ou communautés francophones, avait reçu une nouvelle impulsion lors du sommet de Chaillot, en novembre 1991. Elle a indiqué que la réforme des institutions adoptée à cette occasion avait permis d'élargir le champ d'intervention et de renforcer les moyens d'action des principaux opérateurs de la francophonie, et notamment de l'agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.). Mme Catherine Tasca a également souligné que les préoccupations de la communauté francophone s'étaient diversifiées, et qu'il avait notamment été décidé de soutenir l'évolution des

Etats qui s'engageaient sur la voie de la démocratisation. Elle a enfin précisé que le budget de la francophonie s'établissait à 56 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1993 et que la progression de 14% de cette enveloppe devrait permettre à la France d'accroître sa participation à l'exécution des décisions arrêtées au sommet de Chaillot, d'une part, et à la préparation du prochain sommet qui se tiendra à l'Ile Maurice, d'autre part.

En fonction des priorités géographiques de l'action culturelle, le secrétaire d'Etat a indiqué que les moyens supplémentaires accordés en 1993 au Maghreb et au Proche Orient (+ 7,5 millions de francs) permettront de conforter la relance de la coopération culturelle et scientifique amorcée avec ces pays en 1992 ; 10 millions de francs de mesures nouvelles affectées à l'Europe Centrale et Orientale permettront d'entamer une coopération avec les jeunes Etats de la Communauté des Etats Indépendants (C.E.I.) ; les crédits destinés à la péninsule indochinoise progresseront d'un tiers en 1993, afin de permettre à la France de répondre aux besoins urgents recensés dans cette région ; enfin, un crédit de 10 millions de francs supplémentaires permettra de conforter l'action menée depuis de nombreuses années dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.).

La politique culturelle extérieure de la France s'ordonne autour de quatre priorités sectorielles. L'action dans le domaine linguistique et éducatif constitue «l'épine dorsale» de cette politique. Elle repose non seulement sur le réseau d'enseignement français à l'étranger, dont la gestion est désormais confiée à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (A.E.F.E.), mais aussi sur une véritable coopération éducative contribuant, à la demande de nos partenaires, à la réorganisation ou à la modernisation de leur système pédagogique, ou tendant à la fourniture de matériel pédagogique. En 1993, il est prévu d'accroître de 53 millions de francs les crédits

affectés à ce secteur, dont 3 millions de francs seront affectés à l'office universitaire et culturel français en Algérie (O.U.C.F.A.) et 50 millions de francs seront imputés sur le budget de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger pour l'application du plan de revalorisation des carrières enseignantes. L'agence recevra, par ailleurs, pour l'attribution des bourses scolaires, 10 millions de francs de crédits supplémentaires, issus des produits financiers que permettra de dégager le versement anticipé de la première tranche de sa dotation.

L'action audiovisuelle extérieure a été marquée ces dernières années par un effort de rationalisation. La création, en 1989, d'un conseil audiovisuel extérieur de la France (C.A.E.F.) a permis de préciser les objectifs de cette politique et le rôle spécifique des différents opérateurs publics et privés intervenant dans ce champ. Cette action sera confortée, en 1993, par une dotation nouvelle de 119,5 millions de francs : 68,5 millions de francs seront destinés à renforcer les moyens d'action des principaux opérateurs de l'action télévisuelle extérieure, parmi lesquels la banque d'image, Canal France International, et la télévision francophone, TV5 -qui est désormais reçue en Afrique et devrait être diffusée sur le câble en Amérique latine avant la fin de l'année- ; 51 millions de francs seront affectés à l'action radiophonique extérieure, dont 41 millions de francs correspondent à l'exécution du plan de développement de Radio France Internationale.

Dans le domaine artistique, la politique extérieure de la France repose sur un réseau particulièrement dense d'instituts et de centres culturels implantés à l'étranger et sur la collaboration établie avec le réseau des alliances françaises. Elle est aussi le fruit de l'action définie par l'association française d'action artistique (A.F.A.A.), qui contribue à l'«exportation» de la vie culturelle française à l'étranger et participe, par des accords de coproduction artistique, des échanges d'artistes ou une contribution à la formation professionnelle des cadres culturels, à une coopération permanente avec les pays partenaires.

La coopération scientifique, technique et universitaire représente aujourd'hui près de la moitié des crédits d'intervention de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Cette coopération, qui repose sur une politique dynamique d'octroi de bourses, d'accueil ou d'échanges de chercheurs de haut niveau, contribue à l'édification de liens durables entre les élites française et étrangères. Elle constitue de ce fait la base d'une francophonie vivante.

Les priorités que le Gouvernement entend assigner l'an prochain à la politique culturelle extérieure de la France sont :

- la recherche d'une meilleure articulation entre la coopération bilatérale définie par la France et la coopération multilatérale mise en place par les instances communautaires ou internationales ;

- la création de nouvelles filières francophones dans l'enseignement supérieur destinées à prolonger l'effort éducatif accompli dans l'enseignement primaire et secondaire, à l'image de celle qui a été inaugurée en Turquie par le Président de la République ;

- le renforcement de la cohérence du dispositif des centres et instituts culturels et du réseau des alliances françaises et la recherche systématique de convergences entre les actions définies par les différents acteurs de la politique culturelle extérieure ;

- la recherche d'une plus grande complémentarité de l'action définie à l'échelon gouvernemental avec celles qui émanent d'associations ou d'organisations non gouvernementales, comme en témoigne la réunion qui a rassemblé, à Paris, à l'initiative du secrétariat d'Etat, une centaine d'associations et d'organisations non gouvernementales présentes dans la péninsule indochinoise.

Mme Catherine Tasca, secrétaire d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures, a conclu son exposé en soulignant que l'action culturelle

extérieure constituait le trait le plus original de la politique étrangère de la France et que les liens culturels qu'elle lui permettait d'établir avec ses partenaires constituaient bien souvent un appui à la démarche d'affirmation de l'identité culturelle de ces pays, ainsi qu'un élément privilégié de leur ouverture sur le monde.

Un débat a suivi.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis des crédits de la francophonie, soulignant que l'avenir de la langue française dans le monde dépendait avant tout de la détermination des Français à défendre son usage, a demandé au secrétaire d'Etat quelles mesures le Gouvernement entendait prendre pour empêcher que ne se renouvelle la tenue en France de colloques bénéficiant d'un soutien public et desquels était banni le recours au français et a souhaité obtenir des précisions sur une éventuelle réforme de la loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française.

Remarquant que la défense du français dans l'espace européen passait par la construction d'une Europe plurilingue, il a attiré l'attention de Mme Catherine Tasca sur la nécessité de veiller, en France et dans un souci de réciprocité, à la diversification des langues étrangères enseignées dans les collèges et les lycées.

Enfin, approuvant la réunion, au sein d'un même portefeuille ministériel, des attributions relatives à la francophonie et aux relations culturelles extérieures, qui constitue un premier pas vers une plus grande cohérence des structures gouvernementales, il a néanmoins regretté la trop grande dilution des responsabilités qui lui semblait caractériser encore les structures administratives compétentes en matière de francophonie.

M. Maurice Schumann, président, qui s'est associé aux propos de M. Jacques Legendre, s'est également félicité de la réunion des portefeuilles ministériels de la francophonie et des relations culturelles extérieures, puis a interrogé Mme Catherine Tasca, en son nom propre et au

nom du rapporteur pour avis des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques, M. Joël Bourdin, empêché, sur l'importance des mesures d'annulation et de «gel» de crédits qui ont affecté l'exécution du budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques au cours de cette année.

M. Ivan Renar a dressé, pour le regretter, un tableau du recul de la langue française au profit de «l'anglo-américain» et a souligné qu'aucun secteur d'activité n'était épargné par cette évolution ; il s'est inquiété des conditions de l'essor de la langue française à l'étranger qui ne lui paraissaient pas réunies tant que la défense de cette langue était menacée dans l'hexagone.

M. Pierre Laffitte, indiquant qu'il avait lutté très longtemps pour assurer l'emploi du français dans les milieux scientifiques, a souligné qu'il ne fallait pas combattre les effets mais les causes de cette évolution et qu'il fallait rechercher celles-ci dans la moindre dynamique des publications scientifiques françaises. Il a rejoint M. Jacques Legendre pour souhaiter une diversification des langues étrangères enseignées en France et a demandé que le ministère de l'éducation nationale entreprenne des campagnes d'information sur les avantages liés à l'apprentissage des autres langues que l'anglais. Il a enfin souligné que la recherche d'une plus grande complémentarité entre les actions en matière d'échanges scientifiques et universitaires définies à l'échelle communautaire, nationale et régionale supposerait, en application du principe de subsidiarité, que les services centraux du ministère des affaires étrangères soient prêts à partager leurs pouvoirs d'initiative et de décision.

M. François Lesein a attiré l'attention du secrétaire d'Etat sur les difficultés que rencontraient les représentants francophones à faire respecter le statut du français, langue de travail, à l'Organisation des Nations Unis (O.N.U.) et sur la nécessité de renforcer la présence linguistique et culturelle française dans les pays de

l'Océan indien. Il a regretté le retard pris dans l'implantation de lycées européens dans l'hexagone.

M. André Maman s'est déclaré préoccupé par la progression insuffisante des crédits de bourses scolaires qui ne parvenait plus à compenser l'augmentation des droits de scolarité et conduisait à l'exclusion du dispositif d'enseignement français à l'étranger des élèves des couches sociales défavorisées.

Il a regretté que l'agence pour l'enseignement français à l'étranger ne soit pas placée sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale et s'est inquiété des conséquences de la suppression, à la suite du retrait des forces françaises stationnées dans ce pays, de 55 % des postes d'enseignants affectés à la direction de l'enseignement français en Allemagne (D.E.F.A.).

Il a enfin attiré l'attention du secrétaire d'Etat sur la nécessité de maintenir une présence culturelle forte aux Etats-Unis et a regretté l'insuffisance des moyens qui y étaient affectés.

En réponse à ces questions, **Mme Catherine Tasca, secrétaire d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures**, a apporté les précisions suivantes :

- l'avenir de la langue française dans le monde, comme à l'intérieur de l'hexagone, repose sur une sensibilisation accrue des Français aux enjeux de sa sauvegarde. C'est la raison pour laquelle a été organisée, au printemps de cette année, une « semaine de la langue française ». Un projet de loi tendant à réformer la loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, afin d'en élargir le champ d'application, actuellement limité au secteur commercial, devrait être adopté en Conseil des ministres avant la fin de l'année ;

- il paraît nécessaire, dans la perspective d'une Europe plurilingue, d'offrir, en réciprocité, une place plus importante à l'enseignement des autres langues européennes que l'anglais. Une concertation engagée avec

le ministre de l'éducation nationale devrait aboutir à généraliser l'enseignement obligatoire de deux langues étrangères au cours de la scolarité. Des négociations entamées à l'échelle communautaire devraient conduire à une harmonisation des législations nationales sur la base de l'apprentissage obligatoire, et à niveau équivalent, de deux langues étrangères ;

- la défense du français dans les organisations internationales constitue une préoccupation majeure du Gouvernement. Elle est, pour les délégations francophones, une bataille difficile, livrée quotidiennement. Le Gouvernement a entrepris des démarches auprès du secrétaire général de l'O.N.U. pour préserver la position du français, langue de travail de cette institution, au même titre de l'anglais, qui est aujourd'hui largement entamée ;

- lorsqu'il a appris qu'un colloque sur les algues marines s'était tenu, à Brest, exclusivement en anglais, le secrétariat d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures a supprimé la contribution financière qu'il avait prévu de lui apporter. Plus généralement, il existe aujourd'hui un accord de principe sur la nécessité d'introduire dans la loi des dispositions destinées à préserver l'emploi du français comme langue scientifique. Le projet de loi devrait, non pas imposer un recours exclusif au français, mais en tout cas interdire l'exclusion de la langue française, notamment dans les colloques qui bénéficient d'un soutien public ;

- l'administration centrale est à la recherche de partenariats, notamment dans le domaine de la coopération universitaire : l'Etat doit savoir être le relais ou le partenaire des autres acteurs de l'action culturelle extérieure, et notamment des collectivités territoriales ;

- le Gouvernement n'envisage pas aujourd'hui de réformer les structures administratives compétentes en matière de francophonie. Une meilleure coordination entre les différents départements ministériels concernés a été systématiquement recherchée par la généralisation de

réunions interministérielles. Il semble important de maintenir une certaine pluralité des compétences ministérielles dans le domaine de la francophonie, car c'est l'adhésion de tous les ministres concernés, dans leur secteur de compétence particulier, qui contribuera à la prise de conscience des enjeux de la francophonie et de la défense de la langue française dans l'ensemble de la population française ;

- les mesures de régulation budgétaire imposées depuis deux ans à la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) rendent très difficiles la gestion de ce département et le dialogue avec nos partenaires étrangers. Il serait cependant anormal que cette direction ne participe pas à l'effort de rigueur imposé à l'ensemble des départements ministériels. C'est la raison pour laquelle le secrétaire d'Etat s'est efforcée de limiter la portée des amputations programmées, d'une part, et de rechercher les moyens d'en diminuer l'incidence sur les opérations programmées, d'autre part. Un arbitrage final rendu très récemment a réduit à 40 millions de francs le «gel» des crédits de la D.G.R.C.S.T., qui portait initialement sur 180 millions de francs. Une réflexion est actuellement engagée pour tenter d'assortir la programmation des crédits affectés à des zones géographiques déterminées, qui représentent les deux tiers de l'enveloppe totale allouée à la D.G.R.C.S.T., d'un calendrier d'engagement très précis, afin de pouvoir maîtriser plus facilement les conséquences des annulations de crédits intervenant en cours d'exercice ;

- la France attache une attention particulière au renforcement de l'aide bilatérale et multilatérale francophone accordée aux pays de l'Océan indien ;

- la création de lycées européens relève de la compétence du ministère de l'éducation nationale. Toutefois, la création de filières européennes d'enseignement en France paraît constituer la contrepartie de la création de filières d'enseignement francophone à l'étranger ;

- une mission interministérielle a été chargée d'organiser la réintégration au sein du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, des établissements jusqu'à présent gérés par la direction de l'enseignement français en Allemagne (D.E.F.A.) qui relève du ministère de l'éducation nationale. Ce transfert pose des problèmes délicats, parce que les établissements français en Allemagne bénéficiaient d'une situation privilégiée au regard des autres établissements français à l'étranger et qu'il faudrait également transférer à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger l'intégralité des moyens budgétaires affectés par la D.E.F.A. à cet enseignement. La mission interministérielle devra aussi chercher à limiter autant que possible les suppressions de postes d'enseignants en Allemagne ;

- la politique culturelle extérieure menée aux Etats-Unis constitue un cas particulier qui doit être progressivement corrigé. Si les priorités géographiques de l'action culturelle extérieure ne permettent pas un redéploiement important de crédits, la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques accomplira, en 1993, un «geste» en faveur des Etats-Unis, en lui attribuant la moitié des mesures nouvelles prévues pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. L'affectation de ces crédits à la fondation franco-américaine n'est pas définitivement arrêtée. La suppression d'un poste d'attaché culturel à Miami correspond, dans le cadre d'un redéploiement du réseau des attachés culturels basés aux Etats-Unis, à la nécessité d'ouvrir un poste nouveau à Atlanta.

Remerciant le secrétaire d'Etat pour la clarté de ses réponses, le **président Maurice Schumann** a exprimé le souhait que le projet de loi tendant à réformer la loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, dite loi «Bas-Lauriol», soit déposé sur le bureau du Sénat.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi,
la commission a procédé à l'audition de M. Hervé

Bourges, président directeur général de France 2 et France 3.

M. Hervé Bourges s'est tout d'abord félicité du succès du lancement de France 2 et de France 3, qui avait pour objet de restaurer l'image du service public, en particulier au niveau international.

Voici deux ans, le service public de la télévision était dans une situation de crise, qui se caractérisait par le déficit considérable des deux chaînes, mais aussi par la chute de l'audience, la démobilisation du personnel, l'hostilité de la presse, le scepticisme du Parlement : c'est pourquoi le président directeur général de France 2 et France 3, lors de sa prise de fonctions, avait fait procéder à un audit des chaînes publiques et demandé au Gouvernement de prendre certaines mesures. Il avait ainsi obtenu, au prix d'un plan de restructuration draconien, qui s'est traduit par de très nombreuses suppressions d'emploi -500 sur France 3, 377 sur France 2- un financement supplémentaire de 1 milliard de francs complété d'une somme de 500 millions destinée à la recapitalisation de France 2. Ces efforts considérables ont permis de passer d'un déficit, en 1990, de 744 millions de francs pour France 2 et de 179,8 millions pour France 3 à un bénéfice qui devrait être en 1992 de 100 millions de francs pour France 2 et de 50 millions pour France 3.

En dépit d'aspects positifs -la reconduction du milliard de francs octroyé en 1992, l'augmentation de la redevance- **M. Hervé Bourges** a jugé que, «pour un chef d'entreprise», le projet de budget pour 1993 de France 2 et France 3 était insuffisant. Il avait en effet demandé 600 millions de francs de mesures nouvelles destinés au financement des contrats sportifs (qui permettent au service public de diffuser le tour de France, les compétitions de rugby, le tournoi de Roland Garros), au développement des émissions régionales, à l'augmentation des sommes investies dans la production française. Ces crédits n'ont pas été obtenus.

M. Hervé Bourges a d'autre part noté le caractère extrêmement ambitieux des prévisions de recettes publicitaires intégrées dans les budgets des deux chaînes : + 17 % pour France 2 et + 26 % pour France 3, alors que l'on ne s'attend pas à une progression du marché publicitaire dépassant 2 à 3 % en 1993. Dans le même temps, la redevance n'est augmentée que de 1 % pour France 2 et de 0,1 % pour France 3. **M. Hervé Bourges** a souligné le caractère peu réaliste de ce schéma, les efforts qu'il implique en terme de gains d'audience étant en outre contradictoires avec l'exigence de qualité de la programmation du service public.

M. Hervé Bourges a ensuite noté l'amélioration de l'audience de France 2 et de France 3. Ainsi, entre octobre 1991 et octobre 1992, France 2 a gagné cinq points d'audience, France 3 en a gagné 4. Dans le même temps TF1 en perdait 2. Ces résultats sont dus pour partie à la disparition de la Cinq : on constate ainsi que de nombreux jeunes téléspectateurs de la Cinq se sont reportés sur le service public. Ils sont dus aussi au choix du service public de diffuser cet été l'ensemble des épreuves des Jeux Olympiques en direct alors que TF1 n'en diffusait que des extraits en différé et tardivement.

M. Hervé Bourges a estimé que la limitation à trois ans du mandat du président directeur général des chaînes publiques était incompatible avec le besoin de continuité dans la gestion de celles-ci. Il a informé les membres de la commission qu'il venait de procéder à la nomination d'un nouveau directeur général à France 2, et s'est félicité, en conclusion de son exposé, de la cession récente par l'Etat des participations détenues par lui dans la régie publicitaire de France 2 et France 3, qui va permettre à la présidence commune de disposer de la maîtrise de la régie.

Un débat a suivi l'exposé du président directeur général de France 2 et France 3.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis du budget de la communication, s'est inquiété des conséquences de l'hypothèque publicitaire relevée par le

président directeur général sur la programmation de France 2 et de France 3. Citant des propos de M. Hervé Bourges selon lesquels la fusion des deux chaînes était restée «au milieu du gué», il s'est demandé si cette fusion ne ferait pas obstacle au maintien de leur personnalité. Il s'est inquiété des répercussions sur la politique de programmation des difficultés de la production française. Il a demandé à M. Bourges son avis sur les dispositions portant sur la publicité du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et a enfin souhaité connaître son opinion sur le démarrage de la chaîne de télévision Arte.

M. Ivan Renar a demandé si le budget des chaînes publiques serait suffisant pour résister au secteur privé compte tenu des moyens gigantesques de celui-ci. Il s'est inquiété de l'articulation de la publicité et de l'information, citant l'exemple du journal de FR3 Nord-Picardie dont la durée a été diminuée du fait de l'extension induite du temps consacré à la diffusion de spots publicitaires. Il a aussi abordé le problème du pluralisme, estimant que le traitement par la télévision publique de la campagne du référendum n'avait pas été satisfaisant, ce qu'il a jugé inquiétant au moment où s'annonce une période de «turbulences» avec la prochaine campagne pour les élections législatives, et a suggéré l'organisation de débats contradictoires plus nombreux. Il a enfin condamné l'ironie vulgaire qui se manifeste trop souvent dans certains programmes et déploré le développement des «reality shows».

M. François Autain a indiqué qu'au cours d'un colloque sur l'audiovisuel tenu à l'Assemblée nationale, un représentant du secteur privé avait qualifié les chaînes publiques de «sociétés commerciales d'Etat». Il a demandé à M. Hervé Bourges son sentiment sur ce point ainsi que sur la procédure de nomination du président directeur général de France 2 et France 3, qui n'est pas désigné par l'actionnaire unique, en l'occurrence l'Etat, mais par une autre autorité.

M. Pierre Laffitte s'est félicité de l'augmentation de la part de la redevance dans le financement des chaînes. Il s'est déclaré hostile à l'augmentation irréaliste des projets de recettes publicitaires prévue par le projet de budget. Il s'est interrogé sur la limitation possible des fraudes à la redevance. Notant la nécessaire différenciation des programmes du secteur public par rapport à ceux du secteur privé, il a enfin demandé quelle stratégie M. Hervé Bourges comptait mettre en place en matière de télévision éducative, soulignant que le coût d'une chaîne de télévision éducative serait extrêmement modéré par rapport au total des dépenses que la nation consacre à l'éducation et à la formation.

M. Pierre Laffitte s'est, d'autre part, inquiété de la responsabilité des journalistes, et du rôle que ceux-ci, dont la fonction est d'informer, pourraient jouer dans la prévention de certaines calamités. Ne devraient-ils pas considérer qu'il leur appartient de participer à la formation et à l'information du public, d'attirer son attention, par exemple, sur les conséquences dramatiques que peut avoir, comme on l'a vu récemment, la méconnaissance de phénomènes naturels, ou sur les menaces que fait peser l'effet de serre sur les pays du Sud et par conséquent sur le continent européen ?

M. André Diligent a demandé si un groupe de travail avait été constitué pour faire avancer le projet, soutenu par la Région Nord-Pas-de-Calais, d'installation des studios de France 3 dans les locaux d'un établissement scolaire de Roubaix où est dispensé un enseignement conduisant au brevet de technicien supérieur en communication audiovisuelle.

M. André Maman a fait part de la satisfaction avec laquelle les Français aux Etats-Unis et les américains avaient accueilli la diffusion de France 2 dans l'est des Etats-Unis. Il a indiqué que, lors d'un colloque de professeurs de français tenu à Philadelphie, une motion avait été adoptée demandant que France 2 soit également reçue dans cette ville. Il a enfin interrogé M. Hervé

Bourges sur la diffusion internationale des chaînes publiques.

M. Michel Miroudot a apporté son appui à l'intervention de **M. Diligent**, et **M. Maurice Schumann**, **président**, a estimé qu'une réponse favorable devrait pouvoir être apportée à la question qu'avait soulevée le maire de Roubaix.

Répondant aux intervenants, **M. Hervé Bourges** a estimé, à propos de la fusion de France 2 et de France 3, que le service public devait former un bloc solide, afin d'être concurrentiel par rapport aux chaînes privées. En ce sens, il lui semble effectivement regrettable que le législateur soit «resté au milieu du gué», créant une situation dans laquelle il existe trois mandataires sociaux, les deux directeurs généraux et le président directeur général, ce qui ne peut que créer des occasions de conflits. Il serait donc souhaitable d'en arriver à la fusion, dont les exemples de la B.B.C., qui regroupe deux chaînes de télévision, de la R.A.I. qui a trois chaînes, montrent qu'elle est possible sans nuire à la personnalité des chaînes. **M. Hervé Bourges** a souligné qu'il avait souhaité introduire dans le fonctionnement des chaînes publiques françaises une logique de collaboration, et qu'il tenait à poursuivre dans cette voie. Mais il faut aussi traiter le problème des différences de statut entre les personnels de France 2 et France 3 et supprimer celles qui ne sont pas justifiées. Un plan en ce sens sera donc proposé au personnel.

Des progrès ont déjà été réalisés en matière de synergie et de développement du travail en commun, en évitant par exemple l'envoi de deux équipes pour couvrir un même événement, en rapprochant les services commerciaux de France 2 et France 3. L'image de chacune des chaînes n'en est pas pour autant brouillée, comme le montre, en particulier dans le domaine de l'information, la diffusion de journaux plus nombreux et très différents. **M. Hervé Bourges** a rappelé, à cet égard, le succès

remarquable du journal de 19 heures à 20 heures de France 3.

- En ce qui concerne la nomination du président directeur général, **M. Hervé Bourges** a admis que la logique économique impliquerait qu'elle soit de la compétence de l'actionnaire. Cependant, le système actuel semble offrir une garantie de non-retour à une dépendance vis-à-vis de l'Etat et du pouvoir politique.

- Revenant sur l'image du service public, en particulier sur le plan de la qualité des programmes, **M. Hervé Bourges** a indiqué qu'à ses yeux, France 2 était, sans concession sur la qualité, la grande chaîne populaire, ce qu'il a illustré en passant en revue la programmation de début de soirée. Il a souligné que le service public ne diffusait pas de «reality shows», auxquels ne peut être assimilée «La nuit des héros» présentée par Michel Creton. **M. Hervé Bourges** a également rappelé que la deuxième partie de soirée était consacrée à des émissions de très bon niveau. Il a cependant émis une réserve à l'égard de l'émission de Thierry Ardisson, dont le ton a souvent posé problème.

France 3 est une chaîne plus culturelle et dont les émissions, même excellentes, ne génèrent pas une audience importante. Ainsi, «La Marche du siècle» et «Thalassa» ne dépassent pas 5 points d'audience dans le meilleur des cas. Sur France 3, on tente aussi de privilégier les émissions régionales et le journal régional. Des émissions consacrées aux régions sont diffusées le mercredi soir et le samedi après-midi mais les moyens nécessaires au développement de la «télévision de proximité» font défaut.

- Convenant des difficultés de la production en France, **M. Hervé Bourges** a rappelé les efforts des chaînes publiques en faveur des producteurs indépendants. Tenues de faire un chiffre d'affaires minimum avec la société française de production, et de faire fonctionner leur production interne, les chaînes publiques doivent en outre

réserver 10 % de leurs commandes au minimum aux producteurs indépendants.

- En ce qui concerne le projet de loi sur la prévention de la corruption, **M. Hervé Bourges** a noté qu'il ne pouvait qu'être favorable à la diminution de la ponction des intermédiaires sur les recettes publicitaires, mais qu'en tant que professionnel des médias, il ne pouvait négliger l'apport des agences en termes de régulation du marché. Se déclarant opposé à l'opacité du marché, il s'est cependant déclaré hostile à la disparition des centrales d'achats d'espaces, qui permettent l'occupation d'espaces publicitaires qui seraient autrement difficiles à placer.

En tant que membre du conseil d'administration de la Sept et de Arte, **M. Hervé Bourges** a regretté que la représentation française au conseil d'administration d'Arte soit moins cohérente que celle des actionnaires allemands : les deux chaînes publiques ZDF et ARD. En ce qui concerne les programmes, il a relevé l'absence de continuité dans la grille.

Sur la stratégie et les moyens du secteur public, **M. Hervé Bourges** a rappelé la différence de budget entre TF1 et les chaînes de secteur public. Indiquant que son ambition n'était pas de «rattraper» TF1 en audience, il a cependant souhaité parvenir à une répartition plus équilibrée de celle-ci entre les chaînes publiques et privées. La part du financement publicitaire dans le budget de la télévision publique devrait sans doute être réduite, mais non supprimée, car la présence de la publicité sur les chaînes publiques les oblige à se préoccuper de leur audience et les incite à répondre aux attentes du public : 30 % de recettes publicitaires pour France 2, 15 % pour France 3 peuvent être considérées comme les proportions à atteindre.

- Sur la responsabilité des journalistes, le président directeur général de France 2 et France 3 est convenu que le respect de la déontologie était essentiel et qu'il devait procéder d'une réflexion des journalistes eux-mêmes sur l'exercice de leur métier. Il est également essentiel que les

journalistes ne se contentent pas de «suivre» les événements, mais se préoccupent, dans le monde en «ébullition» qui est le nôtre, de les replacer dans leur contexte. L'émission «Géopolis» qui a l'ambition d'examiner des sujets importants sous l'angle géopolitique, va dans le sens de cette préoccupation.

- La diffusion des chaînes publiques à l'étranger progresse : grâce au satellite, à TV5, à CF1, France 2 est désormais présente dans le monde entier à un moment ou l'autre de la journée. Aux Etats-Unis, France 3 sera bientôt reçue à Los Angeles, France 2 à Washington et à Minneapolis.

- M. Hervé Bourges a enfin précisé à M. Diligent que le potentiel de production de France 3 Lille serait maintenu, et à M. Pierre Laffitte qu'il semblait désormais acquis qu'une chaîne éducative puisse enfin voir le jour.

Jeudi 29 octobre 1992- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a procédé à l'audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le **projet de loi de finances pour 1993.**

Le ministre a indiqué qu'elle avait souhaité développer à travers son budget quatre axes politiques nouveaux : la reconquête des paysages, l'élimination des déchets, la lutte contre le bruit, la politique de l'eau.

En ce qui concerne la politique du paysage, elle entend mettre en oeuvre une stratégie de protection à long terme qui donne une efficacité plus grande aux moyens actuels, insuffisamment exploités. A l'appui de cette priorité budgétaire, une action législative et réglementaire est nécessaire. Dans les prochaines semaines, un projet de loi sera ainsi présenté au Parlement. Il prévoira l'introduction de dispositions paysagères dans les plans d'occupation des sols et les permis de construire ainsi que l'élaboration des directives nationales de protection d'unités paysagères. Par ailleurs, la procédure du

remembrement devra comporter un bilan paysager et écologique préalable. Ainsi sera réalisé un moyen terme entre l'absence actuelle de moyens juridiques de protection des paysages non classés et la mise en oeuvre de procédures lourdes de classement. Cette loi donnera à tous les partenaires intéressés les moyens de la reconquête du paysage.

Un certain nombre d'initiatives sont d'ores et déjà en cours :

- une grande campagne sur le thème du paysage a été lancée, il a été demandé aux directions régionales du ministère de recenser un certain nombre d'opérations de reconquête de paysages (entrées de bourgs et de villes, protection des espaces verts dans les villes, réhabilitation de décharges sauvages). Une première série d'opérations sera financée sur le budget de 1992 ;

- dans la même optique, **Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement**, a mis en place un label des paysages dont l'objet est de concilier protection et utilisation économique : le paysage est un outil de travail dont la dégradation empêche la mise en valeur du tourisme rural aussi bien que la promotion de certains produits de qualité. Les paysages sont ainsi un support appréciable du développement rural. Un jury a été mis en place pour choisir les paysages à labelliser et identifier les moyens à mettre en oeuvre. 7 millions de francs ont déjà été engagés dans le cadre de ces opérations en 1992.

Le budget du ministère de l'environnement prévoit, en 1993, 40 millions de francs d'autorisations de programmes pour développer cette politique. Ces crédits seront démultipliés, dans la mesure où les actions entreprises seront relayées par les collectivités locales dans des domaines aussi variés que le maintien des haies, la reconquête des entrées de villes et de bourgs, la préservation de sites exemplaires.

Cette enveloppe s'ajoute aux 290 millions de francs consacrés aux politiques traditionnelles, dont le montant

reste stable par rapport à 1992, encore que les moyens du conservatoire du littoral augmentent de 10 % tant en fonctionnement qu'en interventions. Ces crédits sont complétés par ceux de l'Office national de la chasse qui représentent environ 500 millions de francs en 1992.

Le ministre a ensuite exposé sa seconde priorité, l'environnement urbain. L'objectif de cette politique est de lutter contre les nuisances de toute sorte : chimiques, atmosphériques, sonores, que subissent les 80 % de Français vivant en milieu urbain.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a dressé un bilan de l'application des lois adoptées dans ce secteur : un décret d'application de la loi sur les déchets a été adopté et cinq autres sont en préparation, un décret sur les installations classées a été adopté en application des lois sur l'eau, sur les déchets et sur les organismes génétiquement modifiés.

Par ailleurs, un règlement communautaire, adopté le 20 octobre, pose le principe de l'auto-suffisance nationale en matière d'élimination des déchets. Ainsi, désormais, chaque Etat membre de la Communauté européenne peut interdire l'importation des déchets ménagers et industriels.

La lutte contre le bruit constitue une autre priorité du ministère. Il s'agit de réduire, grâce à un projet de loi en cours d'élaboration, un fléau social dont le coût a été évalué à 25 milliards de francs.

Afin de compléter les moyens législatifs et réglementaires qui seront ainsi disponibles, la voie contractuelle va être mise en oeuvre. Des chartes d'écologie urbaine fixeront ainsi des objectifs qualitatifs et quantitatifs clairs, des moyens de mise en oeuvre et des critères d'évaluation des résultats. Il sera ainsi possible de résorber un certain nombre de points noirs et de réaliser l'insonorisation de sites sensibles. C'est dans ce secteur que l'effet de levier attendu est le plus important mais aussi le plus difficile à mesurer. Pour des moyens

budgétaires d'environ 300 millions de francs, il semble possible de mobiliser plus de 40 milliards dans l'économie nationale.

Les moyens budgétaires seront consacrés en priorité :

- à l'élaboration d'une politique contractuelle permettant la réalisation d'opérations concrètes d'écologie urbaine (30 millions de francs),

- à la mise en oeuvre rapide d'actions exemplaires contre le bruit financées par le ministère de l'environnement pour un montant de 50 millions de francs,

- à des actions de lutte contre l'effet de serre pour lesquelles un crédit supplémentaire de 26 millions de francs sera dégagé afin de favoriser l'amélioration des transports collectifs et d'encourager l'utilisation des carburants verts.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a indiqué que certaines autres actions pouvaient être rattachées à cet effort en faveur de l'environnement urbain : la protection contre les risques majeurs et les pollutions industrielles dont les crédits sont maintenus, l'augmentation des moyens octroyés à des établissements publics comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (A.D.E.M.E.) qui reçoit 30 emplois supplémentaires affectés à la politique des déchets.

Au total, plus de 100 millions seront mobilisés sur le budget de l'Etat au titre des chartes d'écologie urbaine, de la lutte contre le bruit, et contre l'effet de serre, sur un budget d'ensemble consacré à la qualité de la vie et à la prévention des pollutions s'élevant à 375 millions de francs.

A ces crédits budgétaires s'ajoutent les interventions de l'A.D.E.M.E. (environ 500 millions de francs consacrés à des opérations spécifiques dans le domaine de l'environnement).

Afin que ces moyens exercent un effet de levier, le ministre a tenté de mobiliser les industriels de certains

secteurs. Elle a exposé trois exemples de cette stratégie : la signature de l'accord cadre en faveur des véhicules électriques qui permettra le lancement d'opérations pilotes dans dix villes, la création de la société Eco-Emballage, qui devrait drainer en année pleine 2,5 milliards de francs en faveur de la récupération et du recyclage des emballages, l'encouragement à l'adjonction des diester dans les carburants.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a ensuite exposé les mesures fiscales qui figurent dans le projet de loi de finances :

- l'amortissement exceptionnel des matériels destinés à économiser l'énergie et à réduire la pollution,
- les aides à l'économie d'énergie dans l'habitat,
- l'avantage fiscal pour l'essence sans plomb,
- l'exonération des biocarburants.

Le ministre a aussi exposé les grands axes de sa politique en faveur de l'eau : la mise en application de la loi sur l'eau avec la publication de deux décrets d'application, la préparation de treize autres, le doublement des moyens des agences de l'eau (ceux-ci représenteront 35 milliards de francs au cours du cinquième programme des agences). Au total, 120 millions de francs environ seront consacrés à la protection des eaux, à l'annonce des crues, à l'aménagement des rivières et des milieux aquatiques avec un accent mis sur les ouvrages légers. La gestion globale de la ressource en eau devra être conciliée avec une meilleure coordination à l'échelle des bassins et le renforcement du rôle des préfets coordonnateurs de bassins.

Dans le domaine de la recherche, la stabilité des crédits masque, selon le ministre, un recentrage sur les actions de santé.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a enfin indiqué son souhait de traduire concrètement les orientations retenues lors du sommet

mondial de Rio, en particulier en ce qui concerne la lutte contre l'effet de serre.

En conclusion, le **ministre** a évoqué le renforcement des moyens de fonctionnement de son ministère et en particulier l'apport de 215 emplois nouveaux dont 40 par création et 172 par transfert.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Ambroise Dupont, rapporteur, a noté que le caractère global des problèmes posés par l'environnement était apparu clairement au cours des auditions récentes de la commission. Il a demandé au ministre si elle entendait piloter la nécessaire pédagogie de l'environnement. Celle-ci doit être générale, descendre jusqu'au niveau des classes maternelles, et donner à la notion un caractère positif.

Le rapporteur a aussi demandé si la mise en place des directions régionales de l'environnement (D.I.R.E.N.) était satisfaisante, en particulier en ce qui concerne son implantation immobilière et les rapports avec les autres administrations déconcentrées. Il a noté l'importance de la protection des paysages et s'est interrogé sur le contenu de la notion de reconquête active mise en avant par le ministre. Il a avancé l'idée de freiner l'arrachage des haies consécutif au remembrement en exemptant la surface occupée par celles-ci de la taxe sur le foncier non bâti. Il s'est inquiété de l'état d'avancement de la politique française d'élimination des ordures ménagères et fait état de la réflexion engagée localement dans le cadre de l'élaboration de schémas départementaux d'élimination de déchets ménagers. Il a noté à cet égard la nécessité d'aider les groupements de syndicats impliqués dans cette opération à élaborer des études opérationnelles. Il a demandé par ailleurs si les moyens de l'A.D.E.M.E. consacrés à la mise en place des filières de traitement des déchets seraient suffisants. Il a enfin interrogé le ministre sur sa position à l'égard de la proposition d'attribuer au conservatoire du littoral le bénéfice du système de la dation en paiement, et a suggéré de faire coïncider, en particulier dans les zones de grandes cultures, les

périmètres de protection de captage des eaux et les jachères non tournantes.

M. Michel Miroudot a interrogé le ministre sur sa position à l'égard du tourisme.

M. François Autain a demandé l'état des travaux de la mission sur les estuaires et a interrogé le ministre sur le gel de la construction des centrales nucléaires.

M. Philippe Richert a noté une discordance entre les ambitions du ministère et la modicité des moyens mobilisés. Il a aussi mis l'accent sur la nécessité de maintenir un équilibre économique entre les différentes zones du territoire et a regretté la diminution du budget de l'aménagement du territoire. Il a par ailleurs interrogé le ministre sur l'évolution des crédits consacrés au conservatoire du littoral et aux parcs naturels. Il a estimé nécessaire de créer de nouveaux lieux de formation à l'environnement et noté l'utilité des instituts éco-conseils. Il a regretté l'insuffisance des transferts de personnels vers les D.I.R.E.N. ainsi que l'insuffisance des moyens consacrés à la mesure de la pollution atmosphérique. Il a enfin souhaité que soient augmentés les paliers de radioactivité autorisée.

Mme Danielle Bidard-Reydet a demandé au ministre de préciser son attitude à l'égard des associations agissant sur le terrain ainsi que le nombre de demandes de signatures de chartes d'environnement qui seront satisfaites. Elle a demandé si le point avait été fait sur la construction en zone inondable. Elle s'est enfin inquiétée des moyens existants de contrôle des importations illégales de déchets.

M. Maurice Schumann, président, a demandé quel degré de coordination existait entre les ministères sur les problèmes de l'environnement et s'est inquiété du retard pris dans l'élaboration des décrets d'application de la loi sur l'eau. Il a noté la lenteur des recherches en matière de technologies de pointe : la mise au point de la voiture électrique a ainsi débuté il y a au moins vingt ans. Il a

enfin regretté que la promotion des biocarburants, seul remède au gel de 15 % des terres cultivables consécutif à la réforme de la P.A.C., soit traitée en ordre dispersé par les ministères.

Dans ses réponses aux différents intervenants, **Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement**, a notamment apporté les précisions suivantes : en matière d'environnement la communication et l'éducation étaient une exigence capitale. C'est ainsi qu'elle négocie avec le ministre de l'éducation la création d'un module de vingt heures par an d'éducation à l'environnement dans l'enseignement primaire. Elle tente par ailleurs de faire accepter par les responsables des chaînes télévisées la nécessité d'accorder une meilleure place à l'environnement, en particulier le mercredi après-midi. Un patrimoine considérable de films consacrés à cette matière est disponible.

Les D.I.R.E.N, a-t-elle estimé, sont mises en place à un rythme satisfaisant. Elles comptent actuellement 880 agents, leurs crédits d'installation sont en forte augmentation et dans le cadre du budget de 1993 les moyens de regrouper leurs locaux leur seront attribués.

La reconquête active de paysages recouvre la réhabilitation des paysages contemporains : les entrées de villes et de bourgs en particulier. Le paysage n'est pas seulement l'espace bâti, d'où la nécessité de créer un volet paysager du permis de construire et des plans d'occupation des sols.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a approuvé l'idée de sortir les haies de l'assiette du foncier non bâti. Une adaptation des primes octroyées dans le cadre des réformes de la P.A.C. devrait aussi être envisagée pour préserver les haies.

En ce qui concerne l'élimination des déchets ménagers, elle a jugé que la France est à l'avant-garde et dispose en outre d'opérateurs très performants avec la Compagnie Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux. Les schémas

de résorption des décharges doivent être établis au niveau des départements. La première étape sera l'inventaire des décharges à fermer, puis la «renaturation» des décharges et enfin le contrôle des déversements afin d'empêcher les transferts sauvages vers des décharges non payantes. Il est nécessaire d'encourager le regroupement des syndicats compétents.

Le ministre a jugé satisfaisante la mise en place de l'A.D.E.M.E. Celle-ci a reçu un cahier des charges qui mentionne les priorités de son action : traitement des déchets, énergies renouvelables, économies d'énergie.

En ce qui concerne la politique de l'eau, le ministre a approuvé l'idée de faire correspondre les mises en jachère et les périmètres de protection du captage des eaux. Il serait aussi possible de faciliter dans ces zones l'attribution des aides à l'agriculture extensive.

En ce qui concerne le tourisme, la qualité de l'environnement est une condition du développement de la pluralité d'activités en milieu rural ; ainsi, les remembrements trop radicaux ont des conséquences négatives sur l'activité des gîtes ruraux.

La mission sur les estuaires devrait terminer ses travaux au mois de décembre. Elle a adopté une approche globale en prenant en compte la propreté des eaux côtières, l'arrière-pays, la protection des zones humides des estuaires.

En ce qui concerne la production de l'électricité nucléaire, E.D.F. a décidé de ne plus construire de centrales produisant pour l'exportation. Le problème essentiel reste la sécurité, il est particulièrement sensible en Europe de l'Est.

La faiblesse des moyens budgétaires du ministère de l'environnement, qui sont cependant en augmentation de 10 %, est incontestable. Le ministère apparaît cependant comme une «P.M.E. efficace» qui peut démultiplier ses crédits en cautionnant des opérations importantes. C'est le cas de l'évaluation de la propreté des plages qui donne lieu

à des investissements locaux. Par ailleurs, les crédits du conservatoire du littoral augmenteront de 10 % en 1993. En ce qui concerne les organismes d'éco-conseils, ils auront à réaliser les éco-bilans qui vont être demandés aux entreprises. Un marché leur sera ainsi ouvert.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, a ensuite estimé nécessaire de moderniser les rapports entre l'Etat et les associations. Celles-ci devront rendre compte de l'utilisation de leurs subventions, et seront utilisées pour des missions d'intérêt général. Elles pourraient ainsi effectuer l'inventaire des décharges existantes. Quinze chartes d'environnement sont en cours de signature et devraient avoir un effet d'incitation sur les collectivités locales.

En ce qui concerne la coordination interministérielle, une forte dynamique se met en place compte tenu de l'impact des décisions concernant l'environnement et de la difficulté pour les ministères d'ignorer la position du ministère de l'environnement. L'institution d'un comité interministériel de l'environnement serait cependant souhaitable.

En ce qui concerne la lenteur de la recherche technologique : la responsabilité essentielle appartient au milieu industriel auquel l'Etat doit donner une impulsion. Des prototypes de voitures électriques sont désormais disponibles, quoiqu'à un prix élevé. L'Etat apporte un appui privilégié à l'électrification des transports publics.

En ce qui concerne enfin les biocarburants, la coordination interministérielle est difficile, le ministère de l'environnement est favorable à l'obligation d'incorporer du diester dans les carburants, à la condition que la production végétale nécessaire soit encadrée par des chartes de qualité (contrôle des intrants, rôle essentiel du colza) et ne profite pas seulement aux grandes exploitations du bassin parisien.

Le président Maurice Schumann, se félicitant du souci manifesté par Mme le ministre de l'environnement

d'accélérer la parution des textes d'application des lois sur l'eau et sur les déchets, a ensuite communiqué aux membres de la commission **le bilan de l'application des lois** pendant la période du 15 mars au 15 septembre 1992, et a invité les rapporteurs de la commission à persévérer dans leurs efforts pour obtenir une rapide entrée en vigueur des textes législatifs.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 28 octobre 1992 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, le président a indiqué, en ouvrant la réunion, que conformément au projet dont il avait déjà informé ses collègues et aux suggestions contenues dans l'allocution prononcée au début de la session par M. le Président du Sénat, il se proposait de demander à celui-ci, conjointement avec les autres présidents de commissions permanentes, la constitution d'une mission d'information sur la politique française d'aménagement du territoire.

Cette mission, qui poursuivrait ses travaux au cours de l'année 1993, pourrait s'attacher à approfondir et élargir les propositions de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés pour l'avenir de l'espace rural dont les travaux avaient été rendus publics en mars 1991. Les aspects fiscaux et les exemples étrangers pourraient notamment retenir l'attention d'une telle mission d'information.

La commission a alors achevé la désignation de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1993. Elle a ainsi désigné :

- VI Recherche et espace : M. Jean-Marie Rausch,
- XIX Aviation civile, transport aérien : M. Jean-François Le Grand.

La commission a ensuite décidé de proposer MM. André Fosset et Gérard Larcher à la nomination du Sénat pour représenter celui-ci au sein de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications instituée par la loi n° 90-568 du 2

juillet 1990, relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Louis de Catuelan sur le projet de loi n° 517 (1991-1992) portant réforme du régime pétrolier.**

Après avoir rappelé qu'un sénateur, M. Henry Bérenger, élu de la Guadeloupe de 1912 à 1945, était à l'origine de ce régime qui permit la naissance d'une industrie française du raffinage, le rapporteur a souligné que le projet modernisait la réglementation d'un secteur stratégique pour l'économie française, dont il a souligné la dépendance à l'égard de l'étranger.

Il a estimé que la sécurité des approvisionnements pétroliers devait faire l'objet d'une particulière attention des pouvoirs publics, à tous les niveaux : le transport, le raffinage, l'existence de stocks de sécurité, un marché intérieur attractif.

Le rapporteur a ensuite rappelé que le régime juridique de l'activité pétrolière se fondait principalement sur les lois du 10 janvier 1925 et du 30 mars 1928 qui ont institué un monopole d'Etat délégué, lequel s'est traduit jusqu'à aujourd'hui par des autorisations d'importer le pétrole brut et de le raffiner, et par des obligations, lourdes et nombreuses, que les titulaires d'autorisations devaient respecter :

- constitution de stocks stratégiques ;
- obligation de transporter une partie des produits sous pavillon national ;
- information très complète et détaillée de l'administration.

Ce secteur, a estimé le rapporteur, est donc sous une tutelle étroite des pouvoirs publics, et de la direction des hydrocarbures du ministère de l'industrie en particulier.

Le rapporteur a reconnu que cette réglementation avait permis la constitution d'un secteur pétrolier national

puissant, avec deux groupes de dimension mondiale : Total et Elf.

Après avoir décrit le mouvement de libéralisation de ce secteur, les pouvoirs publics ayant desserré leur tutelle en supprimant les quotas d'importation en 1979, en libérant les prix, complètement en 1985, en instaurant la liberté d'approvisionnement dans les raffineries étrangères, **M. Louis de Catuelan, rapporteur**, a relevé que l'harmonisation des accises et la suppression des contrôles aux frontières au 1er janvier 1993 allaient changer l'environnement du régime pétrolier : la directive du 25 février 1992, transposée par la loi du 17 juillet 1992, instaure, notamment, la liberté de circulation des produits pétroliers. Celle-ci implique la suppression des autorisations préalables. De nouveaux opérateurs pétroliers, les opérateurs non agréés, pourront désormais intervenir de façon ponctuelle et limitée sur un marché pétrolier unique.

Le rapporteur a rappelé que le projet de loi maintenait des obligations, fondées sur la notion de sécurité nationale, d'ailleurs mentionnée dans l'article 36 du Traité de Rome, justifiant ainsi une exception au principe de libre circulation des produits, à savoir :

- la constitution de stocks stratégiques, qui est une obligation communautaire, mais également internationale, depuis que le Parlement a autorisé la ratification, le 1er juillet 1992, de l'accord international de l'énergie ;

- des pouvoirs d'investigations considérables accordés à l'administration pour contrôler le respect par les opérateurs pétroliers d'obligations d'informations, au demeurant nombreuses ;

- enfin, une obligation de pavillon, qui contraint, les importateurs de pétrole brut à transporter les deux tiers des quantités importées sous pavillon national.

M. Louis de Catuelan, rapporteur, s'il s'est félicité de cette dernière mesure, a estimé qu'elle n'apportait

qu'une réponse partielle aux menaces qui pèsent sur la marine marchande, menacée ni plus ni moins de disparition au 1er janvier 1993.

Après avoir attiré l'attention sur la situation tragique que connaissent des professionnels désespérés, il a invité la commission à prendre des initiatives dans ce domaine et, en particulier, a appelé de ses vœux la constitution d'une mission d'information sur la disparition de la flotte française de commerce.

Le rapporteur a enfin défini la démarche de son rapport : tout en admettant le bien-fondé de ce texte, inspiré par le souci d'assurer la sécurité des approvisionnements, il a cherché l'équilibre entre cet impératif et les intérêts légitimes, mais le cas échéant, contradictoires, des opérateurs pétroliers, des marins et des armateurs.

Il a, en outre, s'agissant du dispositif de sanctions, souhaité renforcer les garanties des personnes susceptibles d'en faire l'objet.

Après avoir remercié le rapporteur de son exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a décrit le contexte communautaire de ce texte, qui est l'une des conséquences de la suppression des frontières dans le cadre de l'Acte unique, ayant amené la Communauté européenne à prendre, notamment, une directive le 27 février 1992, transcrite en droit interne par la loi du 17 juillet 1992, pour imposer la libre circulation des produits pétroliers. Ce dispositif, a-t-il rappelé, ne comprend pas les obligations de sécurité que le projet a pour objet de reprendre.

Lors de la discussion générale qui a suivi, dans laquelle sont intervenus, notamment **MM. Jean François-Poncet, président, Robert Laucournet, M. Félix Leyzour et M. Fernand Tardy**, la question de la distorsion de concurrence entre les raffineurs et les importateurs de produits raffinés a été longuement évoquée. Sans méconnaître le risque d'une délocalisation

des raffineries, **M. Louis de Catuelan, rapporteur**, a rappelé que les modalités d'application de l'obligation de pavillon, à savoir l'immatriculation aux Kerguélen, mais aussi la déclaration d'urgence sur ce texte, ne permettaient pas un débat serein sur le coût de cette obligation. Après une question de **M. Fernand Tardy** sur le coût comparatif de cette obligation dans les autres Etats-membres, **M. Jacques de Menou** a observé que le niveau des charges sociales rentrait, pour une large part, dans ce surcoût. **M. Fernand Tardy** s'est déclaré en désaccord sur cette analyse et **M. Louis de Catuelan, rapporteur**, a estimé que ce débat justifiait sa demande de création d'une mission d'information.

Puis la commission est passée à la discussion des articles.

A l'article premier, qui affirme la liberté de l'activité pétrolière et supprime implicitement les autorisations préalables d'importer du pétrole et de le raffiner, la commission a, après les interventions du président, de **MM. Robert Laucournet et Félix Leyzour**, adopté un amendement rédactionnel inversant les termes de l'article, compte tenu de la philosophie générale du projet, qui maintient de lourdes obligations sur ce secteur. Le rapporteur a précisé en réponse à **M. Félix Leyzour** que la libération du régime des produits pétroliers dérivés concernait également les produits raffinés.

A l'article 2, qui confirme l'obligation de stockage, elle a adopté un amendement rédactionnel précisant les destinataires de cette obligation et après l'intervention de **M. Fernand Tardy** et du président, un amendement limitant le niveau de stockage exactement au quart des quantités importées.

A l'article 3, relatif à la gestion des stocks pétroliers entre professionnels, après les interventions de **MM. Robert Laucournet, André Fosset et Jean François-Poncet, président**, la commission s'est opposée à la multiplication des structures de stockage, des organismes parapublics contrôlés par l'Etat, par l'intermédiaire d'un

comité professionnel qui superviserait les activités de la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS), organisme créé entre les professionnels, par l'article 108 de la loi de 1987, pour mutualiser leur obligation de stockage.

En conséquence, elle a supprimé, au paragraphe I, la faculté, pour le comité professionnel, d'emprunter et donc de concurrencer éventuellement la SAGESS et a rendu obligatoire, au paragraphe II, son recours à la SAGESS, laquelle a donné jusqu'à présent toute satisfaction aux pouvoirs publics comme aux professionnels.

Outre un amendement rédactionnel, après une intervention de **MM. Robert Laucournet et André Fosset**, la commission a également supprimé l'instauration, au dernier alinéa de cet article, d'un prélèvement de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement.

A l'article 4, dans un souci de cohérence, elle a rétabli la possibilité, pour les opérateurs agréés, de choisir entre le recours à la SAGESS et la rémunération versée au comité professionnel, pour s'acquitter de l'obligation de stockage.

L'article 5 a été adopté sans modification.

A l'article 6, qui impose l'obligation de pavillon, la commission qui en a approuvé l'énoncé a supprimé la déclaration d'objectif qui figure dans la première phrase du premier alinéa, pour ne maintenir que les dispositions à caractère normatif.

A l'article 7, qui instaure à la charge des opérateurs pétroliers une obligation d'information de l'autorité administrative, la commission a, outre un amendement rédactionnel et après les interventions de **MM. Fernand Tardy, Felix Leyzour, Robert Laucournet, Jean François-Poncet, président, Aubert Garcia et Henri de Raincourt**, limité les informations qui pourront être demandées par l'administration au strict nécessaire et prévu de rendre anonymes les informations qui, après

avoir été recueillies par l'administration, pourraient être transmises aux Communautés européennes ou à l'agence internationale de l'énergie.

A l'article 8, qui instaure l'obligation de notification et confère à l'administration le pouvoir de s'opposer à toute opération relative aux installations de raffinage, la commission a, après les interventions de MM. Paul Raoult, Félix Leyzour, Charles-Edmond Lenglet et Jean François-Poncet, président, limité la portée de cette obligation aux seules opérations de démantèlement et de fermeture définitive et a entouré la procédure de veto de garanties.

Les article 9 et 10 ont été adoptés sans modification.

En revanche, à l'article 11, qui donne au Gouvernement le pouvoir de décider d'un embargo, la commission a procédé, après les interventions du rapporteur et du président, à une nouvelle rédaction, afin de préciser, d'une part, que l'embargo doit être décidé par décret en Conseil des ministres et, d'autre part, en application de quel article du Traité d'Union européenne du 7 février 1992 cette mesure peut être décidée par la Communauté européenne.

A l'article 12, permettant aux agents de l'administration d'avoir libre accès aux locaux des raffineries pour procéder à des contrôles, elle a également procédé à une nouvelle rédaction du premier paragraphe, afin de renforcer les garanties des personnes contrôlées.

Par cohérence, elle a adopté deux amendements de coordination à l'article 13, qui sanctionne le non respect de l'obligation de pavillon.

Toujours dans le souci de renforcer les garanties de la défense, la commission a, à l'article 14, relatif aux sanctions des manquements à l'obligation de constitution de stocks stratégiques, instauré un délai au profit des opérateurs pour se mettre en conformité avec les demandes de l'administration et a institué un mécanisme

de mise en demeure. Elle a, par ailleurs, transformé les astreintes en sanctions pécuniaires.

Par cohérence, elle a supprimé à l'article 15 la référence à l'astreinte dans cet article qui définit la procédure de recouvrement des amendes.

A l'article 16, qui sanctionne les manquements aux obligations de notification des opérations relatives aux installations de raffinage, après l'intervention de M. Alain Pluchet, du président et du rapporteur, la commission a procédé à une nouvelle rédaction, afin :

- de supprimer la peine d'emprisonnement et de limiter la sanction à une amende pénale égale à 10 millions de francs ;

- de mieux définir l'auteur de l'infraction ;

- de préciser que seules les infractions maintenues par la commission à l'article 8 sont sanctionnées ;

- d'imposer à l'administration de faire connaître expressément son opposition, avant que n'intervienne la sanction.

Elle a ensuite adopté sans modification les article 17 à 19.

Elle a enfin adopté un amendement rédactionnel à l'annexe du projet de loi, définissant les catégories de produits devant être stockées.

La commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi portant réforme du régime pétrolier ainsi modifié.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Souplet sur sa proposition de loi n° 509 (1991-1992) tendant à rendre obligatoire l'addition de 5 % de carburant d'origine agricole aux carburants pétroliers.

En propos liminaire, M. Michel Souplet, rapporteur, a exposé les raisons qui l'avaient conduit à déposer cette proposition de loi. Il a rappelé l'action

conduite depuis plusieurs années par le groupe de travail chargé d'étudier les utilisations non alimentaires des productions agricoles, notamment en direction des biocarburants. Il a souligné l'ampleur du traumatisme engendré par la réforme de la politique agricole commune (PAC) et estimé que seule l'indication claire que la collectivité entend ouvrir de nouveaux débouchés aux productions agricoles était de nature à rendre la réforme acceptable dans les campagnes. Il a estimé qu'en la matière, une décision politique était nécessaire si l'on voulait lever les obstacles mis au développement de la filière «biocarburants». Il a indiqué qu'il proposerait à la commission de prévoir un taux d'incorporation progressif afin de se doter des outils de transformation nécessaires. Après avoir décrit les deux filières existantes : éthanol et diester, il a souligné que d'ores et déjà les biocarburants, sous la forme de l'éthanol (aux Etats-Unis et au Brésil) ou d'ester d'huiles d'oléagineux (dans le cas de flotte captive dans plusieurs villes françaises), étaient utilisés sans difficulté apparente.

M. Michel Souplet, rapporteur, a indiqué que le développement des biocarburants permettrait en outre de réduire notre dépendance énergétique et d'améliorer l'environnement. Il a conclu son exposé en indiquant qu'il convenait d'utiliser toutes les pistes de développement possibles (diester, éthanol- carburant, éthanol-additif) et en souhaitant que les pouvoirs publics marquent clairement leur volonté de favoriser le développement des carburants renouvelables.

Il a ensuite présenté le dispositif qu'il proposait à la commission d'adopter, et qui prévoit une montée en puissance progressive de l'obligation d'incorporation : 0,5 % en 1994, 1 % en 1995, 2,5 % en 1996, 3,5 % en 1997 et 5 % à compter de 1998.

A **M. Fernand Tardy** qui l'interrogeait sur le coût de l'obligation d'incorporation, **M. Michel Souplet, rapporteur**, a indiqué que, même sans défiscalisation, une incorporation de 5 % se traduirait par un écart à la

pompe de quelques centimes, soit à un niveau très inférieur aux écarts aujourd'hui constatés entre différentes stations service. Il a estimé que le coût global de la défiscalisation dans une hypothèse d'incorporation à 5 % s'élèverait à 5,6 milliards de francs, mais indiqué que les recettes que procureraient à l'Etat les biocarburants représentaient environ les 3/5 de cette perte fiscale.

M. Louis de Catuelan est alors intervenu pour rappeler que s'il était favorable au développement des biocarburants, il restait encore quelques problèmes techniques à régler sur lesquels la mission confiée à **M. Raymond Lévy** permettrait de faire le point. Il a estimé qu'il ne fallait pas, en la matière, agir avec précipitation, alors que ce dossier n'était pas encore totalement prêt, ce qui risquerait, à plus long terme, de créer des déceptions. Enfin, il a indiqué qu'un amendement en ce sens avait déjà été déposé sur le projet de loi portant réforme du régime pétrolier et qu'il s'agissait, à ses yeux, d'un cavalier n'y ayant pas sa place. Sur ce dernier point, sont intervenus **MM. Alain Pluchet, Robert Laucournet et Michel Souplet, rapporteur**. **M. Jean Huchon, président**, a relevé que les propositions des différents intervenants allaient dans le même sens et a proposé à la commission de demander une inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour complémentaire du Sénat, dès la semaine prochaine et, le cas échéant, de la reprendre sous forme d'amendement au projet de loi portant réforme du régime pétrolier, qui doit être discuté le 5 novembre prochain.

La commission a retenu cette proposition du président, puis **adopté la proposition de loi dans la rédaction présentée par son rapporteur**.

M. Louis de Catuelan a souligné que ses réticences tenaient à sa fonction de rapporteur du projet de loi réformant le régime pétrolier et à son souci de faire avancer le dossier des biocarburants, une fois les objections techniques levées.

A **M. Henri Revol**, qui l'interrogeait sur l'opportunité de saisir de ce dossier l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, **M. Michel Souplet, rapporteur**, a donné lecture du passage de son rapport dans lequel il formulait cette proposition, dans l'hypothèse où les travaux de la commission Lévy ne permettraient pas de lever toutes les incertitudes.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 506 (1991-1992) relatif aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Elle a donné un avis favorable à un amendement présenté par le Gouvernement et visant à transcrire, en matière de concurrence, le principe de subsidiarité énoncé au niveau communautaire, sous la réserve expresse de l'acceptation par le Gouvernement de deux sous-amendements tendant, d'une part, à circonscrire strictement le champ d'application du dispositif présenté et, d'autre part, à clarifier la rédaction retenue.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a examiné les amendements au projet de loi n° 2 (1992-1993), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif aux délais de paiement entre les entreprises.

La commission a tout d'abord adopté un amendement rédactionnel à l'article premier sexies A relatif aux pénalités pour retard de paiement.

A l'article 2 relatif aux achats de produits alimentaires périssables et de boissons alcooliques, après les interventions de **M. Roland Courteau** -qui a plaidé pour une réduction des délais de paiement applicables au secteur viti-vinicole-, de **MM. Jean Huchon, Jean-Paul Émin, Robert Laucournet et Jean-Jacques Robert, rapporteur**, la commission a rectifié son amendement n° 6 de façon à réduire le délai de paiement des «viandes

fraîches dérivées» en le fixant à vingt jours après le jour de livraison.

Jeudi 29 octobre 1992 - Présidence de M. Henri Revol, vice-président.- La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe François sur la proposition de loi n° 480 (1991-1992), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et à créer la commission départementale des carrières.

M. Philippe François, rapporteur, a souligné, en introduction, le fait que la réforme proposée par la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en juin 1992, répondait à une attente forte de l'opinion publique et des élus locaux.

Il a indiqué que les premières réflexions sur le transfert des carrières du régime du code minier à celui des installations classées dataient du début des années 1980.

M. Philippe François, rapporteur, a ensuite présenté l'activité des carrières, dont il a mis en évidence la diversité, tant en ce qui concerne les matériaux extraits que la taille des entreprises exploitantes. S'agissant plus particulièrement des granulats, il a rappelé l'augmentation considérable de leur consommation en une vingtaine d'années. Il a aussi évoqué le cas de la région Ile-de-France qui est la première consommatrice de ces produits et doit en importer une grande quantité car elle n'en produit elle-même que dans quatre des départements qui la composent.

Le rapporteur a observé que les carrières disposaient, dans l'opinion publique, d'une mauvaise image de marque due aux dégradations de l'environnement qu'entraîne cette activité et au comportement condamnable de certains carriers. Il a estimé que la proposition de loi, en instituant

des règles de fonctionnement plus rigoureuses, permettrait d'améliorer cette image, ce que souhaite la majorité des carriers, dont il a salué les initiatives.

Puis, il a rappelé les principales dispositions du statut actuel des carrières, régies par le code minier, concernant en particulier les règles d'ouverture des carrières.

S'agissant de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, il a rappelé qu'elle avait pour objectif de transférer les carrières de leur statut actuel régi par le code minier au régime juridique défini par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

M. Philippe François, rapporteur, a fait observer que pour tenir compte à la fois des impératifs de la protection de l'environnement et des nécessités résultant de la particularité des carrières, un certain nombre de dispositions dérogatoires sont toutefois introduites parmi lesquelles il a relevé :

- l'assujettissement des carrières, quelle que soit leur importance, au régime d'autorisation administrative, alors que la loi de 1976 prévoit aussi un régime déclaratif ;

- l'obligation pour les exploitants, de constituer des garanties financières propres à assurer la remise en état des carrières après exploitation ;

- l'institution de schémas départementaux de carrières qui définiront les conditions générales de l'implantation des carrières et le renforcement du rôle des commissions départementales des carrières ;

- la fixation à six mois du délai de recours des tiers devant la juridiction administrative, alors qu'il est de quatre ans au titre de la législation sur les installations classées ;

- et le maintien, sous réserve de quelques modifications, du régime des autorisations de recherche et des permis d'exploitation (devenus permis d'occupation temporaire) définis à l'article 109 du code minier.

M. Philippe François, rapporteur, a indiqué que les modifications qu'il souhaitait apporter au texte avaient pour objet :

- d'améliorer la lisibilité des dispositions en regroupant les modifications apportées à la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 ;

- d'accroître la représentation des élus locaux au sein de la commission départementale des carrières et d'élargir l'objet du schéma départemental des carrières en matière de réaménagement des sites ;

- de renforcer les pouvoirs du ministre de l'environnement en ce qui concerne l'édition de règles générales applicables aux installations classées autorisées ;

- d'étendre l'obligation de garanties financières aux exploitations existantes et d'adapter les conditions de l'autorisation de défrichement aux impératifs économiques tout en garantissant le respect de l'environnement.

A l'issue de cet exposé, **M. Gérard Miquel** a évoqué la situation du département du Lot où sont exploitées de nombreuses petites carrières et où a été mis en place un système de caution pour assurer la remise en état de ces carrières après exploitation. Il s'est interrogé sur la nécessité de soumettre à enquête publique les demandes d'autorisation de carrières de petites dimensions.

A **M. Maurice Lombard** qui s'inquiétait du sort réservé aux installations anciennes, **M. Philippe François, rapporteur**, a répondu que la proposition de loi prévoyait une application progressive de la législation sur les installations classées.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

Elle a tout d'abord adopté un nouvel intitulé pour la proposition de loi.

Puis la commission a adopté sans modification l'article premier assujettissant les carrières à la législation sur les installations classées et confirmé la suppression de l'article 2.

Après l'intervention de M. Gérard Miquel, elle a ensuite adopté, après l'article 2, cinq articles additionnels visant à :

- prévoir la consultation de la commission départementale des carrières sur les demandes d'autorisation d'exploitation, sans supprimer la consultation du conseil départemental d'hygiène ;

- renforcer les pouvoirs du ministre chargé des installations classées en modifiant, en ce sens, l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976 ;

- permettre l'institution de servitudes d'utilité publique sur le site d'anciennes carrières ;

- préciser que le délai de recours dérogatoire de six mois s'applique aux seules décisions d'autorisation des exploitations et court de la date d'achèvement des formalités de leur publicité ;

- modifier l'article 16 de la loi du 19 juillet 1976 relatif à son application progressive à de nouvelles installations.

La commission a ensuite adopté, à l'article 3, insérant un titre particulier relatif aux carrières dans la loi du 19 juillet 1976, cinq amendements visant à :

- simplifier les procédures de renouvellement des autorisations de carrières ;

- modifier la composition de la commission départementale des carrières en prévoyant notamment que les maires des communes où sont projetées des exploitations sont membres de droit de la commission lorsqu'elle examine les demandes d'autorisation de ces exploitations ;

- compléter le dispositif relatif au schéma départemental des carrières, afin de prévoir sa publicité et la prise en compte des besoins des départements voisins ;
- étendre aux exploitations existantes l'obligation de constituer des garanties financières.

La commission a ensuite, par coordination, adopté des amendements de suppression des articles 3 bis, 3 ter, 3 quater et 5 et confirmé la suppression de l'article 4.

Après l'article 5, elle a adopté un article additionnel visant à créer une taxe sur la production de matériaux de carrières, qui aura notamment pour objet de financer la remise en état de sites de carrières abandonnées.

Elle a confirmé la suppression de l'article 6.

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 7, 8, 9 et 10.

A l'article 11, relatif aux autorisations de recherche et permis d'occupation temporaire, elle a adopté deux amendements visant à limiter les motifs du recours à cette procédure exceptionnelle et à soumettre la délimitation des zones où elle sera appliquée à l'avis de la commission départementale des carrières compétente.

Après l'article 11, elle a adopté un article additionnel de coordination.

Elle a adopté sans modification l'article 12.

Elle a retenu, pour des motifs de cohérence, une nouvelle rédaction des articles 13 et 14.

La commission a adopté ensuite pour les mêmes motifs trois articles additionnels après l'article 14.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 15 et, après cet article, deux articles additionnels de coordination.

A l'article 16, relatif au régime juridique des haldes, terrils de mines et déchets d'exploitation de carrières, la commission a adopté un amendement permettant de

soumettre les dragages de cours d'eau à la législation sur les installations classées.

Elle a confirmé la suppression de l'article 17 et adopté sans modification les articles 18 et 18 bis.

A l'article 18 ter, qui étend à quinze ans la durée de l'autorisation de défrichement applicable aux exploitations de carrières, elle a adopté un amendement visant à lier cette autorisation à l'obligation de respecter un plan de défrichement et de remise en état du site progressif.

A l'article 19, relatif à des dispositions transitoires, elle a adopté un amendement supprimant des dispositions précédemment réintroduites et un amendement rédactionnel.

Elle a enfin adopté une nouvelle rédaction de l'article 20 précisant la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Puis la commission a adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi amendée.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 28 octobre 1992 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. La commission a tout d'abord examiné le rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 422 (1991-1992) autorisant la ratification d'un accord entre la République française et les Emirats arabes unis sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

M. Michel Crucis, rapporteur, a décrit les principales données politiques et géographiques concernant la fédération des Emirats arabes unis, ancien protectorat britannique indépendant depuis 1971.

Après avoir rappelé les richesses énergétiques qui font la prospérité de la fédération, le rapporteur a détaillé la nature des échanges économiques franco-émiratis et, d'une manière générale, la teneur des rapports bilatéraux.

La place des entreprises françaises aux Emirats arabes unis est essentiellement basée sur le pétrole, la société Total occupant dans la fédération une situation très prépondérante. Toutefois, la présence économique française tend à se diversifier dans d'autres secteurs : aéronautique, télécommunications, dessalement de l'eau de mer.

Enfin, le rapporteur a décrit le dispositif classique de la convention : mesures d'encouragement, grâce à un traitement juste et équitable et à l'exclusion de toutes entraves à la réalisation des investissements ; mesures de

protection contre les risques de dépossession et possibilités de transférer librement les revenus générés.

A l'issue de l'exposé, **M. Michel d'Aillières, président**, a interrogé le rapporteur sur l'importance des investissements étrangers dans les Emirats ; **M. Xavier de Villepin** a souligné l'importance de l'éventuelle conclusion prochaine d'un accord portant sur l'acquisition par la fédération des Emirats arabes unis de matériels militaires français.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

Puis la commission a examiné le rapport de **M. Hubert Durand-Chastel** sur le projet de loi n° 421 (1991-1992) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a tout d'abord analysé les stipulations de l'accord qui établit un régime d'encouragement et de protection des investissements des deux Etats. Il a souligné que ces stipulations étaient classiques et comparables à celles des accords du même genre conclus depuis 1972 par la France.

M. Hubert Durand-Chastel a ensuite présenté la situation actuelle de l'Argentine caractérisée par un redressement économique spectaculaire. Il a notamment souligné que l'inflation paraissait maîtrisée.

Il a par ailleurs rappelé que le Gouvernement argentin mettait en oeuvre un vaste plan de privatisation qui avait suscité l'intérêt de nombreuses entreprises françaises. **M. Hubert Durand-Chastel** a ainsi présenté l'évolution positive des flux d'investissement entre la France et l'Argentine et a fait valoir l'opportunité de ratifier le présent accord.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Michel d'Aillières, président**, s'est interrogé sur la maîtrise de

l'inflation en Argentine ainsi que sur la place des entreprises françaises parmi les investisseurs en Argentine.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

Puis la commission a examiné le rapport de **M. Jacques Golliet** sur le projet de loi n° 510 (1991-1992) autorisant l'approbation du protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement.

M. Jacques Golliet, rapporteur, a tout d'abord rappelé les circonstances du partage de l'Antarctique qui s'est organisé avant la deuxième guerre mondiale, et a évoqué les difficultés dues à l'émergence de revendications territoriales concurrentes, en contradiction avec le premier partage du pôle sud.

Présentant succinctement le contenu du traité sur l'Antarctique de 1959, **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a montré le caractère novateur de celui-ci à travers les clauses relatives à la neutralisation de la zone du traité, au principe de liberté de recherche scientifique, et au gel des revendications de souveraineté.

Il a ensuite commenté les autres accords auxquels s'est ensuite étendu le "droit de l'Antarctique" : convention de Londres pour la protection des phoques dans l'Antarctique (1er juin 1972), et traité de Canberra sur la conservation de la flore et de la faune dans l'Antarctique (20 mai 1980). S'agissant de la convention de Wellington sur l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique (2 juin 1988), **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a indiqué les raisons de l'échec d'un texte qui a suscité une importante contestation écologique.

Abordant alors le protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement fait à Madrid le 4 octobre 1991, **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a évoqué la signification juridique de la notion de "réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science", stipulée par

le protocole. Parmi les clauses relatives à la protection de l'environnement, il a essentiellement développé la procédure d'études d'impact. **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a ensuite évoqué l'incidence, pour l'environnement antarctique, du développement du tourisme, précisant que l'on compte actuellement environ 10.000 visiteurs par an. Il a, sur ce point, commenté le projet d'annexe au protocole de Madrid relatif aux activités touristiques.

Puis **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a conclu favorablement à la ratification du protocole du 4 octobre 1991 au traité sur l'Antarctique, dont il a rappelé qu'il est dû à une initiative française.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **MM. Michel d'Aillières, président, et Jacques Golliet, rapporteur**, sont revenus sur les caractéristiques climatologiques et sur les dimensions du continent antarctique dont M. Jacques Golliet a souligné la richesse et l'intérêt écologique.

A la demande de **M. André Bettencourt, M. Jacques Golliet, rapporteur**, a précisé la liste des signataires du traité de Washington, en distinguant les Parties dites consultatives et les Etats simples adhérents.

MM. Gérard Gaud et Jacques Golliet, rapporteur, ont alors abordé les problèmes posés, au regard de la protection de l'environnement, par la piste d'atterrissage française en Terre-Adélie.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

La commission a ensuite examiné le rapport de **M. Claude Estier sur le projet de loi n° 511 (1991-1992) autorisant la ratification du traité entre la France et la Russie, fait le 7 février 1992 à Paris, à l'occasion du premier sommet franco-russe organisé depuis la disparition de l'URSS.**

M. Claude Estier, rapporteur, a inscrit le traité du 7 février 1992 dans le réseau conventionnel qui lie la France aux pays de l'"autre Europe", et dont l'actualisation en cours a été rendue nécessaire par l'évolution de la situation internationale.

Présentant tout d'abord une synthèse de la situation en Russie, **M. Claude Estier, rapporteur**, a successivement évoqué les débuts de la diplomatie russe, les différends qui opposent la Russie à certaines anciennes républiques soviétiques, les tendances centrifuges au sein même de la fédération de Russie, la démocratisation des institutions, et l'aggravation de la crise économique et financière. Il a, sur ce point, souligné l'augmentation préoccupante du taux d'inflation, qui s'élève actuellement à 25-30 % par mois, ainsi que la faiblesse du rouble, évalué à 250 roubles pour 1 dollar. Il a, par ailleurs, évoqué la progression des privatisations, et souligné l'ampleur de la crise sociale.

M. Claude Estier, rapporteur, a alors effectué un bilan de cent ans de relations franco-russes, puis franco-soviétiques, rappelant que le traité du 7 février 1992 avait été signé pratiquement un siècle après l'alliance franco-russe de 1891. Il a plus particulièrement évoqué le rapprochement franco-soviétique qui s'est manifesté à la faveur des initiatives de M. Gorbatchev et du nouveau visage de l'URSS sur la scène internationale. **M. Claude Estier, rapporteur**, a plus particulièrement souligné la filiation entre les accords signés à l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet 1989 et le traité franco-russe du 7 février 1992.

Abordant ensuite le contenu du traité franco-russe du 7 février 1992, **M. Claude Estier, rapporteur**, a relevé le recours à un vocabulaire inusité dans les accords franco-soviétiques. A cet égard, il a mentionné la référence aux valeurs de liberté, de démocratie, de justice et de solidarité ainsi que la volonté d'asseoir les relations entre les deux pays sur la "confiance", la "solidarité" et la "coopération". Il a insisté sur la clause du traité du 7

février 1992 relative au règlement des contentieux entre les deux pays, qui concerne essentiellement la question des emprunts russes. **M. Claude Estier, rapporteur**, a également évoqué les références aux accords de désarmement et à une approche confédérale de l'Europe qui caractérisent le traité du 7 février 1992.

S'agissant des secteurs ouverts à la coopération franco-russe, **M. Claude Estier, rapporteur**, a tout d'abord abordé les aspects militaires de celle-ci. En ce qui concerne la coopération institutionnelle, il a insisté sur l'importance de la coopération interparlementaire et, plus particulièrement, des groupes d'amitié, pour la formation des députés russes à des pratiques parlementaires dont ils ne sont pas familiers. Parmi les domaines où la coopération économique franco-russe peut connaître des développements substantiels, **M. Claude Estier, rapporteur**, a cité les transports, l'extraction pétrolière, la distribution, l'agroalimentaire, ainsi que la formation aux mécanismes de l'économie de marché. Il a également souligné l'importance des actions relatives à la sûreté des centrales nucléaires civiles. Puis il a évoqué les difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises mixtes franco-russes, dont il a indiqué les principales caractéristiques.

En ce qui concerne la coopération culturelle, secteur dans lequel la recherche est appelée à jouer un rôle croissant, **M. Claude Estier, rapporteur**, a souligné l'originalité du collège universitaire de Moscou. Il a néanmoins fait observer que cette initiative traduit un souci peut-être insuffisant des retombées, notamment économiques, de la coopération culturelle.

M. Claude Estier, rapporteur, a alors conclu favorablement à la ratification du traité franco-russe, susceptible de contribuer au dynamisme des relations entre les deux pays, au rayonnement de la France en Russie et, surtout, au succès des réformes entreprises par la direction russe.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Michel d'Aillières, président**, a évoqué les menaces susceptibles

de compromettre la démocratisation de la Russie, que **M. Claude Estier, rapporteur**, a rattachées à la crise sociale, particulièrement aiguë, à laquelle est confrontée la direction russe. **M. Claude Estier, rapporteur**, a rapproché ces difficultés de celles que connaît aujourd'hui la Lituanie.

Revenant sur les risques d'évolution autoritaire du régime russe, **M. Jacques Golliet** a souligné la filiation directe entre les élites communistes et l'actuelle direction russe, dont l'expérience passée a rendu familière les pratiques du pouvoir.

Avec **M. Xavier de Villepin, M. Claude Estier, rapporteur**, a insisté sur la rapidité de la dégradation de la situation économique en Russie, qu'il s'agisse de l'effondrement du rouble, de la baisse préoccupante des exportations ou de la diminution de la production industrielle. Puis **M. Xavier de Villepin** s'est interrogé sur la réalité du rôle de la Russie dans la prolifération des armements.

A la demande de **M. André Bettencourt** qui a, par ailleurs, noté la permanence de l'espionnage originaire de Russie, **M. Claude Estier, rapporteur**, a ensuite rappelé l'influence politique des militaires russes, et a évalué les pouvoirs respectifs du pouvoir exécutif et du Parlement.

M. André Jarrot a alors fait observer l'importance du gaz russe pour la diversification de nos approvisionnements. Il a, d'autre part, montré l'influence réciproque entre l'absence de stimulants matériels et la faible motivation de la force de travail, situation commune à de nombreux pays de l'Est.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

M. Hubert Durand-Chastel a ensuite informé la commission du déroulement de la mission d'observation du premier tour des élections présidentielles en

République centrafricaine qu'il a effectuée au nom du Sénat du 23 au 26 octobre.

M. Hubert Durand-Chastel a indiqué que, si peu d'incidents avaient été constatés en province, l'insuffisance de la logistique électorale et des matériels nécessaires au vote avaient conduit à la suspension du scrutin à la mi-journée dans la capitale, à Bangui, sans que le Gouvernement centrafricain ait cherché, semble-t-il, à fausser le scrutin. Il a souhaité que toutes les dispositions nécessaires soient prises pour permettre, au plus vite, la reprise du processus électoral. Il a enfin rappelé le rôle important joué en République centrafricaine par la France, notamment par la présence des forces françaises qui y sont stationnées.

Un débat a suivi cet exposé, auquel ont participé **MM. Jacques Golliet, Michel Crucis, Michel d'Aillières, président, Xavier de Villepin, Michel Caldaguès, André Bettencourt, Hubert Durand-Chastel et Mme Paulette Brisepierre**. **MM. Jacques Golliet et Xavier de Villepin** se sont vivement inquiétés des difficultés, voire de l'interruption des évolutions démocratiques dans un nombre croissant de pays africains. **MM. Michel Crucis, Michel d'Aillières, président, Xavier de Villepin, Michel Caldaguès et Hubert Durand-Chastel** ont procédé à un échange de vues sur la signification et le déroulement des missions d'observations électorales confiées à des parlementaires français ainsi que sur les suites qui peuvent être données à de telles missions. **Mme Paulette Brisepierre** s'est interrogée sur la date de reprise du processus électoral en Centrafrique. **M. André Bettencourt** a enfin évoqué l'influence des structures tribales sur le déroulement du scrutin.

M. Michel d'Aillières, président, a enfin donné à ses collègues communication de l'état d'application des lois entrant dans le domaine de compétence de la commission entre le 16 mars et le 15 septembre 1992. Ce bilan fait en particulier apparaître :

- pour la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'absence de deux des cinq textes réglementaires attendus, encore en cours de préparation ;

- et pour la loi n° 92-9 du 4 janvier 1992 modifiant le code du service national, l'absence de tout texte d'application, les cinq décrets attendus devant être publiés très prochainement.

Jeudi 29 octobre 1992 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a entendu **M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.**

Présentant tout d'abord la politique budgétaire du ministère des affaires étrangères depuis 1988, **M. Roland Dumas** a souligné la continuité qui la caractérisait. Celle-ci s'était traduite en plusieurs points : la modernisation du réseau diplomatique, la politique du personnel -formation et mobilité-, le développement de nouvelles ambassades et les investissements immobiliers en métropole. L'action culturelle et l'aide au développement sont passées, a précisé le ministre d'Etat, de moins de deux milliards de francs en 1988 à près de 3,5 milliards de francs en 1993.

Abordant ensuite le projet de loi de finances pour 1993, **M. le ministre d'Etat** a rappelé que le budget du ministère des affaires étrangères augmentait de 5,52 % en francs courants et pouvait être qualifié de satisfaisant pour un budget considéré dans le cadre des arbitrages budgétaires comme "non prioritaire".

Les principaux objectifs retenus par ce budget concernent le déploiement à l'Est avec l'ouverture de 15 nouvelles ambassades, la modernisation des équipements, les actions immobilières, la politique du personnel et enfin les priorités de l'action extérieure. A cet égard, **M. le ministre d'Etat** a indiqué que 50 millions de francs de crédits supplémentaires bénéficieraient à l'aide multilatérale, 37,5 millions de francs seraient dégagés au

profit de l'Indochine et du Proche et Moyen-Orient et 10 millions de francs à l'intention des pays d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs 87,5 millions de francs iraient à l'action audiovisuelle extérieure.

M. Bernard Guyomard s'est alors interrogé sur l'adéquation de l'augmentation des crédits du ministère des affaires étrangères, au regard de la multiplication des missions imparties au quai d'Orsay, compte tenu de l'extension du réseau diplomatique français aux anciennes républiques soviétiques et aux pays issus de l'ex-Yougoslavie. A cet égard, **M. Roland Dumas** a précisé que si 281 millions de francs avaient été gelés dans le cadre des régulations budgétaires intervenues pendant l'exercice 1992, 500 millions de francs avaient été affectés, en fonds nouveaux, aux forces de maintien de la paix.

En réponse à **M. Bernard Guyomard**, **M. Roland Dumas** a indiqué que 150 millions de francs avaient été consacrés, en 1992, à l'action humanitaire qui, selon lui, illustre une coordination satisfaisante entre, d'une part, le ministère des affaires étrangères -qui gère le budget de l'action humanitaire- et, d'autre part, le ministère de la santé et de l'action humanitaire.

Puis **M. Bernard Guyomard** ayant évoqué la dispersion de l'action extérieure de la France entre les différents départements ministériels concernés, le ministre d'Etat a souligné l'existence d'une structure de concertation entre, d'une part, le ministère des affaires étrangères et, d'autre part, le ministère de l'économie et des finances.

Avec **M. Michel d'Aillières**, **M. Roland Dumas** est revenu sur la nécessité d'assurer la formation linguistique des diplomates français, rendue urgente par l'extension du réseau diplomatique. Puis **MM. Michel d'Aillières et Roland Dumas** ont évoqué les suites des différents rapports relatifs au fonctionnement du ministère des affaires étrangères. **Mme Paulette Brisepierre** et **M. Jacques Habert** ont alors déploré l'insuffisance des moyens impartis à l'agence pour l'enseignement français

à l'étranger, au moment où l'éducation nationale pratique une sévère déflation des effectifs de la direction de l'enseignement français en Allemagne. A cet égard, **Mme Monique Ben Guiga** a fait observer que l'éducation nationale "se décharge sur le ministère des affaires étrangères de ses devoirs à l'égard des Français établis en Allemagne", alors même que les progrès de la construction européenne permettent d'anticiper une augmentation de la communauté française d'Allemagne. **M. Roland Dumas** a souligné l'augmentation de la subvention du ministère des affaires étrangères à l'agence et a, par ailleurs, rappelé l'effort accompli sur les dotations relatives aux bourses.

Mme Monique Ben Guiga, déplorant alors l'insuffisance des moyens dont disposent les postes consulaires pour mener à bien leur contribution à la surveillance des frontières, a suggéré d'affecter au ministère des affaires étrangères l'intégralité de la taxe sur les visas, dont **M. Roland Dumas** a fait observer qu'une part de 100 millions de francs avait été attribuée à son département en 1992.

Puis **M. Hubert Durand-Chastel** ayant regretté la prochaine délocalisation de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, **M. Roland Dumas** a objecté qu'une antenne importante de l'agence demeurait à Paris et que, de manière générale, la délocalisation des services de son ministère constituait une réussite.

Abordant ensuite la situation internationale, **M.** le ministre d'Etat a tout d'abord rappelé le résultat négatif du referendum canadien. Le rejet du projet qui était proposé et qui prévoyait notamment une reconnaissance des identités provinciales dans un cadre fédéral assoupli montrait que le Canada participait à sa façon au mouvement général d'émancipation.

Le ministre d'Etat a ensuite soulevé la question de la position danoise à l'égard du Traité de Maastricht pour estimer difficilement acceptables en l'état par les partenaires européens du Danemark les propositions

contenues dans le document émanant du Gouvernement de ce pays : le statut spécial souhaité par le Danemark tendrait à dispenser ce dernier des obligations liées à la politique étrangère et de sécurité commune, à la citoyenneté européenne et à l'union économique et monétaire.

S'agissant du Proche-Orient, **M. Roland Dumas** a tout d'abord évoqué le Liban : les élections ont eu lieu, critiquables et critiquées, mais qui permettent le rétablissement progressif des institutions ; le nouveau Premier ministre devrait notamment faire bénéficier son pays de ses liens avec l'Arabie saoudite. Il a d'autre part souhaité que l'éventualité qui semblait se faire jour d'une évacuation du nord du Liban par les troupes syriennes se réalise.

Le ministre d'Etat a déploré ensuite les graves incidents qui venaient d'affecter la frontière libano-israélienne. Pour autant, a-t-il précisé, les négociations de paix se poursuivaient et l'un des groupes de travail des négociations multilatérales, consacré au développement économique, se réunissait à Paris.

A la demande de **M. Albert Voilquin**, **M. Roland Dumas** a évoqué les protestations exprimées par la France auprès du Gouvernement russe au sujet de la liberté de mouvement de l'ancien président Gorbatchev. Il a rappelé qu'un cours au collège de France était proposé à celui-ci.

Puis **M. Roland Dumas** a indiqué que, depuis la réunification allemande, la présence diplomatique française dans l'ex R.D.A. était notamment assurée par les centres culturels de Leipzig, Dresde et Rostock, ainsi que par les consulats ouverts dans les Länder orientaux.

Interrogé par **M. Jacques Genton** sur les perspectives offertes à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, **M. Roland Dumas** a fait observer que la C.S.C.E. avait, depuis 1975, permis la progression du dialogue Est-Ouest, mais que des structures manquant de souplesse l'avaient empêché de jouer un rôle dans la

résolution des conflits en Europe centrale et orientale. **M. Jacques Genton** a, par ailleurs, déploré le caractère irrégulier de la récente mise en place de structures administratives de l'assemblée parlementaire de la C.S.C.E.

Interrogé par **M. Jean Simonin** sur l'avenir des Balkans, le ministre d'Etat a regretté l'absence de "base juridique solide pour prévoir le règlement politique des conflits", alors que l'organisation d'une conférence internationale sur les problèmes des minorités et des frontières, proposée par la France, aurait dû être le préalable à la reconnaissance des Etats.

A la demande de **M. Jean Simonin**, **M. Roland Dumas** a rappelé que l'aide française à la Roumanie s'était élevée à 47,9 millions de francs en 1992, compte non tenu de la contribution française à l'aide communautaire. "Nous ne négligerons rien, a poursuivi **M. Roland Dumas**, pour soutenir la Roumanie" et pour favoriser le développement des liens entre celle-ci et la C.E.E.

Puis, le ministre d'Etat, évoquant avec l'**amiral Philippe de Gaulle** la situation de la Macédoine, a souligné la convergence des problèmes posés par la reconnaissance de celle-ci et des difficultés économiques imputables à son différend avec la Grèce. Il a, à cet égard, espéré que l'intervention des représentants des onze autres pays de la Communauté auprès du Premier ministre grec, à l'occasion du dernier sommet de Birmingham, permettrait de parvenir à un compromis satisfaisant.

Mme Monique Ben Guiga et **M. Roland Dumas** ont enfin souligné l'effort accompli par la France à l'égard des réfugiés de l'ex-Yougoslavie.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 28 octobre 1992 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - La commission a procédé à l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 470 (1991-1992) modifiant le Livre V du code de la santé publique et relatif à la pharmacie et au médicament, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. André Bohl, rapporteur, a rappelé les trois objectifs poursuivis par ce texte qui tend d'abord à transposer en droit français trois directives européennes relatives au médicament, qui réforme ensuite la législation applicable aux pharmacies à usage intérieur des établissements de santé, publics ou privés et qui adapte enfin notre législation sur les industries pharmaceutiques aux nouvelles données économiques de la profession.

Il a remarqué que si l'Assemblée nationale a apporté un certain nombre de modifications au texte, peu d'entre elles remettent en cause les orientations retenues par le Sénat. Il a, en conséquence, suggéré à la commission d'accepter la plupart des modifications retenues par l'Assemblée nationale à l'exception de celles apportées à l'article 18, dont l'objet est de prévoir les conditions de la dispensation exceptionnelle de médicaments dépourvus d'autorisation.

La commission a alors procédé à l'examen des articles. Après avoir adopté, sans les modifier, les articles premier, 2, 3 bis et 4 bis, elle a adopté l'article 6 sous la réserve d'un amendement de forme au texte proposé pour l'article L. 595-6 du code de la santé publique.

Elle a, ensuite, adopté les articles 7, 12 et 12 bis sans les modifier. Elle a, également, adopté l'article 18 sous réserve d'un amendement tendant à rétablir le texte qu'avait retenu le Sénat en première lecture.

La commission a enfin adopté les articles 19, 21, 24 et 26. Elle a choisi de ne pas rétablir l'article 25, supprimé par l'Assemblée nationale, en souhaitant qu'une réponse soit trouvée au problème posé par le régime juridique applicable à Saint-Pierre et Miquelon à l'occasion de la discussion prochaine du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social.

La commission a alors adopté l'ensemble du projet de loi modifié par les deux amendements présentés par son rapporteur.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE
ET COMPTES ÉCONOMIQUES
DE LA NATION**

Mardi 27 octobre 1992 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président. - La commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du commerce et de l'artisanat.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a, en premier lieu, indiqué que les crédits habituellement inscrits au fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale sur le budget du travail et de l'emploi pour être, ensuite, répartis sur le budget du commerce et de l'artisanat en cours d'exercice étaient transférés, dès la présentation du projet de loi de finances initiale, sur les lignes de ce département ministériel. Aussi, à structure constante et hors bonifications d'intérêts, les crédits du commerce et de l'artisanat sont-ils en diminution de près de 10 % en volume malgré une progression apparente de 1,2 % en valeur.

Dressant ensuite un bilan des dotations affectées au long de la législature écoulée au budget du commerce et de l'artisanat, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a estimé qu'après un démarrage lent et cahotique, la mise en place effective des contrats de plan Etat-régions, conclus dans le cadre du Xe Plan, avait justifié une progression non négligeable des crédits inscrits en loi de finances initiale d'un exercice à l'autre, en 1990 et 1991. Toutefois, a-t-il ajouté, les mesures de régulation de la dépense publique qui affectent le budget général depuis l'an

dernier ont eu deux effets : ils ont entraîné des coupes sombres dans les dépenses non contractuelles d'intervention économique du ministère et affecté sensiblement l'exécution normale des contrats de plan, notamment leur volet artisanat.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a ainsi souligné le fait que si cette évolution avait été masquée jusqu'en 1991 grâce à la présentation en loi de finances initiale de crédits en continuels accroissements, il n'en était plus de même avec le budget de 1993 dont l'analyse révèle que toutes les actions qu'il a pour mission de financer sont atteintes indistinctement par des contractions de grande ampleur.

Détaillant ensuite chacun des types d'interventions financés par le budget du commerce et de l'artisanat, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a indiqué que, malgré le transfert des crédits du fonds de la formation professionnelle, les moyens budgétaires placés à la disposition du ministère pour le financement des différentes actions de formation étaient en nette diminution, de plus de 12 %. Par rapport à la répartition effectuée en 1992, les dotations du fonds de la formation professionnelle chutent, en effet, d'un tiers et les moyens propres au ministère passent de 64,7 à 63,4 millions de francs.

S'agissant de l'aide économique aux secteurs placés sous la tutelle du ministère, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a précisé que la hausse de plus de 6 % des dotations à l'artisanat devait permettre, tout au plus, de combler le retard accumulé en 1991 et 1992 dans la réalisation des opérations de contrats de plan et consécutif à l'exercice de régulation budgétaire mené ces deux dernières années. La baisse de plus de 10 % des crédits au commerce risque d'affecter en priorité, a-t-il ajouté, les différentes aides visant au maintien d'un tissu commercial suffisamment dense dans les bourgs et les villes moyennes.

Il a enfin regretté la faiblesse du prélèvement (65 millions de francs) opéré sur l'excédent cumulé dégagé par la gestion de l'indemnité de départ des commerçants et des artisans au profit du fonds d'intervention pour la sauvegarde des structures artisanales et commerciales (F.I.S.A.C.). Eu égard à la masse restant disponible (500 millions de francs d'excédents cumulés au 31 décembre 1992), il a exprimé la crainte que l'Etat n'opère un nouveau prélèvement sur les ressources non affectées.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a ensuite vivement critiqué la reconduction en francs courants, après imputation des différentes mesures de gel prises au cours du premier semestre de 1992, des dotations affectées aux chambres des métiers et aux organismes assimilés. Cette décision se traduit notamment par une baisse drastique (de 20 %) de l'aide accordée par le ministère aux programmes pluriannuels d'animation économique élaborés par les chambres des métiers, malgré les engagements pris par l'Etat dans le cadre de la réforme de l'assistance technique aux métiers. De même, la baisse de 5 % des dotations accordées à l'institut supérieur des métiers ampute d'autant le budget de fonctionnement de cet établissement.

En conclusion, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a souligné le fait que le budget d'expérimentation et d'impulsion défini par M. François Doubin lorsqu'il était ministre du commerce et de l'artisanat, s'apparentait de plus en plus à un budget introuvable, son caractère interministériel l'exposant plus que d'autres aux conséquences des exercices de maîtrise de la dépense publique menés depuis 1991.

Il s'est également inquiété de l'infléchissement notable depuis 1987 du nombre des prêts bonifiés distribués aux artisans et souhaité que celui-ci ne préfigure pas une banalisation des prêts accordés à cette catégorie professionnelle.

Au terme d'un débat dans lequel sont intervenus **MM. François Trucy, Michel Charasse, René Trégouët** et

Christian Poncelet, président, la commission a décidé à la majorité, de proposer au Sénat de rejeter les crédits du commerce et de l'artisanat pour 1993. Elle a, en revanche, émis un avis favorable sur l'adoption de l'article 83 du projet de loi de finances pour 1993, rattaché au budget du commerce et de l'artisanat, portant réactualisation du plafond du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget des Services du Premier ministre (IV - Plan), sur le rapport de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial.

En introduction, M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a indiqué l'état d'avancement des travaux de préparation du XIe Plan. Il a ainsi précisé que le processus se déroulait exactement selon le calendrier annoncé par le Gouvernement au mois d'avril 1992. Cinq commissions ont donc été constituées sur chacune des questions qui constitueront les priorités du XIe Plan. Les autres structures prévues ont également été mises en place : les groupes de concertation transversaux ainsi que les groupes spécialisés.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a ainsi souligné le respect par le Gouvernement de la tradition de la planification à la française privilégiant une approche résolument stratégique et concertée pour définir les grandes options des prochaines années. Il a, à cette occasion, exprimé le souhait que le futur plan puisse être effectivement discuté, compte tenu du bon état d'avancement des travaux, lors de la session parlementaire du printemps prochain.

Abordant ensuite la présentation du budget du Plan, M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits demandés pour 1993 en dépenses ordinaires et crédits de paiement atteignaient 169,8 millions de francs, en diminution de 1 % en francs courants par rapport aux crédits votés pour 1992. Il convient toutefois, a-t-il ajouté, de tenir compte du caractère exceptionnel de l'arrivée à

échéance du processus d'élaboration du XIe Plan ainsi que de la fin de la mission de la commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion. L'analyse de l'évolution à structure constante d'activité des dotations inscrites sur le budget du Plan en 1993 révèle, en effet, une progression de 3,1 % en valeur et, compte tenu de l'hypothèse retenue par le Gouvernement pour la progression des prix du produit intérieur brut, de 0,3 % en volume.

La hausse réelle des crédits est ainsi de plus de 5 millions de francs qui se répartissent en 2,8 millions de francs pour l'augmentation mécanique des charges de personnel et 2,5 millions de francs sur le titre VI. Sur ce dernier point, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a insisté sur le fait que cette importante majoration des crédits à la recherche en socio-économie n'était qu'une mesure de rattrapage, compte tenu de la sous-évaluation manifeste des dotations inscrites dans les lois de finances initiales pour 1991 et 1992.

Les autres charges du budget du Plan sont donc pour l'essentiel simplement reconduites en francs courants. **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a ainsi regretté la quasi-stagnation des subventions aux établissements de recherche, soulignant la situation de pénurie dont se plaignent les établissements concernés depuis 1991 qui les conduit à renoncer à recourir aux services de chercheurs pourtant hautement qualifiés.

En conclusion, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a exprimé l'avis selon lequel, si des retards ont été pris depuis deux ans, le Gouvernement avait marqué sa volonté d'y mettre, au moins partiellement, un terme et de rattraper le temps perdu. Il convenait, en outre, selon lui, de saluer l'effort de concertation fourni par l'Etat dans la préparation du XIe Plan.

Au cours du débat qui a suivi et auquel ont participé **MM. Jean Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, Jean-Pierre Masseret, Christian Poncelet, président, Henri**

Collard et Christian Barbier, plusieurs intervenants ont déploré la diminution continue depuis plusieurs exercices des dotations du budget du Plan.

La commission des finances a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits des Services généraux du Premier ministre (IV-Plan).

Puis, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, à l'examen du budget des services financiers pour 1993.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les grandes lignes d'un budget qui regroupe 43,12 milliards de francs, dont plus de 80 % correspondent à des dépenses de rémunération. Au regard de cette structure, il a estimé que la progression de 4,74 % envisagée pour 1993 demeurait très modérée, tout en relevant qu'elle s'accompagnait de la suppression nette de 1 057 emplois.

Le rapporteur spécial a toutefois précisé que cette réduction d'effectifs recouvrait en fait des mouvements de plus grande ampleur, essentiellement liés à la réorganisation des services dans la perspective du grand marché européen, et qui se concrétisent par un redéploiement de postes de l'administration des douanes vers la direction générale des impôts, les services du Trésor et la direction générale de la concurrence et de la consommation.

Puis, **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, a relevé que les abondements de crédits demandés au titre des crédits de fonctionnement confirmaient de façon très nette les priorités définies au cours des années précédentes, notamment en matière d'équipement informatique et de formation professionnelle. Il a en outre souligné que ces efforts supplémentaires se trouvaient en grande partie financés grâce aux économies réalisées à la suite de l'abandon d'annexes locatives, et de l'achèvement de l'opération de recensement de la population.

Enfin, s'agissant des dépenses d'investissements, il a constaté que la forte progression des crédits de paiement (19,6 %) traduisait le poids important d'opérations immobilières importantes engagées au cours des exercices précédents.

En conclusion, **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, a souligné la nécessité de maintenir un effort financier régulier pour assurer la réussite du processus de modernisation du ministère engagé depuis 1989. Il a d'ailleurs rappelé que cette démarche se concrétise également par la mise en oeuvre de nombreuses mesures plus qualitatives permettant de renforcer les responsabilités exercées au niveau local et de décloisonner les services, tout en mobilisant les agents autour d'objectifs communs.

Le rapporteur spécial a enfin estimé que les mesures proposées pour 1993 permettaient de répondre dans de bonnes conditions à la situation nouvelle créée par la disparition des frontières intracommunautaires. Il a cependant fait valoir que l'élimination des risques de fraude sur la T.V.A. dépendait également pour partie de la fiabilité du système d'échange d'informations organisé au plan européen.

A l'issue de cette présentation, **M. François Trucy** s'est inquiété de la réduction des crédits destinés au service de l'expansion économique à l'étranger, et rappelé le rôle essentiel de ce réseau public d'appui aux exportateurs.

M. René Tréguët a relevé qu'en dépit des nombreuses suppressions d'emplois, le budget de l'administration des douanes connaissait une légère progression. En outre il s'est interrogé sur l'opportunité de créer des postes supplémentaires à la direction générale des impôts et dans les services du Trésor, alors que ces deux services disposent déjà d'effectifs importants.

Evoquant également les mesures de redéploiement des effectifs de la douane, **M. Michel Charasse** a souligné

l'ampleur des adaptations demandées à cette administration et insisté sur la nécessité de prendre en compte la dimension sociale d'une telle opération. Il a enfin évoqué les nouvelles missions confiées à ce service, et notamment la surveillance du tunnel sous la Manche.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les raisons d'un tel choix, et a souhaité connaître à quelle échéance pourraient être résorbés les effectifs en surnombre.

Après avoir entendu les réponses de **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter le budget des services financiers pour 1993**.

Puis, la commission des finances a procédé à l'audition de **M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances** et de **M. Martin Malvy, ministre du budget**, sur la situation économique et monétaire et le projet de loi de finances pour 1993.

M. Martin Malvy a d'abord présenté les grandes lignes du projet de loi de finances pour 1993. Il a indiqué que celui-ci reposait sur deux objectifs, parachever la préparation de la France à l'ouverture européenne, accompagner la reprise progressive de la croissance.

Il a ajouté que, pour atteindre ces objectifs, le projet de budget comportait trois aspects essentiels : une baisse sensible des prélèvements obligatoires, la maîtrise des dépenses publiques, enfin un déficit limité à 2,2 % du produit intérieur brut, soit un des niveaux les plus faibles des grands pays industrialisés.

S'agissant des recettes, le ministre du budget a souligné le caractère exceptionnel d'une évaluation des recettes inférieure à celle de la loi de finances initiale précédente. A cet égard, il a insisté sur l'importance des moins-values fiscales dues à la conjoncture en 1992, soit 69 milliards de francs.

De ce fait, il a précisé que, le Gouvernement ayant décidé de ne pas relever les impôts, les prélèvements

obligatoires de l'Etat avaient baissé pour atteindre 14,9 % du P.I.B., contre 16,7 % en 1988 et que les prélèvements obligatoires totaux s'élevaient à 43,3 % du P.I.B., soit au plus bas niveau constaté depuis dix ans.

Examinant ensuite les dépenses, **M. Martin Malvy, ministre du budget**, a indiqué qu'elles s'élevaient à 1.375 milliards de francs, en progression de 3,1 % par rapport à 1992. Il a précisé que la totalité des marges de manoeuvre hors dette était affectée aux priorités : l'éducation, l'emploi, la justice, la sécurité, la recherche et l'aménagement du territoire. Il a ajouté que certaines mesures exceptionnelles, notamment en faveur de l'emploi, étaient financées par cessions d'actifs.

Puis, le ministre du budget a souligné que les suppressions d'emplois effectuées dans les ministères non prioritaires et à la défense étaient entièrement redéployées dans trois ministères prioritaires : l'éducation, l'intérieur et la justice.

Concluant son propos sur l'équilibre budgétaire en 1993, **M. Martin Malvy, ministre du budget**, a indiqué que le déficit prévu était de 165,4 milliards de francs, soit 2,2 % du P.I.B.

Puis, il a précisé que le besoin de financement des administrations publiques en 1993 serait de l'ordre de 2,4 % du P.I.B., soit à un niveau bien inférieur à celui des autres pays européens : 3,9 % pour l'Allemagne, 5 % pour le Royaume-Uni, 5,2 % pour la Belgique, 9,8 % pour l'Italie et 4,9 % pour la moyenne des pays de la Communauté. Il a ajouté que la France serait le seul pays européen à ne pas dépasser le seuil de 3 % du P.I.B. tout en continuant à alléger le montant de ses prélèvements.

M. Martin Malvy, ministre du budget, a alors rappelé les deux axes principaux de la politique du Gouvernement pour 1993 et souligné leur traduction dans les crédits affectés aux différents ministères.

Il a indiqué que le premier axe, celui de la modernisation, apparaissait notamment dans les budgets

de l'éducation (+ 7,2 %, + 19 milliards de francs et + 9770 emplois), de la recherche (+ 5,2 %), de l'industrie (+ 3,5 %), de la justice (+ 6,9 % et + 519 emplois) et de l'intérieur (+ 5,7 % et + 1140 emplois).

Puis, le ministre a détaillé l'objet et l'évolution des dépenses participant au deuxième objectif : la solidarité et la cohésion sociale. Ainsi, il a indiqué que les dotations affectées au revenu minimum d'insertion s'élevaient à 14,3 milliards de francs, que les crédits destinés à la ville atteignaient 7 milliards de francs et que les crédits du logement progressaient avec 80.000 prêts locatifs aidés, 200.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.), la création d'un fonds de garantie et la généralisation des aides au logement. Il a ensuite précisé que les mesures en faveur de l'emploi, également prioritaires, seraient financées à hauteur de 9 milliards de francs par des cessions d'actifs publics.

Il a enfin estimé que la progression des crédits de l'aménagement du territoire (+ 23 %), les différentes mesures d'accompagnement de la politique agricole commune, l'augmentation du budget de l'environnement (+ 10 %) et l'accroissement de l'aide au développement qui atteint 0,58 % du P.I.B., concouraient également à l'objectif de solidarité du Gouvernement.

Puis, **M. Martin Malvy**, a exposé les différentes modifications apportées par l'Assemblée nationale au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances.

En dépenses, le ministre du budget a indiqué que l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire pour les élèves du primaire, diverses mesures en faveur des bourses accordées aux élèves du secondaire et le financement de 10.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) supplémentaires entraînaient un coût de 825 millions de francs.

Il a précisé qu'il fallait ajouter à cette mesure 500 millions de francs d'allègements fiscaux au titre

notamment du rétablissement de la déduction d'impôt pour les pensions accordées aux élèves de l'enseignement supérieur, du relèvement de l'abattement de taxe sur les salaires dont bénéficient les associations et de la diminution de 3,7 % à 3,4 % du plafonnement de la taxe d'habitation par rapport au revenu.

Pour financer ces mesures, **M. Martin Malvy, ministre du budget**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait relevé les droits d'accise sur le tabac et la bière, n'avait pas revalorisé le barème de l'impôt sur la fortune, avait relevé le barème de l'imposition forfaitaire à l'impôt sur les sociétés et amoindri certains effets de la décote et du régime de minoration de la cotisation d'impôt sur le revenu.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a alors posé des questions, d'une part sur l'exécution du budget 1992 et d'autre part sur le projet de loi de finances pour 1993.

En réponse à une question sur le montant des dépenses supplémentaires à ouvrir en 1992, **M. Martin Malvy, ministre du budget**, a précisé que les mesures en faveur de l'emploi, d'un montant de 10 milliards de francs, avaient été gagées par les cessions d'actifs intervenues depuis le début de l'année : Elf-Aquitaine pour 1,6 milliard de francs et Total pour 8,4 milliards de francs. Puis, il a indiqué que l'indemnisation des victimes du SIDA avait donné lieu à l'ouverture d'un milliard de francs dans le décret d'avance du 28 septembre 1992.

Pour la charge de la dette, le ministre du budget a estimé qu'il faudrait ouvrir 10 milliards de francs supplémentaires dans le collectif. En revanche, il a estimé difficile de prévoir exactement le montant des ouvertures nécessaires pour financer l'accord salarial de novembre 1991 dans la fonction publique.

M. Martin Malvy, a ensuite rappelé à **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, le montant des moins-values fiscales enregistrées en 1992. Il a indiqué que les recettes effectives devraient être très proches des

évaluations révisées, contrairement à ce qui avait eu lieu en 1991.

Puis, à la question de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur la régulation budgétaire effectuée en 1992, le ministre du budget a précisé qu'elle avait concerné 5 % des dépenses ordinaires et 8 % des crédits de paiement, mais que des exonérations avaient été prévues pour les actions prioritaires. Il a ajouté qu'au total 15 milliards de francs avaient pu être gelés, dont 5 avaient fait l'objet d'annulation par l'arrêté du 28 septembre.

Évaluant ensuite, à la demande du rapporteur général, le montant du déficit budgétaire attendu pour 1992, **M. Martin Malvy, ministre du budget**, a indiqué que celui-ci devrait s'élever à 180 milliards de francs, à 2 ou 3 milliards de francs près.

Il a ajouté que les déficits publics, y compris ceux de la sécurité sociale et des collectivités locales, devraient atteindre 195 milliards de francs, soit 2,7 % du P.I.B.

Revenant ensuite sur les cessions d'actifs, le ministre du budget a indiqué qu'une seule nouvelle opération était prévue et qu'elle concernait la caisse nationale de prévoyance pour environ 1,9 milliard de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, ayant interrogé le ministre du budget sur la mise en oeuvre du crédit d'impôt éducation, celui-ci a précisé que la mesure ne serait appliquée que lors de la régularisation de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire au mois de septembre 1993. Le ministre a ajouté qu'il n'y aurait pas de remboursement si l'avantage fiscal octroyé aux familles était supérieur à la cotisation d'impôt due.

Puis, **M. Martin Malvy, ministre du budget** a estimé que l'inscription de 4 milliards de francs au lieu de 8 en 1992 au titre des dépenses de la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (C.O.F.A.C.E.) était raisonnable, puisque les crédits consommés en 1991 et 1992, soit 5,6 et 5 milliards de francs, avaient été inférieurs aux dotations inscrites dans les lois de finances

initiales, soit 8 milliards de francs. Il a ajouté que la politique du Gouvernement de réorientation de ses prises de risque portait ses fruits et qu'en outre, les pays concernés avaient une politique de gestion plus rigoureuse.

Puis, à une question de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur la diminution de l'indemnité compensatrice versée à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P., **M. Martin Malvy** a répondu que cette évolution était liée à l'économie réalisée grâce au déplafonnement du versement transport.

Pour le calcul de la charge de la dette pour 1993, soit 169,9 milliards de francs, en progression de 10,3 % par rapport à 1992, **M. Martin Malvy** a indiqué que les hypothèses retenues avaient été un déficit pour 1992 de 170 milliards de francs et des taux d'intérêt à court terme de 9 % et à long terme de 8,5 %.

Enfin, le ministre du budget a souligné qu'il n'y avait aucune débudgétisation en 1993, mais que certaines mesures, notamment en faveur de l'emploi, étaient financées par cessions d'actifs.

Puis, **M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances**, répondant à **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a estimé qu'il n'y avait pas lieu de réviser le cadrage macro-économique du budget pour 1993. Il a d'abord précisé que les hypothèses en matière de hausse des prix et de balance commerciale n'étaient pas remises en cause par les instituts de conjoncture.

Puis, **M. Michel Sapin** a souligné que le débat portait principalement sur la demande intérieure dont les deux composantes étaient la demande des ménages qui devrait augmenter de 2,3 % en 1993 et la demande des entreprises.

Examinant la progression de l'investissement des entreprises fixée à 3 % pour 1993, **M. Michel Sapin** a estimé qu'elle reposait sur des hypothèses réalistes, tant en matière de taux de change du dollar, soit 5,50 francs, que du niveau des taux d'intérêt, les tendances observées

au cours des derniers jours renforçant d'ailleurs le bien-fondé de ces prévisions.

A une question de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur l'impact de la mesure relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières sur l'évolution des marchés, **M. Michel Sapin** a indiqué qu'il n'y avait pas eu de réaction à l'annonce de cette disposition qui était en outre cohérente avec les décisions prises par le Gouvernement, notamment lors de la mise en place du plan d'épargne en actions, pour réorienter l'épargne vers le long terme et vers l'investissement.

Un large débat s'est alors instauré auquel ont participé **MM. Jacques Oudin, Claude Belot, François Trucy, René Régnault, Robert Vizet, René Trégouët, René Ballayer, Michel Moreigne et Maurice Blin**.

Aux diverses questions posées sur la "bataille du franc", **M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances**, a répondu qu'il s'était agi d'un moment historique et que la France avait connu là une crise d'une ampleur sans précédent.

Il a ajouté que la "folie spéculative" qui s'était emparée des marchés ne reposait sur aucune raison objective, du fait des bonnes performances de l'économie française. Il a souligné que cette solidité de l'économie française avait en grande partie déterminé le soutien allemand. Enfin, il a précisé que les 4/5 des 160 milliards de francs engagés par la Banque de France pour défendre le franc étaient aujourd'hui recouverts.

A **MM. Claude Belot, René Trégouët et René Ballayer** qui l'interrogeaient sur le niveau élevé des taux d'intérêt réels, **M. Michel Sapin** a répondu que le niveau élevé de ces taux était en grande partie dû aux bons résultats de la France en matière d'inflation. Puis, il a indiqué que la France ne pouvait baisser ses taux que si l'Allemagne le faisait elle-même. Enfin, il a précisé que les différentiels de taux avec l'Allemagne étaient en forte

diminution et que cette évolution permettait d'espérer une prochaine baisse des taux d'intérêt.

M. Michel Sapin a ensuite rappelé à **M. René Trégouët** que les entreprises avaient reconstitué leurs marges brutes d'autofinancement en 1992 et qu'elles avaient atteint une capacité d'autofinancement moyenne supérieure à 100 %.

Puis, le ministre de l'économie et des finances a considéré qu'une des leçons de la récente crise monétaire était la nécessité de freiner les mouvements spéculatifs et que la solution devrait être trouvée dans le cadre européen, ou mieux mondial, sous l'égide du Fonds monétaire international.

A **M. Claude Belot** qui l'interrogeait sur le caractère excessivement optimiste des prévisions économiques, **M. Michel Sapin** a répondu que le montant du déficit du projet de loi de finances pour 1993 correspondait à une double volonté : ne pas relever les impôts et ne pas freiner la reprise.

Il a indiqué que l'encours de la dette publique serait de 2.000 milliards de francs au 31 décembre 1992, ce qui correspondait à 27,9 % du P.I.B., soit près de la moitié du critère de 60 % inscrit dans le Traité de Maastricht.

Il a précisé que le déficit de la sécurité sociale devrait s'élever à 7 milliards de francs en 1992, conformément aux travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale du mois de juillet 1992.

Enfin, le ministre a indiqué que l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement pour 1993 devrait être de 4,33 %.

A **M. François Trucy** qui l'interrogeait sur les divers crédits et dotations pour les villes, **M. Martin Malvy**, ministre du budget, a répondu que ceux-ci figureraient dans un prochain "jaune" budgétaire.

Le ministre du budget a ensuite souligné qu'en 1993, aucun changement n'affecterait le mécanisme du fonds de

compensation de la T.V.A., une circulaire du ministre du budget en date du mois d'août ayant annulé une précédente circulaire sur ce point.

A **M. René Régnauld** qui évoquait la nécessité d'affecter des P.L.A. au milieu rural, **M. Martin Malvy** a indiqué que la priorité était accordée aux zones urbaines où les difficultés de logement étaient grandes. Néanmoins, il a précisé qu'il allait mettre à l'étude un relèvement du plafond applicable aux loyers des logements financés au moyen de P.L.A.

A **M. Robert Vizet** qui l'interrogeait sur la possibilité d'une réforme de l'impôt foncier bâti, indentique à celle effectuée pour la taxe d'habitation, **M. Martin Malvy** a répondu qu'une telle réforme serait onéreuse mais qu'il fallait poursuivre la réflexion en matière de finances locales.

Puis, le ministre du budget a estimé que le tri qui avait été fait, à l'initiative de **M. Pierre Bérégovoy**, dans les affectations du livret A se révélait efficace.

Enfin, s'agissant des dispositions relatives au foncier non bâti, **M. Martin Malvy** a considéré que la mesure de 1 % de solidarité sans compensation serait probablement amendée, le rapporteur général de l'Assemblée nationale ayant récemment proposé d'établir une certaine péréquation pour la mise en oeuvre de cette mesure.

Mercredi 28 octobre 1992 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1993.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a tout d'abord procédé à l'analyse des principales hypothèses économiques prévues par le Gouvernement pour 1993.

Il a estimé optimistes les prévisions faites concernant l'environnement international, qui permettrait un soutien du commerce extérieur français ainsi qu'une baisse des taux d'intérêt et la consommation intérieure, qui connaîtrait une reprise suffisante pour générer une relance de l'investissement.

S'agissant de l'évolution du commerce extérieur, il a expliqué que les contraintes subies par nos partenaires faisaient douter de la poursuite des bons résultats constatés en 1992. A cet égard, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a rappelé que si l'investissement des entreprises américaines avait repris au deuxième trimestre de 1992, la consommation des ménages aux Etats-Unis était en diminution et que les échanges extérieurs de ce pays continuaient de se détériorer. Parallèlement, le regain d'activité qu'a connu l'Allemagne au cours du premier trimestre de 1992 a été sans lendemain. Aussi, le produit national brut de ce pays s'est-il stabilisé à l'Ouest et ne devrait pas progresser de plus de 3 % sur l'ensemble de l'année à l'Est. Enfin, les taux d'intérêt allemands ont été maintenus à un niveau élevé en 1992, soit 9,75 % pour le taux lombard et 8 % pour le taux de réescompte.

Après avoir rappelé que la reprise allemande restait une condition indispensable pour le maintien du solde favorable des échanges extérieurs de la France, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a souligné que l'activité avait également nettement fléchi au deuxième trimestre de 1992 au Japon. De même, le produit intérieur brut de la Grande-Bretagne n'a progressé que de 0,1 % au dernier trimestre après sept trimestres de récession. Des constats similaires peuvent d'ailleurs être faits concernant l'Italie et l'Espagne.

Après avoir brossé un tableau d'ensemble de la situation économique dans le reste du monde, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a expliqué que l'incertitude internationale et les difficultés rencontrées par les principaux partenaires de la France rendaient

improbable la prévision gouvernementale d'une progression des échanges de plus de 5 % en 1993. De même, il a estimé fragile l'hypothèse d'une baisse des taux d'intérêt significative. D'ailleurs, le niveau des taux européens reste anormalement élevé et se révèle difficilement compatible avec une relance de l'activité. En outre, le rapporteur général a souligné que toute initiative de baisse unilatérale des taux d'intérêt se heurterait inévitablement à un transfert massif de capitaux vers l'Allemagne où les taux restent élevés afin de lutter contre les tensions inflationnistes nées de la réunification.

Du reste, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a noté que la baisse des taux d'intérêt risquait d'être insuffisante pour relancer l'activité économique, d'autant que la confiance plus grande accordée par les investisseurs étrangers à l'économie allemande continue d'imposer une prime de risque qui majore les taux français. Surtout, il a rappelé que l'investissement des entreprises restait déterminé par les perspectives en matière de demande, qui demeurent défavorables.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite procédé à une analyse de la situation économique de la France. Il a indiqué que les prévisions gouvernementales pour 1993 donnaient à la consommation des ménages un rôle moteur dans la croissance. Il lui est apparu toutefois que la prévision avancée par le Gouvernement était trop optimiste car l'économie française doute d'elle-même et surtout, l'Etat n'a pas su jouer son rôle de régulateur au cours de ces dernières années.

Certes, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a rappelé que l'économie française bénéficiait de bons résultats dans certains domaines. En 1992, le taux de l'inflation devrait se situer à 3 % après 3,2 % en 1991 et 3,4 % en 1990, l'écart d'inflation avec l'Allemagne occidentale continuant de se révéler négatif. En outre, depuis le début de l'année 1992, le commerce extérieur a dégagé un excédent cumulé de 23,1 milliards de francs, la France améliorant même sensiblement ses parts de marché avec

ses partenaires de la Communauté européenne. Toutefois, il a estimé que ces indicateurs ne sauraient suffire à ramener la confiance dans une économie qui reste soumise à certaines fragilités structurelles.

En effet, le rapporteur général a indiqué que les raisons d'épargner des ménages restaient fortes. Il a précisé que la peur du chômage qui atteint désormais 10,2 %, la dévalorisation du patrimoine immobilier et l'incertitude de la situation politique jusqu'en mars 1993 rendaient aléatoire une vraie reprise de la consommation l'année prochaine.

S'agissant de la situation des entreprises, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a observé que celles-ci avaient donné ces derniers mois la priorité au désendettement sur l'investissement, ce choix étant conforté par le niveau élevé des taux d'intérêt. Dès lors, il a estimé illusoire la hausse de 3 % escomptée par le Gouvernement pour la croissance de l'investissement en 1993.

Outre ces doutes concernant les agents économiques, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a formulé des interrogations quant au rôle de l'Etat. Il a expliqué que celui-ci était devenu disproportionné au cours des dernières années sans que l'Etat ait été pour autant en mesure d'apporter des réponses aux problèmes du pays. Ainsi, la ponction opérée sur le revenu national au titre des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) est-elle plus élevée en France que chez nos principaux partenaires. A cette ponction sur les revenus s'ajoute un déficit budgétaire croissant dont le financement constitue un prélèvement considérable sur l'épargne nationale. Aussi le rapporteur général a-t-il déploré la progression accélérée de la dépense publique depuis 1982. Il a également noté que la part des dépenses du budget général de l'Etat rapportée au produit intérieur brut était évaluée en 1992 à 18,6 %, dont 12 % pour les dépenses de fonctionnement. Parallèlement, la dépense

sociale alimentée par les cotisations représentait en 1991 plus d'un cinquième du produit intérieur brut.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné le fait que cette dérive révélait une évolution non maîtrisée du rôle de l'Etat, car les dépenses correspondant à ses missions régaliennes n'atteindront plus que 45 % du total des dépenses du budget général en 1993. Or, il a observé que le ralentissement économique et la croissance de la dette publique réduisaient, dans le même temps, la marge de manoeuvre dont le Gouvernement pouvait disposer sur le plan budgétaire.

Concluant son analyse de la situation budgétaire, **M. Jean Arthuis** a souligné par conséquent que la désinflation compétitive avait montré ses limites et révélé la persistance de la fragilité économique de notre pays. En particulier, il a observé que le tissu industriel français restait trop inégalement tourné vers l'exportation et a regretté l'apparition d'une véritable fracture sociale. A cet égard, après avoir noté que le cap des 3 millions de chômeurs était d'ores et déjà atteint, il a expliqué que cette situation révélait l'inaptitude de l'économie à créer des emplois et, au-delà, l'inadaptation de notre système éducatif et de formation professionnelle. Constatant la croissance du chômage de longue durée en 1991, il a estimé qu'il paraissait dès lors difficile d'éviter plus longtemps d'aborder les problèmes du partage et du coût du travail.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite examiné l'état d'exécution de la loi de finances pour 1992. Dès le vote du budget, a-t-il indiqué, il paraissait évident que les erreurs de prévision économique et la volonté de ne pas intégrer dans la loi de finances des dépenses pourtant prévisibles conduisaient à l'adoption d'un budget irréaliste. Il a expliqué que les prévisions de recettes pour 1992 avaient été surévaluées de 41 milliards de francs en raison de la dissimulation par le Gouvernement des effets sur l'exercice 1992 du ralentissement constaté en 1991. Parallèlement, il a souligné que le Gouvernement avait

omis d'inscrire quatre titres de dépenses en 1992. La prise en charge de l'accord salarial de la fonction publique de novembre 1991 aurait dû être ajoutée à la loi de finances initiale ; il en va de même pour le financement des plans Emploi ainsi que pour l'indemnisation des victimes du SIDA ; enfin la charge de la dette est apparue manifestement sous-évaluée.

En conséquence, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a expliqué que le Gouvernement avait été amené à annoncer dès le mois d'avril 1992 un déficit prévisionnel de 135 milliards de francs, à comparer au déficit inscrit en loi de finances pour 1992 de 89,9 milliards de francs. Il a toutefois souligné que cette dérive pourrait être plus importante et approcherait près de 180 milliards de francs.

Abordant ensuite l'analyse du projet de budget pour 1993, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a noté que celui-ci était l'aboutissement et l'illustration des erreurs de stratégie et de gestion commises depuis 1982 et dénoncées avec constance par le Sénat. Il a premièrement rappelé l'explosion de la dette de l'Etat et de sa charge, les pouvoirs publics ayant délibérément renoncé à la politique de désendettement amorcée en 1986 et 1987 alors que jusqu'en 1990, les plus-values fiscales et la poursuite des privatisations auraient permis un assainissement significatif des finances publiques.

Ensuite **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a indiqué que la croissance continue de la dépense publique depuis 1982 se poursuivait en 1993, atteignant 3,4 % pour la progression des dépenses du budget général. Enfin, malgré les efforts réalisés ces dernières années, la politique d'allègements fiscaux poursuivie dans le cadre du projet de budget pour 1993 révèle la persistance de pesanteurs idéologiques puisque l'essentiel des ressources supplémentaires destinées à limiter le déficit budgétaire provient de ponctions opérées sur la trésorerie des entreprises.

Abordant l'examen détaillé des différents éléments du budget, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a

souligné, en premier lieu, la croissance des dépenses incompressibles. Avec près de 170 milliards de francs en 1993 (au lieu de 99,5 milliards de francs en 1988), la charge de la dette est devenue aujourd'hui le deuxième budget civil de l'Etat, cependant que la dette publique totale de l'Etat dépasse 2.000 milliards de francs en 1992. De plus, l'accroissement des charges de personnel résulte pour l'essentiel de la création nette de 55.000 emplois sur le budget de l'éducation nationale tout au long de la législature écoulée ; enfin, la part des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes est passée dans le budget général de 5,1 % en 1988 à 6,3 % en 1993.

La diminution de la marge d'action du Gouvernement s'explique également par l'assèchement des recettes non reductibles particulièrement abondantes en 1991 et 1992 : leur épuisement relatif se traduit par une réduction de près de 31 milliards de francs des ressources non fiscales en 1993. Enfin, le budget de 1993 est en grande partie obéré par ce que **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a appelé les "ardoises" du passé. Les charges de personnel obligatoires qui pèseront sur les budgets ultérieurs sont notamment la conséquence de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" jusqu'en 1997 pour un coût brut total de 22 milliards de francs. De même, l'Etat devra assumer financièrement les sinistres à l'exportation actuels pesant sur la C.O.F.A.C.E. et également celles de nombreux sinistres anciens qui n'ont pas encore été budgétisés.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a ensuite estimé que, confronté à cette réduction sensible de marge de manoeuvre budgétaire, le Gouvernement avait eu recours en 1993 au gonflement artificiel de certaines recettes et à la minimisation des dépenses, l'un et l'autre ayant pour effet d'alléger le montant du déficit budgétaire. S'agissant des recettes, il a indiqué que l'Etat avait fait porter l'essentiel de l'effort sur les entreprises. Il a ainsi cité la suppression du régime de déductibilité des

dividendes, la modification des conditions de paiement de la taxe professionnelle et de la période de référence pour le calcul du plafonnement de cette taxe par rapport à la valeur ajoutée et la suppression de la restitution immédiate du crédit d'impôt recherche, disposition dont la date d'entrée en vigueur a en outre été fixée au 1er janvier 1992. Il a enfin mentionné l'imposition des intérêts courus sur les parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) détenues par les entreprises et détaillé les modalités d'application de ces dispositions qui permettent à l'Etat de dégager en 1993 exceptionnellement 5 milliards de francs qui pèseront gravement sur la trésorerie des entreprises alors que le rendement attendu de cette mesure est de 1 milliard de francs en régime de croisière.

Parallèlement, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a déploré l'accentuation de la dérive des dépenses du budget, d'autant qu'il a estimé que la charge de la dette était vraisemblablement sous estimée. Il a par ailleurs détaillé les moyens mis en oeuvre par le Gouvernement pour réduire la progression réelle de la dépense budgétaire de 20,6 milliards de francs en 1993. La modification des règles en matière de surcompensation a ainsi permis de transférer une charge nette de 3,3 milliards de francs du budget de l'Etat sur celui de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ; plusieurs transferts ont été opérés au détriment des entreprises grâce, d'une part, au déplafonnement du versement transport et, d'autre part, aux nouvelles modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle et du crédit d'impôt recherche. Ensuite, la création du compte d'affectation des produits des cessions de titres du secteur public a permis de sortir une dépense de 16 milliards de francs du budget général. Enfin, les crédits de la C.O.F.A.C.E., soit 4 milliards de francs, sont manifestement sous évalués.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a également indiqué que le compte d'avances aux collectivités locales

dégagerait en 1993, à titre exceptionnel, un excédent de 5,2 milliards de francs, compte tenu de la modification de la période de référence retenue pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée des entreprises.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a estimé que le déficit réel présenté par le Gouvernement dans le cadre du budget pour 1993 était sous évalué d'environ 30 milliards de francs et devrait s'établir en exécution plus probablement à 195 milliards de francs.

A l'issue de l'exposé du rapporteur général, la commission a procédé à un large échange de vues.

M. Maurice Blin s'est félicité de l'accent mis par le rapporteur général dans la présentation qu'il a faite du budget de 1993 sur l'absence d'affectation des plus-values fiscales dégagées de 1988 à 1990 à la réduction de la dette publique. Il a enfin souhaité que l'ensemble des mesures dont l'impact fiscal doit apparaître au cours des prochains exercices soit recensé.

M. René Trégouët a exprimé l'avis selon lequel une part non négligeable des excédents commerciaux de la France était liée à la réduction du montant de ses importations. Il s'est interrogé sur la capacité des entreprises françaises à accroître le niveau de leurs investissements. Il a ainsi estimé que la remontée sensible du taux d'épargne des ménages et des entreprises révélait les anticipations négatives sur l'évolution de la situation économique. Abordant enfin la modification des règles d'imputation du crédit d'impôt recherche, il a déploré les effets négatifs que cette disposition ne manquera pas d'avoir sur les résultats des entreprises qui ont fondé leur plan de développement sur leur activité de recherche.

M. Jean-Pierre Masseret, constatant que les entreprises avaient bénéficié de nombreux allègements fiscaux au cours des dernières années, s'est interrogé sur la pertinence du système libéral en matière économique.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur les conséquences de la réforme de la politique agricole commune sur l'évolution du produit intérieur brut et du commerce extérieur de la France.

M. François Trucy a déploré le fait que les entreprises et les collectivités locales soient sans aucun doute les premières victimes du projet de budget pour 1993.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les modalités des versements de la contribution de la France au budget des Communautés européennes.

Arguant du nombre de 3 millions de chômeurs, **Mme Paulette Fost** a estimé qu'il n'était pas opportun de proposer une réduction du nombre des fonctionnaires.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a exprimé des doutes sur la volonté et la capacité effectives de l'Allemagne à baisser ses taux d'intérêt.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a souligné l'importance des phénomènes d'attentisme générés par la crainte du chômage chez les différents agents économiques. S'agissant des créations d'emplois dans la fonction publique, il a noté l'absence de réflexion concernant la réalisation de gains de productivité et a dénoncé les pesanteurs des services publics. Il a également indiqué que l'amélioration de leur fonctionnement ne passait pas nécessairement par une augmentation des dépenses budgétaires. Il a enfin estimé judicieux l'organisation d'un débat au Parlement sur les flux financiers entre la France et les Communautés européennes.

La commission a ensuite nommé **M. Jacques Mossion** comme rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 10 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Présidence de M. François Trucy, secrétaire, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président et enfin de M. Jacques Oudin, secrétaire, - Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission, après avoir salué la présence d'une délégation du Sénat de Mauritanie, a procédé à l'examen des conclusions du groupe de travail sur les aspects financiers de la protection sociale, sur le rapport de M. Jacques Oudin, président du groupe de travail.

En préambule, M. Jacques Oudin, rapporteur, a effectué un quadruple constat, à savoir :

- la réussite collective qu'incarne le système français de protection sociale ;
- le niveau élevé de protection atteint ;
- la contrainte de financement qu'entraîne aujourd'hui le ralentissement de la croissance ;
- l'incapacité manifestée par la France à concrétiser des réformes en ce domaine, en dépit des nombreux rapports de réflexion publiés sur ce thème.

Il a indiqué que le groupe de travail avait retenu quatre grands principes devant servir de base à toute réforme :

- ne plus accroître les prélèvements sociaux, sans pour autant réduire le niveau des prestations ;
- éviter les solutions extrêmes tout en améliorant l'existant ;
- associer les différents partenaires concernés ;
- mettre en oeuvre avec progressivité dans le temps les adaptations nécessaires.

A partir de ces grands principes, M. Jacques Oudin, rapporteur, a proposé quatre axes prioritaires d'intervention, concernant respectivement la clarté des comptes et de l'information fournie au Parlement, l'adaptation du système de retraites, la maîtrise de

l'évolution des dépenses de santé et la réforme de la branche famille.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a ensuite évoqué les conditions de l'extension progressive, depuis 1945, du système de protection sociale à l'ensemble de la population, rappelant la très grande diversité institutionnelle et la complexité des circuits financiers qui en ont résulté.

Il a constaté que la protection sociale mobilisait des masses financières considérables, beaucoup plus élevées que celles qui sont consacrées aux dépenses du budget de l'Etat, et qui n'ont cessé de s'accroître au cours des vingt dernières années, pour atteindre en 1991 un montant global de 2.215 milliards de francs, soit près de 33 % du P.I.B., contre 21 % seulement en 1970.

Il a observé que le niveau global des dépenses sociales atteint par la France, mesuré tant en part du produit intérieur brut que par habitant, était plus élevé que celui qu'on peut constater dans les autres grands pays européens.

S'agissant de la nature des dépenses, après avoir rappelé le poids du coût de la gestion, il a indiqué que si la structure des prestations, selon les risques couverts, était globalement comparable à celle des autres pays européens, le rythme d'accroissement de ces prestations avait en revanche été plus rapide en France au cours des dix dernières années.

En ce qui concerne l'exemple particulier des dépenses de santé, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a constaté que la France était l'un des pays les plus gros "consommateurs de santé" du monde et que cette situation correspondait à une absence de maîtrise des dépenses d'assurance maladie, sans pour autant se traduire par un état sanitaire, ni par un niveau de prestations particulièrement exceptionnels, mettant ainsi en évidence l'existence de gaspillages par ailleurs fréquemment dénoncés.

S'agissant de la nature des recettes, il a noté la prépondérance des cotisations sociales au sein des diverses sources de financement et, en conséquence, le caractère atypique de la structure française de financement de la protection sociale. Il a également précisé que le poids de l'augmentation des cotisations avait pesé pour l'essentiel sur les ménages au cours des vingt dernières années.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a d'autre part indiqué que le financement des dépenses sociales avait entraîné une augmentation significative de la part des prélèvements sociaux au sein des prélèvements obligatoires, qui représentent aujourd'hui près de 4,4 % du P.I.B. Il a souligné qu'un tel accroissement des prélèvements sociaux s'était opéré au détriment du financement d'autres fonctions collectives, avait pesé sur les salaires directs et entraîné une évolution du partage de la valeur ajoutée défavorable aux actifs, et que la poursuite de cet accroissement constituait à terme une menace pour la compétitivité de l'économie française.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a ensuite analysé l'absence de mécanismes efficaces de régulation de l'évolution des dépenses sociales. Il a, à cet égard, déploré la confusion des rôles en matière de gestion, la fiction de l'autonomie des organismes sociaux et les limites inhérentes à une organisation centralisée, l'Etat ne disposant pas des moyens adaptés à l'étendue de ses interventions.

M. Jacques Oudin, rapporteur, tout en regrettant l'absence d'agrégats comptables homogènes, a également constaté qu'en l'absence de l'engagement de réformes structurelles, le creusement des déficits sociaux apparaissait inéluctable.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a ensuite présenté les propositions du groupe de travail, fondées sur le refus des solutions extrêmes au profit d'un aménagement pragmatique et progressif du système existant, étant entendu que le niveau actuel des prélèvements obligatoires affectés au financement de la protection

sociale, apprécié en pourcentage de la richesse nationale, est considéré comme suffisant pour assurer durablement les solidarités essentielles.

En ce qui concerne les retraites, il a estimé que les régimes de répartition, qui ont fait la preuve de leur succès, pourraient faire l'objet d'adaptations permettant de préserver leur équilibre aujourd'hui menacé, tout en garantissant le maintien du pouvoir d'achat des pensions de retraite grâce à des mesures telles qu'une modification progressive des conditions d'ouverture des droits à pension à taux plein, une reconsidération des règles de validation des carrières ou un assouplissement de la frontière entre activité et retraite. Par ailleurs, le recours au complément volontaire de l'épargne retraite devrait être encouragé.

En ce qui concerne les dépenses de santé, sans remettre en cause le caractère libéral du système médical français, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a indiqué que la maîtrise concertée de leur évolution pourrait être obtenue par la mise en oeuvre, dans le cadre d'une enveloppe financière globalement limitée, de trois orientations :

- la participation effective du corps médical à la définition des objectifs du système de santé ;
- la régionalisation des structures et des modalités d'organisation du système hospitalier ;
- la contractualisation des rapports entre les autorités de tutelle et les différents partenaires appelés à gérer le système de santé.

Le rapporteur a ensuite envisagé une réforme du financement des prestations familiales, qui relèvent de la solidarité nationale. Cette adaptation pourrait consister à substituer progressivement la contribution sociale généralisée aux cotisations actuellement versées par les entreprises, dans le cadre d'une politique familiale renouvée accordant une priorité renforcée au troisième enfant.

Enfin, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a souligné que la Nation devrait être mieux associée à la gestion de la protection sociale, grâce à la participation conjointe des assurés, des entreprises et de l'Etat, à la clarification des conditions d'élaboration des comptes sociaux, à la création d'un organisme spécifique incarnant l'unité de la sécurité sociale et à l'organisation d'un débat annuel au Parlement sur la base d'un rapport présenté par la commission des comptes de la sécurité sociale, dont le rôle serait renforcé.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est instauré au sein de la commission.

M. Jean-Pierre Masseret s'est déclaré en accord avec les conclusions du rapporteur quant à l'opportunité d'un renforcement de la participation du Parlement, et plus généralement de la Nation, à la réflexion sur l'avenir de la protection sociale. Il a par ailleurs souhaité que les propositions présentées par le groupe de travail soient soumises à un large débat, soulignant la nécessité de ne pas opposer l'approche économique et l'approche sociale des problèmes.

M. Robert Vizet a exprimé ses réserves vis-à-vis des propositions présentées par le rapporteur. Il a notamment fait part de son attachement à l'unité de la sécurité sociale et au principe de la solidarité sur lequel elle est fondée. Il a par ailleurs fait observer qu'un retour à la croissance et au plein emploi, associé à un assainissement de la gestion, permettrait d'assurer la pérennité du système existant.

En réponse à ces interrogations et aux observations formulées par **MM. Jean Arthuis, rapporteur général, et François Trucy, M. Jacques Oudin, rapporteur** a précisé que, compte tenu du niveau atteint par les prélèvements sociaux, la contrainte financière à laquelle est aujourd'hui confrontée la sécurité sociale apparaît incontestable. Il a également estimé que sur la base du diagnostic élaboré par le "Livre blanc", une réforme du système de retraites, qui devrait concerner, dans un premier temps, le régime général, était particulièrement urgente et que la baisse des cotisations à la charge des

entreprises qu'entraînerait une fiscalisation des prestations familiales devrait permettre une valorisation des salaires directs et un encouragement à la retraite par capitalisation.

Concernant les progrès réalisés dans le sens d'une réduction des coûts de gestion, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a souligné qu'ils restaient très variables selon les caisses.

Par ailleurs, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a indiqué que :

- les perspectives prochaines d'évolution de la situation financière de la sécurité sociale étaient celles d'une forte dégradation du déficit de trésorerie, qui pourrait atteindre 45 à 50 milliards de francs en fin d'année, avec le risque de déboucher sur une cessation de paiement ;

- la signature récente d'un accord sur le contrôle médicalisé des dépenses de santé constitue, dans son principe, une avancée intéressante, quelles que soient les incertitudes afférentes à cet accord ;

- la régionalisation du système hospitalier, basée sur le "modèle" de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, constitue une solution cohérente en vue d'une gestion plus rationnelle des ressources disponibles ;

- le rythme de croissance annuel des dépenses de santé, aujourd'hui de l'ordre de 7 %, a certes légèrement décliné, mais sa poursuite reste difficilement envisageable et appelle une maîtrise globalisée et contractualisée.

La commission a, ensuite, décidé d'une part, de publier les conclusions du groupe de travail sous la forme d'un rapport d'étape ; d'autre part, de prolonger la mission dudit groupe de travail afin que celui-ci puisse consulter l'ensemble des acteurs concernés par la maîtrise financière des dépenses sociales et les propositions qu'il a formulées à ce sujet.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du travail, de l'emploi et de la formation

professionnelle pour 1993, sur le rapport de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a présenté l'évolution générale du budget, qui augmente de + 5,3 % en 1993, atteignant 72.790 milliards de francs.

Le rapporteur spécial a rappelé les diverses modifications de structure apportées au budget entre 1992 et 1993 : en excluant l'effet du financement des plans pour l'emploi, réalisés hors budget initial et en intégrant celui des reports de crédits autorisés d'un exercice à l'autre, il apparaît que les crédits progressent, en réalité, de + 2,26 % entre 1992 et 1993.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a exposé les principales caractéristiques du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1993 : une poursuite indéniable de la modernisation des services avec la création de 73 emplois dans les corps de contrôle du travail, mais une grande concentration des moyens sur les interventions de la politique de l'emploi.

A cet égard, le rapporteur spécial a distingué la formation professionnelle continue, dont les moyens progressent sensiblement de 2,8 %, les mesures d'accompagnement des licenciements qui stagnent (- 0,6 %), les dispositifs d'accompagnement socio-professionnel du chômage qui progressent de plus de 14 %, enfin, les dépenses d'allocation qui diminuent faiblement : - 1,8 %.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a conclu sa présentation du budget en soulignant le très grand degré de sophistication des mesures pour l'emploi, qui rend difficiles les jugements de portée générale sur la politique menée. Il a souligné le poids croissant des stages, la question de principe posée par le financement de mesures d'intervention au moyen de cessions d'actifs publics, et enfin la sous-estimation du nombre de demandeurs d'emploi potentiels par les chiffres officiels du chômage.

Au cours du débat qui a suivi cette présentation sont intervenus : **MM. Jean Arthuis, rapporteur général, Jacques Oudin, Robert Vizet, Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la formation professionnelle.**

M. Emmanuel Hamel, en réponse aux intervenants, a estimé que le développement de l'apprentissage, unanimement souhaité, se heurtait à des difficultés de fait. Il a également apporté des précisions quant au nombre de contrats emploi-solidarité prévus en 1992 et en 1993, aux crédits des permanences d'accueil, d'information et d'orientation, aux subventions de fonctionnement versées à l'agence nationale pour l'emploi et à l'association pour la formation professionnelle des adultes en 1993.

Enfin, la commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1993.

La commission a ensuite examiné les crédits des services communs aux affaires sociales et au travail, sur le rapport de **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.**

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a rappelé que ces crédits diminuaient régulièrement, en raison de la répartition progressive des crédits de fonctionnement et d'équipement entre le ministère des affaires sociales et de la santé, d'une part, et du travail, d'autre part. Dès lors, le budget des services communs connaît, en 1993, une baisse de 1,7 % de ses crédits, l'essentiel restant consacré aux charges de personnel, plus difficiles à répartir entre les deux départements.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé la création de 55 emplois et la revalorisation de 51,22 millions de francs des rémunérations en 1993. Il a également présenté le détail de la partition des moyens de fonctionnement entre les budgets des affaires sociales et du travail.

En conclusion, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a souligné tout l'intérêt d'individualiser les crédits des deux ministères à vocation sociale dont les tâches sont très différentes et les crédits considérables.

Puis, en réponse à **M. Robert Vizet**, le rapporteur spécial a apporté des précisions quant à la suppression de 32 emplois et à la création de deux postes de conseillers sociaux.

Enfin, la commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits des services communs des affaires sociales et du travail pour 1993.

Jeudi 29 octobre 1992 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'examen des crédits du budget annexe des journaux officiels, sur le rapport de **Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les principales données du budget annexe qui augmentera de 4,37 % en 1993 pour atteindre 760,3 millions de francs en recettes et en dépenses nettes. Elle a souligné que la progression des recettes d'exploitation connaissait un relatif ralentissement, en raison de l'infléchissement des recettes tirées des annonces légales et obligatoires au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales et au bulletin officiel des annonces légales et obligatoires.

Toutefois, **Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**, a constaté que le déficit d'exploitation du centre national d'informatique juridique pris en charge par le budget annexe diminuerait légèrement en 1993, pour s'élever à 10,9 millions de francs, compte tenu de la signature d'un contrat de concession avec une nouvelle société de commercialisation et de diffusion des données télématiques. Ainsi, les résultats d'ensemble du budget annexe permettront de reverser un excédent de 43 millions

de francs au budget de l'Etat contre 70 millions de francs en 1992.

Enfin, le rapporteur spécial a souhaité que la poursuite de la modernisation du matériel de photocomposition des journaux officiels en 1993 ne compromette pas l'objectif d'amélioration des conditions de travail des ouvriers et employés des journaux officiels.

A l'issue de cette présentation, **M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur les perspectives de l'emploi au sein de la direction des journaux officiels, notamment à la lumière des modifications à venir dans son activité.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a alors expliqué que les réductions d'effectifs étaient opérées dans le cadre des accords contractuels conclus avec les organisations représentatives sur l'évolution des personnels en fonction du nombre de départs à la retraite.

La commission a ensuite **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des journaux officiels pour 1993.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits du budget des services du Premier ministre (III - Conseil économique et social) pour 1993, sur le rapport de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial.**

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a tout d'abord dressé le bilan de l'activité du Conseil économique et social au cours de l'année 1991, ainsi que du premier semestre 1992, et a rappelé la qualité des travaux réalisés. Elle a également souligné le développement des activités de communication du Conseil et l'amélioration des conditions de diffusion de ses travaux.

Puis, présentant le projet de budget pour 1993, **Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**, a constaté que les crédits affectés au Conseil économique et social connaîtraient, en 1993, une progression de 3,2 % en francs courants par rapport à 1992 et resteraient donc stables en francs constants. Concernant les moyens en personnel, elle

a noté avec satisfaction la création d'un emploi en 1993, estimant que cela devrait permettre d'assurer dans de meilleures conditions les tâches les plus urgentes entraînées par l'accroissement et la diversification des activités du Conseil.

Le rapporteur spécial a, en revanche, regretté la baisse des crédits destinés aux dépenses de matériel et rappelé que la dotation allouée aux moyens de fonctionnement courant du Conseil se révélait chaque année insuffisante pour achever l'exercice.

Enfin, **Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**, s'est félicitée du lancement en 1992 de la première tranche des travaux de rénovation et d'extension du Palais d'Iéna, ainsi que de l'inscription au budget des charges communes pour 1993 des crédits nécessaires pour mener à bien la deuxième tranche de ces travaux, tout en déplorant qu'aucune opération importante de gros entretien des locaux n'ait pu être réalisée au cours des dernières années.

Après avoir souligné leur qualité, **M. Christian Poncelet, président**, a souhaité que les travaux du Conseil économique et social fassent l'objet d'une meilleure diffusion.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des services du Premier ministre (III - Conseil économique et social) pour 1993.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget des services du Premier ministre : I. - services généraux, pour 1993, sur le rapport de **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial a d'abord indiqué que les crédits demandés pour les services généraux du Premier ministre en 1993 s'élevaient à 4,4 milliards de francs, en augmentation de 3,6 % par rapport au budget de 1992. Puis, il a précisé que la raison essentielle de cette évolution était une sensible augmentation des dépenses de fonctionnement qui progressent de 4,26 %.

Parmi ces dépenses, **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial** a souligné l'augmentation particulièrement élevée des dépenses de personnel en raison des diverses mesures de revalorisation des rémunérations décidées depuis 1990, des crédits sociaux de la fonction publique, des subventions aux institutions d'enseignement, en particulier la subvention à l'école nationale d'administration, compte tenu de son déménagement à Strasbourg et les actions de prévention de la délinquance.

Le rapporteur spécial a alors ajouté, qu'à l'inverse, peu d'économies étaient réalisées, celles-ci se limitant à la suppression de 16 emplois, soit à peine 1 % des effectifs, et à une contribution de 15 millions de francs à "la maîtrise des dépenses de l'Etat".

Enfin, il a indiqué que les crédits d'intervention et les dépenses d'équipement étaient pratiquement stables par rapport au budget voté pour 1992.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a alors fait un certain nombre de remarques sur l'ensemble extrêmement divers que constituaient les services généraux du Premier ministre.

S'appuyant sur le fait que les crédits de ce budget doivent couvrir les frais de fonctionnement de cinq cabinets ministériels le rapporteur spécial a estimé que les structures gouvernementales actuelles restaient pléthoriques et déraisonnables. Il a estimé normal que dans une période d'aggravation du déficit budgétaire, des économies soient faites en supprimant des cabinets ministériels, leurs frais de personnel et leurs moyens de fonctionnement. Par ailleurs, **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**, a remarqué qu'il y avait actuellement près de 50 organismes rattachés au secrétariat général du Gouvernement, alors qu'il n'y en avait qu'une vingtaine en 1968-1969. Il a souligné que les dépenses liées à ces organismes, souvent concurrents, étaient élevées et excessives. Enfin, le rapporteur spécial a considéré que les déclarations, tant du Président de la

République, que du Premier ministre, appelant à la suppression d'organismes "désuets, inutiles ou redondants" n'avaient pour l'instant pas été suivies d'effet.

Evoquant ensuite la politique de délocalisation d'administrations ou d'organismes publics mise en oeuvre depuis un an par le Gouvernement, **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**, a déploré son coût budgétaire significatif, soit environ 400.000 francs par emploi délocalisé.

Enfin, le rapporteur spécial s'est une nouvelle fois élevé contre la progression incontrôlée des dépenses de personnel, en raison du "plan Soisson" et du "protocole Durafour" notamment. Il a également estimé déraisonnables les créations d'emplois prévues en 1993.

En conclusion, **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il ne lui paraissait pas possible d'adopter les crédits des services généraux du Premier ministre.

A **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur le coût du protocole Durafour, **M. Couve de Murville, rapporteur spécial**, a répondu que, pour l'Etat, ce protocole représentait une charge budgétaire de 22 milliards de francs répartis sur les sept années de son application. Le rapporteur spécial a par ailleurs indiqué qu'un Gouvernement ne devrait pas comporter plus de 30 ministres.

Répondant ensuite à **M. Alain Lambert** qui constatait l'intérêt d'une réelle politique de délocalisation pour l'aménagement du territoire, **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**, a insisté sur le coût élevé des délocalisations décidées depuis un an et en particulier celle de l'école nationale d'administration qui, de par sa vocation, devait être située à Paris.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits des services du Premier ministre (I. - services généraux) pour 1993.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de la jeunesse et des sports pour 1993, sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a indiqué que le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1993 était caractérisé par une progression de 4,8 % et atteint, pour la première fois, les 3 milliards de francs. Toutefois, cette progression, qui confirme la forte hausse intervenue en 1992 (+ 10,1 %) ne peut encore compenser la stagnation observée en 1991 et n'augmente pas sensiblement la part du budget consacré à la jeunesse et aux sports dans le budget général de l'Etat.

Quant à la présentation formelle du budget, le rapporteur spécial a constaté une meilleure lisibilité des documents, due notamment au regroupement des crédits consacrés à l'action "aménagement des rythmes de vie de l'enfant".

En revanche, M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a constaté que si les crédits consacrés à l'administration générale progressent de 5,7 % et s'ils intègrent les conséquences du plan Durafour sur la rénovation de la grille de la fonction publique, aucune amélioration du statut du corps de l'inspection de la jeunesse et des sports n'était inscrite dans le budget alors que le décalage avec les corps identiques de la fonction publique s'accroît.

Le rapporteur spécial a aussi noté que les crédits de l'action "jeunesse et vie associative " progressaient de 5,8 %. Mais il a souligné que les mesures nouvelles concernaient davantage des actions de compensation en faveur des quartiers défavorisés des grandes villes, qu'une véritable politique à l'égard des associations, dont la capacité à gérer des équipements ne semble pas clairement reconnue.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a donc souhaité que soit clarifiée la politique menée à l'égard des associations de loisirs et d'éducation populaire. Il a

expliqué qu'il lui apparaissait dangereux à terme, de privilégier l'aide au projet par rapport à l'aide aux associations elles-mêmes. A cet égard, il a fait part de ses craintes concernant la réalisation d'installations dont l'animation et l'entretien ne seraient pas assurés ainsi que la démobilisation des bénévoles des associations qui doivent attendre trop longtemps le versement des subventions promises et donc faire face à des frais financiers imprévus.

Abordant les actions en faveur du sport, le rapporteur spécial a regretté la poursuite des suppressions de postes d'éducateurs sportifs et de conseillers techniques. Il a précisé que cent trois postes seraient supprimés en 1993. Ainsi, la capacité d'intervention du ministère risque de s'amoinrir, ce qui pose, une nouvelle fois, la question de la prise en charge par les collectivités locales de dépenses incombant normalement à l'Etat.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a, d'ailleurs, souligné l'évolution négative des crédits d'équipements, tant pour les installations de l'Etat que pour les interventions au profit des collectivités locales.

Analysant ensuite les crédits du fonds national pour le développement du sport, le rapporteur spécial a souligné le caractère toujours irréaliste des prévisions de recettes attendues du loto sportif, alors que les sommes procurées par ce jeu diminuent chaque année depuis sa création en 1987. S'il a reconnu que le budget de 1993 avait fortement diminué la surestimation des recettes tirées du loto sportif et augmenté la part de prélèvement sur le loto national, il a expliqué que cette évolution ne compenserait pas les pertes de recettes dues au loto sportif qui, à partir des résultats du premier semestre 1992, devraient être amputées de quelque 70 millions de francs.

A l'issue de cette présentation, **M. Henri Goetschy** s'est interrogé sur l'utilité du ministère de la jeunesse et des sports à l'heure de la décentralisation, marquée par l'importance des investissements réalisés par les collectivités locales dans ce secteur d'activité. Il a souhaité

par ailleurs connaître l'état d'avancement du projet de construction d'un grand stade pour la coupe du monde de football de 1998.

M. Jean Cluzel s'est interrogé sur l'opportunité de la suppression de la taxe sur la valeur ajoutée payée par les associations pour les équipements sportifs dont elles assurent la charge.

En réponse, **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, a expliqué que 35 millions de francs étaient prévus pour le lancement d'études concernant le "Grand stade" et que les collectivités territoriales assurant la plus grande part du financement des équipements sportifs, le poids de la T.V.A. était allégé d'autant car elles peuvent récupérer la taxe qu'elles acquittent à ce titre.

La commission a, alors, décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le budget de la jeunesse et des sports pour 1993.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1993, sur le rapport de **M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a tout d'abord retracé l'évolution du budget sur longue période. Il a noté que, en francs constants, le budget de 1993 était pratiquement égal au budget de 1989, et que l'impulsion majeure avait été donnée en 1987. Il a ensuite rappelé l'impact déterminant des crédits communautaires dans les départements d'outre-mer et évalué ces crédits à 1 milliard de francs par an.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a ensuite présenté les évolutions significatives du budget des D.O.M. - T.O.M. pour 1993. Il a relevé que l'augmentation de 6,5 % par rapport à l'année dernière faisait suite à une diminution en francs constants en 1992. Il a détaillé en particulier l'évolution des dépenses en capital, qui connaissent une forte augmentation des crédits de paiement (+ 15,2 %), compensée par une diminution

notable des autorisations de programme. Il a également fait part de ses doutes sur l'efficacité des primes d'équipement et d'emploi. Il a, enfin, précisé la situation des personnes réfugiées en Guyane ainsi que l'utilisation des crédits de recherche scientifique dans les terres australes et antarctiques françaises.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a, par ailleurs, souligné l'augmentation des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les D.O.M. - T.O.M. et indiqué que 61 % de ceux-ci perçoivent cette allocation depuis sa création, sans discontinuité. Concernant la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon, il a déploré le caractère très défavorable de la sentence arbitrale récemment rendue concernant les zones de pêche dans cette région.

A l'issue de cet exposé, **M. Paul Girod** a demandé des précisions sur le projet de découpage électoral en Nouvelle-Calédonie.

M. Ernest Cartigny s'est interrogé sur l'utilité du ministère des D.O.M. - T.O.M., dans la mesure où, d'une part, une spécialisation budgétaire par département semble être contestable, et d'autre part, la dotation de ce ministère est extrêmement faible dans l'ensemble des crédits affectés aux D.O.M. - T.O.M.

M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur le financement des dépenses d'insertion des bénéficiaires du R.M.I.

En réponse, **M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**, a rappelé que le budget des D.O.M. - T.O.M. ne représentait que moins de 7 % de l'ensemble des crédits nationaux affectés à ces collectivités. Il a également rappelé l'importance majeure des crédits communautaires qui leur sont alloués. Il a toutefois observé que le ministère constituait une structure d'accueil et d'arbitrage appréciée des différentes parties. Il a, enfin, observé les particularités du financement des dépenses d'insertion dans les D.O.M. - T.O.M.

La commission a, alors, décidé de **proposer au Sénat de rejeter le budget des D.O.M. - T.O.M. pour 1993.**

La commission a ensuite **procédé à la désignation de candidats pour représenter le Sénat au sein de trois organismes extraparlimentaires.** Ont été désignés :

- **M. Christian Poncelet, président,** pour la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations ;

- **M. René Trégouët** pour le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ;

- **MM. Henri Torre et Louis Perrein** pour la commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

La commission a, enfin, **examiné les amendements à la proposition de loi organique n° 479 (1991-1992) relative au contrôle du parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes.** Elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 6. Elle a estimé que les amendements n°s 7 et 8 étaient satisfaits par les amendements de la commission. Elle a adopté une rectification de son amendement n° 5 afin de permettre aux rapporteurs spéciaux d'avoir accès aux documents préparatoires aux projets de loi de finances.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 27 octobre 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. Germain Authié, vice-président. - M. Jacques Larché, président, a tout d'abord communiqué aux membres de la commission une note sur l'application des lois pour la période du 16 mars au 15 septembre 1992.

Cette note fait notamment apparaître que seulement 24 % des dispositions nécessitant un texte d'application ont fait l'objet d'un décret publié dans le délai de six mois suivant la promulgation de la loi ; dans 39 % des cas, le délai d'application atteint dix-huit mois.

Il importe également de noter que quelques lois n'ont à ce jour reçu aucun des décrets prévus, en particulier la réforme du statut de la magistrature résultant de la loi organique du 25 février 1992

A cela il faut ajouter que d'autres textes importants demeurent plus de sept mois après leur promulgation inapplicables dans l'essentiel de leur dispositif, tels la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et celle du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Puis, la commission a procédé à des auditions sur le projet de loi n° 3 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la procédure pénale dont le rapporteur est M. Jean-Marie Girault.

Elle a tout d'abord entendu **M. Claude Pernollet**, président de l'union syndicale des magistrats et de **M. Valéry Turcey**, secrétaire général.

Constatant que le projet de loi était fortement influencé par le système américain, notamment à travers l'introduction de la procédure accusatoire, **M. Claude Pernollet** a contesté la pertinence de cette référence.

Approuvant ensuite la recherche dans l'instruction d'un équilibre entre les pouvoirs du Parquet et les droits de la défense, il a néanmoins relevé les risques d'un affaiblissement de l'efficacité des poursuites au profit de l'affirmation des droits des délinquants.

Il a à cet égard jugé que certains délais retenus par le projet de loi seraient en pratique inapplicables.

Tout en ne formulant aucune objection particulière à un accroissement du rôle de l'avocat dans la procédure, il a relevé que les nouvelles dispositions profiteraient à ceux qui disposent des moyens financiers de s'attacher les services d'un avocat.

M. Claude Pernollet a ensuite souligné que plusieurs dispositions du projet de loi se heurteraient en pratique à un problème de moyens, déjà très aigu.

Il a également déploré que la garde à vue soit le plus souvent assurée dans des conditions indécentes en raison de l'état des locaux des commissariats de police.

M. Valéry Turcey, se fondant sur des communiqués communs à plusieurs organisations de magistrats et sur les prises de position d'un certain nombre de juridictions, a tout d'abord regretté que cette réforme de la procédure pénale soit examinée dans la précipitation.

Il a ensuite indiqué que l'U.S.M. n'était pas hostile à plusieurs dispositions du projet de loi : la suppression des « privilèges de juridiction », la réforme du régime des nullités, sous réserve de ne pas permettre aux parties de saisir la chambre d'accusation aux fins d'annulation, le droit des parties de demander des actes de procédure au

juge d'instruction ou la garantie de la présomption d'innocence.

En revanche, il a fait observer que l'application de certaines dispositions soulèverait de grosses difficultés : l'information du Parquet sur l'existence d'une garde à vue, la conduite de l'information par plusieurs magistrats qui ne pourront en conséquence siéger à l'audience de jugement, la collégialité pour la mise en détention qui entraînera un problème d'effectifs non seulement dans les juridictions à chambre unique mais aussi dans les autres juridictions où il sera nécessaire de tenir compte de l'impossibilité, pour les magistrats ayant fait partie de la chambre des mises en détention, de participer à la phase de jugement du procès pénal, le recours aux échevins qui soulève des objections de principe, la procédure accusatoire à l'audience difficilement compatible avec le rythme actuel de traitement de quarante à cinquante dossiers par audience correctionnelle.

Sur ce dernier point, M. Valéry Turcey a relevé que l'introduction du système accusatoire américain réduirait à cinq ou six le nombre des affaires susceptibles d'être traitées au cours d'une même audience.

Mais il a souligné que les pays anglo-saxons connaissaient la procédure du «plea bargaining» qui permettait au juge unique de prendre directement une décision sur la peine applicable avec l'accord du Parquet et des avocats.

Il a donc craint que le système proposé entraîne une augmentation sensible du stock des dossiers en instance.

Enfin, M. Valéry Turcey a estimé que certaines dispositions du projet de loi étaient inutiles ou dangereuses, comme d'une part la suppression de la notion d'inculpation, qui est remplacée par une procédure très compliquée, imposant notamment au procureur de la République d'informer par lettre recommandée la personne contre laquelle une information serait ouverte au risque d'entraîner une disparition des preuves, et

prévoyant la remise de la copie intégrale des dossiers, source de difficultés au regard de la protection des témoins, et d'autre part l'extension excessive de la liste des nullités textuelles qui entraînera un très grand nombre d'annulations de la procédure au stade de l'information.

M. Valéry Turcey a souhaité à cet égard que l'on s'en tienne à la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation selon laquelle l'inobservation des formalités de la garde à vue n'entraîne la nullité de la procédure que si l'établissement de la vérité en a été fondamentalement vicié ; il a ensuite rappelé que l'article 802 du code de procédure pénale consacrait le principe selon lequel il n'y a pas de nullité sans grief.

En conclusion, il a de nouveau déploré l'absence d'un vrai débat sur cette réforme.

En réponse à une question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, **M. Valéry Turcey** a ensuite précisé que les directives du garde des sceaux aux fins de ne pas engager des poursuites pénales étaient illégales et qu'il conviendrait de préciser en ce sens la rédaction de l'article 36 du code de procédure pénale.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui avait estimé que le code de procédure pénale, promulgué en 1958 par voie d'ordonnances, avait fait l'objet d'une concertation encore moins grande et partagé la préoccupation relative à l'état des locaux destinés aux gardes à vue pour lesquels il avait lui-même formulé différentes propositions, **M. Valéry Turcey** a fait observer que ce problème relevait de la compétence du ministère de l'intérieur.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, **M. Claude Pernollet** a précisé que les échevins du tribunal pour enfants siégeaient en qualité d'assesseurs et que leur présence était justifiée par l'aspect éducatif qui prédominait dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. **M. Valéry Turcey** a à cet égard indiqué que ces échevins étaient choisis

parmi les personnes s'étant particulièrement manifestées par leur intérêt pour les problèmes de l'enfance.

Enfin, en réponse à **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, qui s'inquiétait de la lourdeur et de l'ambiguïté de la procédure de notification de charges et à **M. Jacques Larché, président**, qui rappelait que dans la procédure anglo-saxonne, neuf dixièmes des affaires se réglaient très rapidement, **M. Claude Pernellet** s'est demandé si la pratique du «plea bargaining» et la procédure accusatoire étaient compatibles avec les traditions juridiques françaises.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Alain Terrail, président de l'Association professionnelle des magistrats** et de **M. Gilles Dubigeon, juge d'instruction**.

M. Alain Terrail a adressé plusieurs critiques au projet de loi qu'il a qualifié de texte de circonstance, estimant qu'il était à la fois mal venu et mal rédigé.

M. Alain Terrail a tenu à souligner à titre liminaire que la réduction du nombre des détentions provisoires et l'allongement de leur durée prouvaient qu'elles concernent les affaires les plus graves, pour lesquelles elles apparaissent comme une nécessité.

M. Alain Terrail s'est ensuite déclaré fort réservé à l'égard des dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale tendant à instaurer une procédure accusatoire proche de celle qui existe dans les pays anglo-saxons. Il a estimé qu'une telle procédure, outre qu'elle allongerait les audiences et accroîtrait fortement le travail des membres du Parquet, ne correspondait pas à la mentalité française.

Il a en outre considéré que le système de la collégialité appliqué à la mise en détention pouvait être contraire à l'objectif recherché, les échevins risquant de se montrer plus sévères que les magistrats professionnels. Il s'est déclaré partisan du système du référé pénal, dans lequel le juge d'instruction garde la possibilité de décerner un

mandat de dépôt mais où un second magistrat procède à un nouvel examen du dossier dans les vingt-quatre heures.

S'agissant de la distinction entre la mise en examen et la notification des charges, **M. Alain Terrail** a souligné que cette gradation, au demeurant difficile d'application, retarderait le cours de l'instruction.

M. Alain Terrail a conclu en faisant part de sa crainte que le dispositif soumis au Sénat ait pour conséquence d'empêcher le juge d'instruction de lutter efficacement contre la grande criminalité.

M. Gilles Dubigeon a contesté le fait que la garde à vue ne soit plus possible contre un témoin durant l'enquête préliminaire au motif que les officiers de police judiciaire seraient alors conduits à attendre une commission rogatoire pour intervenir. Il a aussi estimé que la présentation d'une personne gardée à vue au procureur de la République était inutile. Quant à l'intervention d'un médecin, il a indiqué suffisant de la prévoir au début et à la fin de la garde à vue afin de constater l'évolution de l'état de santé de la personne concernée.

M. Gilles Dubigeon s'est également inquiété de l'intervention croissante des parties dans la procédure, risquant d'entraîner des appels répétés, et du risque d'un accroissement de la tâche des chambres d'accusation déjà surchargées.

Il a aussi fait observer que les assesseurs désignés pour la mise en détention risqueraient, notamment dans les affaires de grand terrorisme, d'être l'objet de menaces.

Il s'est déclaré favorable à une extension du secret de l'instruction aux avocats et aux parties pour préserver la présomption d'innocence.

M. Gilles Dubigeon a estimé que la publication des ordonnances de non-lieu, rendue possible par le projet de loi, peut avoir des effets contraires à l'objectif recherché compte tenu du fait que certaines de ces ordonnances mentionnent l'existence de charges à l'encontre de la

personne concernée, même si elles sont insuffisantes pour justifier le renvoi devant l'organe de jugement.

L'obligation faite aux journalistes entendus comme témoins de communiquer les informations recueillies dans l'exercice de leur activité lui a en outre semblé contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Evoquant le problème des nullités, il a suggéré de prévoir un délai de forclusion à l'expiration duquel les parties ne pourraient plus s'en prévaloir.

M. Gilles Dubigeon a ensuite estimé que le texte avait été élaboré dans la précipitation. Prenant exemple de la contradiction existant entre le dernier alinéa de l'article 33 et l'avant-dernier alinéa de l'article 11, relatifs à la participation du juge d'instruction à la chambre d'examen des mises en détention provisoire, il a dénoncé le caractère illogique du dispositif adopté et a conclu à la nécessité de rejeter la totalité du projet de loi.

A une question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur** sur le problème des instructions adressées par la Chancellerie au Parquet, **MM. Alain Terrail et Gilles Dubigeon** ont estimé que les instructions de ne pas engager des poursuites ne reposaient sur aucune base légale.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de Mle Anne Crenier, vice-président du syndicat de la magistrature.**

Mle Anne Crenier a tout d'abord rappelé que la récente réforme du code pénal traduisait une idéologie sécuritaire qui ne pourrait qu'aggraver la surpopulation carcérale actuellement constatée. Elle a regretté que le projet de réforme du code de procédure pénale relève de la même inspiration.

Elle a ensuite dénoncé les défauts du système actuel insuffisamment protecteur des justiciables de condition modeste, et trop marqué par la prépondérance de la Chancellerie en dépit de l'article 36 du code de procédure pénale, lequel n'ouvre pas au garde des sceaux la faculté

d'interdire l'engagement des poursuites. Il lui a semblé que ces défauts n'étaient pas véritablement corrigés par le projet de loi qui risquait, de surcroît, de porter atteinte à l'indépendance des juges d'instruction.

Mle Anne Crenier a rappelé que le rapport de la commission présidée par Mme Mireille Delmas-Marty avait eu le mérite, ce qui n'est pas le cas du projet de loi, de proposer une réforme globale de la procédure pénale présentant trois avantages majeurs : le dépassement de l'opposition entre système inquisitoire et système accusatoire, la référence aux grands principes protecteurs des libertés posés par la Convention européenne des droits de l'homme, et enfin une portée générale qui n'en faisait pas une réforme de circonstance. Elle a précisé que le syndicat de la magistrature était plutôt favorable aux conclusions de ce rapport, tout en notant l'absence de propositions concernant le statut du Parquet.

Abordant l'examen du projet de loi, **Mle Anne Crenier** a tout d'abord approuvé les dispositions relatives à la garde à vue qui renforçaient les garanties accordées aux justiciables. Elle s'est félicitée qu'à cet égard le Gouvernement ait finalement proposé des dispositions particulières relatives à la garde à vue des mineurs de treize ans et que l'Assemblée nationale ait prévu la possibilité pour le gardé à vue de s'entretenir avec un avocat susceptible de l'informer sur ses droits. Elle a toutefois regretté que l'avocat ne puisse intervenir qu'à l'issue d'un délai de vingt heures. Elle a également déploré que la méconnaissance des dispositions relatives à la présence de l'avocat en garde à vue ne soit pas sanctionnée par une nullité d'ordre public.

S'agissant de l'instruction, **Mle Anne Crenier** a estimé que la suppression de l'inculpation n'apportait qu'une modification purement sémantique. Après avoir rappelé les différentes étapes de la nouvelle procédure, elle s'est inquiétée des conséquences de la présence d'échevins au sein de la chambre d'examen des mises en détention dans la mesure où la décision de mettre en détention

présente un caractère technique. Elle s'est d'autre part interrogée sur les critères de choix des personnes susceptibles d'exercer ces fonctions et sur les conditions dans lesquelles la formation de jugement serait composée. Elle a regretté qu'une réforme d'une telle ampleur puisse être envisagée sans étude préalable d'autant qu'elle semblait répondre davantage à des problèmes d'effectifs qu'à des considérations de principe. Elle a toutefois signalé que, sur ce point, la position du syndicat de la magistrature n'était pas définitivement établie.

Concernant la désignation du juge d'instruction, **Mle Anne Crenier** a déploré le rétablissement de la prérogative du président du tribunal de grande instance pour l'affectation des affaires. Tout en admettant les inconvénients du tableau de roulement, elle a considéré que le dispositif proposé risquait d'instituer un contrôle hiérarchique sur le juge d'instruction, voire même rendre possible des interventions de la Chancellerie.

Revenant sur la mise en détention provisoire, elle a observé que, paradoxalement, la formation collégiale ne serait pas compétente pour statuer sur la mise en liberté sollicitée par le détenu dans la mesure où le projet de loi ne modifie pas le droit positif qui attribue cette compétence au juge d'instruction.

En réponse à **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, **Mle Anne Crenier** a relevé que la faculté de faire appel de l'ordonnance de notification des charges conduirait la chambre d'accusation à se prononcer sur la consistance des charges, ce qui risquait d'apparaître comme une pré-**in**culpation s'agissant d'un arrêt rendu par trois magistrats du second degré. Elle s'est d'autre part inquiétée du risque de contrariété susceptible d'apparaître entre l'ordonnance de notification des charges, son examen en appel, l'appréciation des charges pour la mise en détention provisoire et la notification des charges en fin d'information. Le **président Jacques Larché** a fait observer que l'appel interjeté contre l'ordonnance de notification des charges risquait, en raison de son

caractère suspensif, d'empêcher la mise en détention de la personne poursuivie.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, **Mlle Anne Crenier** a indiqué que le syndicat de la magistrature était hostile à l'introduction de la procédure accusatoire à l'audience car cette réforme n'emportait aucun effet sur le déroulement des procédures préalables et que, renforçant les pouvoirs du Parquet, elle contribuerait à déséquilibrer les rapports entre les parties. Elle a à cet égard préconisé un renforcement des garanties des personnes dans les procédures de comparution immédiate.

Enfin, en réponse à une observation présentée par **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a estimé que l'attitude à l'égard de la presse devait être pragmatique compte tenu de la difficulté d'imposer aux journalistes le silence sur la mise en examen d'une personne.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mme Geneviève Brégeon, président** et de **M. Jean-François Ricard, vice-président**, représentants l'association française des magistrats chargés de l'instruction (A.F.M.I.).

M. Jean-François Ricard a exposé que l'A.F.M.I. s'était toujours montrée favorable à l'existence d'un système d'instruction efficace et protecteur des libertés, raison pour laquelle elle souhaitait certains ajustements du droit actuel, sans accepter pour autant des propositions analogues à celles formulées par la commission Delmas-Marty tendant à dissocier les pouvoirs d'enquête et juridictionnels du juge d'instruction.

Il a ensuite indiqué que l'Assemblée nationale avait examiné un projet de loi inadapté et dangereux, élaboré, au demeurant, à l'issue d'une concertation incomplète et trop rapide. Il a précisé que plusieurs dispositions risquaient de provoquer un développement incontrôlé du contentieux, une multiplication des risques de nullité, un

allongement des procédures et, en définitive, l'inefficacité de la justice pénale.

Il a précisé que ces objections visaient principalement les dispositions du projet de loi concernant la mise en examen et la mise en cause, les demandes des parties tendant à l'accomplissement de tel ou tel acte d'instruction, le régime des nullités, la suppression de la consignation préalable des parties civiles et la collégialité en matière de détention. Il a ajouté qu'à ces dangers l'Assemblée nationale avait ajouté un risque pour les libertés individuelles ainsi qu'une atteinte à la présomption d'innocence du fait de l'appel susceptible d'être interjeté contre l'ordonnance portant notification des charges.

Mme Geneviève Brégeon a considéré que les notions introduites par le projet de loi se révélaient très floues, voire indéfinissables, à tel point que le dispositif, caractérisé par la succession d'une mise en examen et d'une mise en cause devenue notification des charges, apparaissait comme un montage très abstrait qui ouvrait aux parties la possibilité de dénoncer à tout moment une atteinte aux droits de la défense.

Elle a estimé que la mise en examen ne pouvait intervenir qu'avant l'actuelle inculpation et que la décision d'ouverture de cette procédure relevait du Parquet, ces deux dispositions étant moins protectrices que le droit actuel. Elle a ajouté que de nombreux mois pouvait s'écouler sans que le « mis en examen » connaisse les charges pesant sur lui.

Mme Geneviève Brégeon a en outre constaté que la notification immédiate à l'intéressé des réquisitions du Parquet mettait gravement en cause l'efficacité de l'enquête. Elle a complété son propos en indiquant que la protection de la présomption d'innocence appelait par priorité des solutions limitant la publicité du prononcé de l'inculpation, ajoutant que la commission des lois de l'Assemblée nationale avait adopté une solution efficace et simple dans ce domaine consistant dans une sanction

pénale contre quiconque publierait le nom ou tout élément d'identification d'une personne inculpée. Elle a précisé que le Gouvernement s'était opposé à cette disposition, de telle sorte que l'Assemblée nationale ne l'avait pas votée.

Enfin, elle a indiqué que le mécanisme du «témoin assisté» aurait pu être également étendu afin d'éviter certaines inculpations trop rapides.

M. Jean-François Ricard a précisé que l'A.F.M.I. émettait un jugement particulièrement critique à l'égard de l'introduction de l'avocat dans la garde à vue, soulignant qu'aucun texte international n'imposait cette règle, et que la comparaison avec les règles en vigueur dans les pays européens n'était pas probante. A titre d'exemple, il a indiqué que le système britannique prévoyait une durée de la garde à vue nettement plus longue qu'en France, en dehors de tout contrôle d'un magistrat.

Il a rappelé d'autre part que les systèmes espagnol et italien, avaient fait la preuve d'une certaine inefficacité.

M. Jean-François Ricard a ensuite exposé que, pour l'A.F.M.I., la présence d'un avocat se limiterait en fait à l'assistance apportée à une minorité de délinquants chevronnés et fortunés, augmentant l'inégalité entre les justiciables et les difficultés de la lutte contre le banditisme organisé. Il a ajouté qu'au demeurant la présence de l'avocat devait intervenir dès la première heure si la garde à vue constituait réellement une mesure contraire aux libertés fondamentales.

Il a conclu son propos en indiquant que, d'une manière plus générale, l'A.F.M.I. estimait indispensable de mieux souligner les attributions de chacun des intervenants au procès pénal, l'avocat n'étant pas le seul garant des libertés individuelles dans la mesure où les officiers de police judiciaire et les magistrats étaient eux-mêmes en charge de garantir ces libertés. Il a précisé d'autre part que les conditions matérielles de la garde à vue paraissaient devoir être améliorées par la réfection de nombreux

locaux, le renforcement du contrôle médical et l'extension du contrôle des magistrats.

Abordant les dispositions du projet de loi permettant aux parties de formuler des demandes d'acte d'instruction, **Mme Geneviève Brégeon** a indiqué que l'A.F.M.I., qui avait proposé depuis longtemps un rééquilibrage entre la défense et le Parquet, accueillait très favorablement ces dispositions.

Elle a cependant ajouté que le projet aurait pu être complété afin d'éviter que le juge d'instruction ne soit submergé sous le flot de demandes incessantes et la chambre d'accusation encombrée par le contentieux subséquent, dans la mesure où le texte apparaissait laisser la porte ouverte à des demandes dilatoires. Elle a notamment indiqué qu'un regroupement des demandes devait être organisé et que les conditions dans lesquelles le juge, après accord sur le principe, pourrait réaliser ses investigations, devaient être précisées.

Mme Geneviève Brégeon a ensuite mentionné que de nombreuses demandes apparaissaient susceptibles d'être déposées, dans le seul but de faire échec à la clôture de l'information, avant la fin du délai maximum de détention provisoire.

Exposant ensuite le régime des nullités de l'information prévu par le projet, elle a rappelé que les juges d'instruction étaient les premiers conscients que la stricte régularité de la procédure était une condition fondamentale de la protection des libertés. elle a donc approuvé que le contentieux des nullités soit ouvert aux parties et non, comme actuellement, au juge et au Parquet seuls autorisés à saisir le juge compétent.

Aussi a-t-elle exposé que l'A.F.M.I. se félicitait des règles prévues par le projet de loi sur ce point. Elle a néanmoins ajouté que la vision du projet, quant à la procédure, apparaissait tout à fait regrettable, le droit français ayant longtemps privilégié les nullités textuelles, cependant que, dans une période plus récente, était

apparue, pour contrebalancer cet excessif formalisme, la nécessité d'un grief causé par la nullité à la partie qui l'invoque. Elle a indiqué que, loin de s'inscrire dans cette récente évolution, le projet privilégiait les nullités formelles.

Evoquant ensuite la suppression de l'obligation de consignation par la partie civile mettant en mouvement l'action publique, elle a fait part de sa crainte que cette disposition conduise à une multiplication des plaintes avec constitution de partie civile, cette procédure étant de plus en plus utilisée soit pour bloquer une instance civile, prud'homale ou commerciale en cours, par application du principe selon lequel le criminel tient le civil en état, soit pour se ménager des preuves que le régime de l'enquête pénale permet d'obtenir plus facilement que celui des instances civiles.

M. Jean-François Ricard a ensuite exposé la position de l'A.F.M.I. en matière de détention provisoire. Il a indiqué que l'A.F.M.I. estimait que le texte adopté par l'Assemblée nationale créant une chambre des mises en détention, mais excluant de cette chambre le juge d'instruction, tout en insérant dans le dispositif une règle d'échevinage était, à l'évidence, le fruit d'un compromis impossible entre les pseudo-échevinages juridiques et des impératifs matériels, soulignant que ce compromis recelait de graves dangers.

Il a indiqué que, pour l'A.F.M.I., ce mécanisme comportait trois risques : le risque de désresponsabilisation jouant en faveur de décisions d'incarcération prises par des juges ne suivant pas la procédure, le risque de voir s'instaurer une justice expéditive rendue à la chaîne et celui de voir ces décisions assimilées à de véritables préjugements. Il a ajouté que l'A.F.M.I. s'étonnait au demeurant de l'incohérence d'un texte écartant le juge d'instruction des décisions relatives à la détention et laissant pourtant celui-ci statuer seul sur une demande de mise en liberté ou sur le maintien en détention à l'occasion du renvoi devant le tribunal correctionnel.

Il a par ailleurs exposé que, pour le juge d'instruction, les décisions de placement en détention et de prolongation de cette mesure étaient instamment liées aux nécessités de l'instruction, de son évolution et de ses perspectives et que seule une connaissance approfondie de la procédure permettrait de prendre en la matière une décision cohérente, efficace et n'entraînant pas des mesures d'incarcération inutiles.

Enfin, il a considéré que l'argument tiré de l'influence trop grande que le juge d'instruction pourrait exercer sur les autres membres de la chambre des mises en détention, témoignait d'une méconnaissance profonde des mécanismes de la collégialité, celle-ci comportant toujours un rapporteur, cependant que les deux autres magistrats n'étaient en aucune manière réduits au rôle de simples figurants.

Il s'est d'autre part interrogé sur les critères d'inscription et de choix de ces échevins.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a questionné **Mme Geneviève Brégeon** et **M. Jean-François Ricard** sur le problème des instructions de non-poursuite données par le ministre de la justice au Parquet.

Les représentants de l'A.F.M.I. chargés de l'instruction ont exposé que ces instructions n'étaient fondées sur aucun texte et, qu'en tout état de cause, de telles instructions étaient contrebalancées par la possibilité pour la partie de mettre en mouvement l'action publique par une constitution de partie civile.

En réponse à une seconde question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, sur l'intérêt de l'ordonnance de notification de charges, **Mme Geneviève Brégeon** et **M. Jean-François Ricard** ont estimé difficile qu'une personne puisse être en détention sans avoir été préalablement informée des charges pesant sur elle.

Mercredi 28 octobre 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a poursuivi les

auditions sur le projet de loi n° 3 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale dont le rapporteur est M. Jean-Marie Girault.

Elle a tout d'abord entendu M. Pierre Draï, Premier président de la Cour de cassation.

Après avoir observé que le projet de loi modifiait profondément le code de procédure pénale, M. Pierre Draï a indiqué que ce code souffrait de l'absence de principes directeurs, à la différence du nouveau code de procédure civile dont les premiers articles énoncent les principes fondamentaux de la conduite du procès.

Il a estimé que la démarche du juge pénal, que ce soit au stade de l'instruction ou à celui du jugement, en était rendue difficile compte tenu de la place trop importante accordée aux problèmes de procédure. Il a d'ailleurs relevé qu'un tiers seulement des arrêts concernait des questions de droit substantiel, les deux tiers restants étant relatifs à des questions strictement procédurales.

M. Pierre Draï a estimé souhaitable que le juge d'instruction ait toujours la possibilité de demander la constitution d'une collégialité.

En ce qui concerne la désignation du juge d'instruction, il a estimé nécessaire de revenir au principe fondamental de la désignation effectuée par un magistrat du siège, et, en l'occurrence, le président du tribunal ; de même il a considéré que l'audiencement des affaires et le choix de la formation de jugement devraient appartenir au président du tribunal. Il a déclaré à cet égard que le juge du siège ne devait pas dépendre des initiatives de l'une des parties au procès, à savoir le Parquet.

M. Pierre Draï a rappelé qu'une expérience instituant un collège pour statuer en matière de mise en détention avait déjà été tentée en 1931 mais qu'elle avait dû être abandonnée au bout de deux années, une loi ultérieure redonnant au juge d'instruction le pouvoir de statuer seul dans ce domaine. Il a remarqué que le collège, prévu par le projet de loi, comprend un juge du tribunal, —qui ne peut

être le juge d'instruction-, et deux échevins. Il a estimé que si, dans son principe, la participation de citoyens à l'exercice de la justice est toujours souhaitable, des difficultés pratiques ne peuvent manquer de surgir, dans la mesure où il paraît irréaliste d'escompter la présence des échevins à tout moment.

En outre, il a indiqué que ce système susciterait des difficultés d'organisation dans les petits tribunaux, compte tenu de la difficulté de trouver des juges pour constituer la formation de jugement, le juge d'instruction et le juge chargé de statuer au sein de la chambre d'examen des mises en détention provisoire ne pouvant participer à l'instance de jugement.

En ce qui concerne les nullités, **M. Pierre Draï** a considéré que la purge globale des nullités correspondait à une vue de l'esprit, dans la mesure où elle n'empêcherait pas l'invocation devant la formation de jugement d'autres nullités, entraînant le prononcé de jugements interlocutoires. Il a en outre estimé vain d'établir une liste exhaustive des cas de nullité au motif qu'une nullité pouvait toujours être opposée en cas d'atteinte aux droits de la défense.

A la demande de **M. Jacques Larché, président**, **M. Pierre Draï** a confirmé ses réserves sur la création d'une chambre d'examen des mises en détention provisoire et son souhait que le juge d'instruction reste maître de décider de la liberté ou de la détention de la personne poursuivie. Il a précisé qu'en revanche le juge d'instruction devrait toujours pouvoir demander la collégialité, non seulement pour statuer sur les mises en détention mais aussi pour la totalité de l'instruction.

M. Jacques Larché, président, a donc noté que **M. Pierre Draï** n'élevait pas d'objections de principe au système actuel, à condition que le juge d'instruction ait la faculté de demander la collégialité.

M. Charles Lederman ayant souligné que l'introduction de la collégialité à la demande du juge

d'instruction pouvait poser les mêmes difficultés d'organisation dans les petits tribunaux que celles résultant du projet, **M. Pierre Draï** a indiqué que des juges pouvaient toujours, si nécessaire, être délégués dans un petit tribunal pour une affaire importante.

Abordant ensuite l'organisation des débats à l'audience de jugement, **M. Pierre Draï** a rappelé une expérience qu'il avait conduite il y a trois ans, à la 23^e et à la 24^e chambres du tribunal de Paris où avait été instituée une procédure de type accusatoire en matière correctionnelle. Il a porté un jugement extrêmement favorable sur cette expérience qui permettait aux parties de participer aux débats, tandis que le Président de l'audience conservait un rôle impartial conformément à l'article 6 de la Convention européenne sur les droits de l'Homme ; il a ajouté que cette procédure conduisait le représentant du Parquet à mieux « s'impliquer » dans le procès.

Répondant à une question de **M. Jacques Larché, président**, **M. Pierre Draï** a indiqué qu'il avait été mis fin à cette expérience de six à sept mois parce qu'elle semblait avoir suscité certaines réticences au sein du Parquet.

M. Jacques Larché, président, a demandé si, dans le cadre d'une telle procédure accusatoire, le principe du juge unique ne pourrait pas être appliqué.

M. Pierre Draï a déclaré qu'une telle éventualité pouvait être envisagée.

M. Charles Lederman a estimé qu'il était impossible de transposer les principes de procédure civile en matière de procédure pénale.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, ayant demandé si une telle procédure ne permettrait pas l'acharnement du Parquet sur un prévenu, **M. Pierre Draï** a estimé que le juge, qu'il soit président du collège ou, éventuellement, juge unique, devait pouvoir écarter un tel risque.

M. Pierre Drai a estimé que l'article 84 du projet de loi, qui permet de donner lecture de l'arrêt par le président ou par l'un des conseillers, même en l'absence des autres conseillers, comportait un risque de dérive. Il a en effet rappelé qu'un jugement ne comportait pas qu'un dispositif mais aussi des motifs et qu'il était regrettable de plaquer ultérieurement des motifs sur un dispositif alors que la lecture d'un arrêt doit être faite intégralement et en présence des autres conseillers, comme l'impose le principe de la collégialité.

M. Charles Lederman, bien que favorable au respect du principe de collégialité, s'est demandé s'il pouvait réellement être assuré d'un bout à l'autre de la procédure.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a constaté que ce principe ne s'exprimait pas souvent au stade de la rédaction de l'arrêt.

A une question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, **M. Pierre Drai** a répondu que, dans la pratique, l'arrêt est rédigé et motivé par le Président uniquement lorsqu'il y a appel, étant souligné que, dans nombre de cas, l'arrêt n'a pour tout motif qu'une formule toute faite.

M. Pierre Drai a regretté que l'article 92 relatif à la commission d'indemnisation en matière de détention ne prévoit pas la présence au sein de cette instance du premier président de la Cour de cassation, présence nécessaire en raison du caractère délicat de ce contentieux.

Enfin, **M. Pierre Drai** a fait une remarque en marge du projet de loi, en regrettant que le rôle de cour de révision soit confié à la seule chambre criminelle, alors qu'il s'agit de remettre en cause la chose jugée. Il a en effet estimé qu'il serait préférable que statue en matière de révision ou bien l'assemblée plénière de la Cour de cassation ou bien une formation restreinte qui soit l'émanation de toutes les chambres de la Cour de cassation.

A la demande de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Pierre Drai** s'est déclaré en accord avec le dispositif relatif à la garde à vue. Il a en effet estimé nécessaire d'assurer au moins l'information de la famille. Il a également constaté que la venue d'un avocat au cours de la garde à vue ne paraissait pas avoir suscité de difficultés dans un pays, tel que l'Espagne, où elle est déjà possible.

M. Jean-Marie Girault a questionné ensuite **M. Pierre Drai** sur le «pouvoir tutélaire» de la Chancellerie en matière d'opportunité des poursuites. **M. Pierre Drai** a estimé qu'on ne pouvait définir une politique criminelle qu'à l'échelon national et qu'il était donc souhaitable que le ministère public soit placé sous l'autorité hiérarchique du garde des sceaux. En revanche, il a indiqué qu'il convenait que le ministère public puisse refuser, en motivant sa décision, de suivre les instructions émanant de la Chancellerie.

Répondant à une question de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur la garde à vue, **M. Pierre Drai** a précisé qu'il était favorable à une information de la famille pendant cette période, ainsi qu'à la présence d'un avocat au bout de vingt heures à condition que certaines précautions soient prises. Il a indiqué qu'il lui semblait difficile d'écarter l'avocat pendant toute la période.

M. Pierre Drai est convenu, avec **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, que dans les faits, les délais de garde à vue se trouvaient souvent dépassés, notamment à Paris ; il a tenu à préciser que ces phases de «non-droit» s'expliquaient par l'impossibilité de prévoir la présence des magistrats jour et nuit au sein des juridictions.

En réponse à **M. Charles Lederman**, **M. Pierre Drai** s'est déclaré favorable à une purge systématique des nullités pour éviter les contentieux en audience publique, tout en reconnaissant qu'il ne fallait pas attendre d'une telle purge une efficacité totale.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Bézio, procureur général près la Cour de cassation.**

M. Pierre Bézio a tout d'abord indiqué que son intervention, plutôt que de proposer une analyse globale de la réforme de la procédure pénale, n'en aborderait au contraire que certaines dispositions avec une approche ponctuelle et pragmatique à laquelle l'incitait l'expérience de quarante-sept années de Parquet.

Le procureur général près la Cour de cassation a tout d'abord jugé très opportune la modification de l'actuel article 12 du code de procédure pénale, qui permettrait désormais au procureur de la République d'émettre un avis sur l'avancement des officiers de police judiciaire (O.P.J.). Il a considéré que cette mesure permettrait aux procureurs d'exercer réellement leur pouvoir de direction de la police judiciaire. Compte tenu de la départementalisation des services de police, il lui a toutefois semblé qu'en toute logique, le directeur départemental de la police judiciaire –supérieur hiérarchique direct de tous les O.P.J. du département– devrait lui aussi obtenir l'habilitation judiciaire pour demeurer sous le contrôle effectif des procureurs.

M. Pierre Bézio a ensuite examiné l'incidence concrète des modifications prévues en matière d'enquête et d'instruction. La consultation du Parquet avant tout placement en garde à vue lui a paru difficile à mettre en oeuvre, notamment dans les petits parquets comprenant un seul ou deux magistrats : en pratique, il a estimé que cette mesure aboutirait à mobiliser toute l'année, quasiment jour et nuit, les procureurs et leurs substituts.

Il a par ailleurs noté que la durée souvent importante des opérations de transfèrement des gardés à vue aux fins de présentation au Parquet s'imputaient sur le temps de garde à vue, dont la durée utile s'en trouverait réduite d'autant. **M. Pierre Bézio** a d'autre part jugé peu réaliste de devoir systématiquement notifier à l'intéressé l'ouverture d'une information judiciaire, notamment

lorsque certains actes de l'enquête imposent d'être effectués à son insu pour demeurer efficaces : perquisitions, écoutes téléphoniques, vérifications bancaires, etc... **M. Pierre Bézio** a estimé que cette mesure compromettrait certainement le succès d'enquêtes complexes en matière de trafic des stupéfiants, de blanchiment d'argent sale ou d'autre formes de grande criminalité. A son avis, les magistrats instructeurs n'auront guère moyen d'y remédier, d'autant que l'ouverture d'information contre « personne non dénommée » constituerait en l'espèce un artifice inadéquat, dans la mesure où celle-ci tomberait sous un cas de nullité du seul fait de l'existence d'une présomption suffisante contre les personnes nommément visées dans les commissions rogatoires.

M. Pierre Bézio s'est ensuite attaché aux modalités de sauvegarde du principe de présomption d'innocence, dont la meilleure garantie lui a semblé résider dans le secret de l'instruction. Il a constaté que l'obligation de secret ne pesait en fait que sur les magistrats ; dans ces conditions, la communication du dossier aux parties lui a paru compromettre gravement la possibilité de préserver le secret de l'instruction. **M. Pierre Bézio** a également craint que la suppression par l'Assemblée nationale de la possibilité d'invoquer les exigences de fonctionnement des cabinets d'instruction pour s'opposer à la communication du dossier perturbent gravement le déroulement de l'instruction. Il lui a paru à cet égard indispensable de rétablir un dispositif évitant que les magistrats instructeurs soient sans cesse interrompus dans leurs instructions par des parties qui viendraient demander communication de leur dossier.

Le procureur général près la Cour de cassation n'a pas émis d'objection de principe à l'encontre de la collégialité et de l'échevinage en matière de détention provisoire. Il s'est même déclaré convaincu que cette mesure associerait utilement les citoyens à l'administration de la justice pénale. Il n'a pas craint qu'elle en compromette l'efficacité,

comme l'illustre l'exemple des jurés d'assises qui s'acquittent très consciencieusement de leurs fonctions et n'y font preuve d'aucun laxisme. Pour **M. Pierre Bézio**, la difficulté se posera plutôt au stade de la désignation des échevins, notamment dans les petits tribunaux de province où, à son avis, le choix des échevins risque de susciter des critiques ou des controverses locales. Il s'est par ailleurs interrogé sur la disponibilité réelle des échevins, notamment si leurs fonctions ne donnent pas lieu à indemnité.

M. Pierre Bézio a ensuite tenté d'évaluer l'incidence de la nouvelle procédure accusatoire dans la pratique judiciaire, en soulignant que les tribunaux éprouveraient sans doute quelques difficultés à se départir du jour au lendemain des techniques acquises à travers une longue pratique de la procédure inquisitoire. A cet égard, le procureur général près la cour de cassation a souligné que, contrairement aux juges anglo-saxons, les magistrats français ne pourront se référer à un corpus d'usages constants qui garantissent le déroulement satisfaisant et impartial de la procédure accusatoire ; à titre d'exemple, **M. Pierre Bézio** a cité les entretiens informels préalables entre les avocats des parties et les juges, ainsi que les règles non écrites codifiant la recevabilité des objections soulevées par les parties à l'audience.

Par ailleurs, il n'a pas exclu que la procédure accusatoire allonge sensiblement les débats et retarde donc le règlement des affaires. Evoquant l'expérience de procédure accusatoire menée dans la 23^e chambre de Paris, **M. Pierre Bézio** s'est montré dubitatif en soulignant que cette chambre s'occupait uniquement des affaires en comparution immédiate où les faits sont généralement simples et parfaitement établis : il lui a donc paru hâtif de tirer des conclusions générales de cette expérience.

D'autre part, **M. Pierre Bézio** a relevé le caractère ambigu de la procédure accusatoire dès lors qu'elle a pour effet de placer le Parquet dans la même situation que les

autres parties. Or, **M. Pierre Bézio** a souligné qu'en dépit de la réforme, les magistrats du Parquet demeureront soumis aux mêmes exigences d'impartialité qu'à l'heure actuelle, c'est-à-dire placés dans une position assez peu comparable à celle des autres parties non astreintes à l'impartialité.

Le procureur général près la Cour de cassation a rappelé que les Parquets continueront de remplir certaines missions exigeant une parfaite impartialité et une grande transparence procédurale : placements en garde à vue, classement des affaires (dont le taux atteint actuellement 76 %), mention exhaustive des pièces et arguments en soutien des réquisitoires introductifs. Ces contraintes ne lui ont pas paru totalement compatibles avec le rôle imparti aux procureurs dans une procédure accusatoire. **M. Pierre Bézio** a évoqué à cet égard la pratique des «district attorneys», beaucoup plus comparable à celles des défenseurs ou des parties civiles qu'à celle du ministère public français. D'une manière plus générale, il a tenu à souligner que le procureur de la République n'est pas seulement une partie du procès, mais un magistrat chargé de représenter la société.

M. Pierre Bézio a d'autre part appelé l'attention de la commission sur quatre points :

- la suppression de la consignation par les parties civiles. Du fait que le pénal tient le civil en état, il a craint que cette mesure ne favorise la multiplication des constitutions dilatoires de partie civile devant les juridictions répressives, à seule fin de retarder l'aboutissement d'affaires pendantes devant les juridictions civiles ;

- la «cancellation» de l'adresse des témoins sur les pièces communiquées par le juge d'instruction, cette disposition étant inopérante dès lors que les parties se verraient accorder le droit d'accès au dossier ;

- la faculté donnée à la personne de substituer, pour les actes de procédure, à son adresse celle d'un tiers, ce qui

rendait difficile la présence de l'intéressé lui-même, tout au long de la procédure, y compris en cas d'appel de la décision.

- le dispositif des nullités automatiques de procédure, tel qu'il résulterait de la nouvelle rédaction de l'article 802 du code de procédure pénale. **M. Pierre Bézio** a craint que l'extension de cette automaticité à de nombreuses hypothèses pour lesquelles elle n'est pas, en l'état actuel du droit, prévue, suscite de nombreuses difficultés. Elle risquerait en effet d'entraîner de nombreuses annulations de procédure, pour des raisons purement formelles, alors même qu'il n'aurait été porté aucune atteinte aux droits de la partie concernée.

M. Pierre Bézio s'est enfin déclaré préoccupé par la complexité croissante des règles de la procédure pénale, dont les contraintes formelles accaparent les juges d'instruction au détriment de l'instruction elle-même. Il a jugé regrettable que la réforme du code de procédure pénale doive entrer en vigueur à une période où les juges seront déjà confrontés aux maintes difficultés suscitées par la mise en application du nouveau code pénal. **M. Pierre Bézio** n'a pas douté que les magistrats du parquet mettraient tout en oeuvre pour faire face à ces deux réformes concomitantes, mais a craint qu'elles amplifient encore la désaffection constatée des magistrats envers les postes du Parquet.

En réponse à une question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, le procureur général près la cour de cassation a réitéré sa réticence à l'encontre des délais très brefs dans lesquels la réforme de la procédure pénale entrerait en vigueur. **M. Bézio** n'a pas contesté l'utilité de la réforme mais a jugé qu'elle aurait pu être différée sans aucun préjudice, à l'exception toutefois de la suppression des privilèges de juridiction qui lui a paru urgente.

En réponse à une seconde question du rapporteur, évoquant la «puissance tutélaire» du garde des sceaux à l'égard des Parquets, **M. Pierre Bézio** a exposé le détail du dispositif de l'actuel article 36 du code de procédure

pénale, permettant au ministre de la justice d'adresser des injonctions de poursuivre aux procureurs généraux. Invité par le rapporteur à préciser les limites exactes de cette compétence, **M. Pierre Bézio** a indiqué qu'en droit, le ministre dispose explicitement du droit d'injonction positive, mais non du droit d'adresser des instructions ou des injonctions de ne pas poursuivre (injonctions négatives). Il a fait observer qu'en tout état de cause l'injonction négative ne liait pas les procureurs si ceux-ci entendent poursuivre malgré l'avis du ministre, tout en déplorant que les décisions de ce type puissent susciter un contentieux disciplinaire. Le procureur général près la cour de cassation a fait part de sa perplexité face à de telles poursuites disciplinaires, alors qu'elles visent des actes licites accomplis par les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et conformément aux compétences que la loi leur attribue expressément. **M. Pierre Bézio** s'est toutefois félicité que la commission disciplinaire des magistrats du Parquet se refuse de sanctionner l'inobservation des injonctions négatives.

En réponse à une nouvelle question sur ce sujet de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur, M. Pierre Bézio** a indiqué qu'à son sens, l'intervention du garde des sceaux demeurerait légitime lorsqu'elle tend à assurer une mise en oeuvre uniforme de la politique pénale dans le ressort des différents tribunaux répressifs français. Il a toutefois rappelé que cette intervention, de nature politique, engageait la responsabilité politique du ministre et ne saurait à ce titre être imputée au magistrat qui s'y conforme. Dans ces conditions, il lui a paru nécessaire de garantir dans ce domaine assez de transparence pour que le Parlement soit à même d'apprécier en toute connaissance de cause les décisions du ministre.

Puis la commission a entendu **Maîtres Jean-Louis Cousse et Jean-Yves Le Borgne**, membres du Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris ainsi que **Maître Jean-Pierre Gosselin**, trésorier de la Conférence des bâtonniers.

Me Jean -Louis Cocusse, après avoir déploré la précipitation dans laquelle ce texte était examiné, a tout d'abord réaffirmé l'attachement du Conseil de l'ordre à une réflexion approfondie en préalable à toute réforme du code de procédure pénale.

Relevant ensuite que la faculté reconnue à l'avocat de s'entretenir avec une personne gardée à vue constituait un progrès certain, il a néanmoins déploré que cette possibilité ne soit ouverte qu'à compter de la vingtième heure de la garde à vue et sous réserve qu'une prorogation de celle-ci soit envisagée.

Me Jean-Louis Cocusse, faisant observer que les personnes concernées ignoraient le plus souvent le régime de la garde à vue et notamment leur droit de se taire, a vivement rejeté l'argument selon lequel l'intervention de l'avocat nuirait à l'instruction.

Il a souligné que la France était avec la Belgique le seul pays de la Communauté européenne à ignorer l'avocat au cours de la garde à vue.

Me Jean-Yves Le Borgne a regretté les restrictions prévues par le projet de loi pour la mise en oeuvre des nouveaux droits des personnes gardées à vue, notamment la possibilité reconnue à l'officier de police judiciaire de solliciter le procureur de la République afin que la famille de la personne gardée à vue ne soit pas informée. Il a notamment souhaité que ces restrictions soient supprimées en ce qui concerne la garde à vue des mineurs.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, qui faisant état des 347.190 gardes à vue recensées en France en 1990 dont 41.500 à Paris, s'interrogeait sur la capacité des barreaux à faire face aux nouvelles dispositions prévues par le projet de loi, **Me Jean-Yves Le Borgne** a estimé que les problèmes d'ordre matériel ne sauraient mettre en cause le principe de ces nouveaux droits.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **Me Jean-Louis Cocusse** a indiqué que les barreaux n'avaient jusqu'à présent pas encore demandé d'indemnisation pour

les nouvelles charges qui leur seraient imposées mais qu'il n'était pas exclu qu'une telle demande soit présentée.

Interrogé par **M. Jacques Larché, président, Me Jean-Yves Le Borgne** a estimé que le problème des avocats commis d'office pourrait être réglé par l'organisation de permanences.

Puis, **Me Jean-Pierre Gosselin, trésorier de la Conférence des bâtonniers**, après avoir indiqué que la Conférence des bâtonniers réclamait depuis plus de vingt ans une réforme de la procédure pénale, s'est interrogé sur les conditions de mise en application des dispositions du projet de loi.

Il a notamment fait observer que, selon les organisations professionnelles des magistrats, la création de 270 postes de magistrats serait nécessaire, alors que, selon la Chancellerie, seulement 80 postes nouveaux devraient être créés et qu'à peine 28 postes supplémentaires étaient inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

S'agissant de la garde à vue, **Me Jean-Pierre Gosselin**, a déploré l'absence de modification de la disposition du code de procédure pénale selon laquelle tous les témoins peuvent faire l'objet d'une garde à vue.

Il a estimé que la formulation proposée pour l'article 77 du code de procédure pénale retenant la notion d'« indices faisant présumer que la personne gardée à vue avait commis ou tenté de commettre une infraction » était moins satisfaisante que les termes de la Convention européenne qui font référence à la notion de « raisons plausibles de soupçonner » de tels faits.

Me Jean-Pierre Gosselin s'est ensuite interrogé sur le déroulement de la garde à vue.

Il a notamment craint que l'information de l'intéressé sur ses droits par les policiers ne soit pas appliquée en pratique ; il a souhaité que le contact avec la famille puisse

être direct et que l'examen médical soit confié à un médecin choisi par l'intéressé.

S'agissant de la question de l'assistance de la personne gardée à vue, il a fait observer que le projet de loi retenait une solution dérisoire puisqu'il ne prévoyait une telle assistance qu'à l'approche de l'expiration de la garde à vue.

Il a au contraire jugé nécessaire que, conformément à ce qui est pratiqué dans les différents pays de la Communauté européenne à l'exception de la Belgique, l'avocat puisse intervenir dès le début de la garde à vue.

S'agissant de la disponibilité des avocats pour l'assistance aux personnes gardées à vue, il a considéré que, sous réserve du problème de la rémunération, l'organisation de permanences permettrait de lever les difficultés d'ordre pratique.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, il a estimé que la question de la rémunération devrait nécessairement être examinée mais en tout état de cause postérieurement à l'adoption du projet de loi.

Me Jean-Yves Le Borgne a ensuite critiqué le régime des nullités de procédure, organisé par le projet de loi, estimant qu'il constituait une régression pour les libertés individuelles.

Soulignant que l'annulation d'une procédure marquait le respect du droit et ne devait pas en conséquence être cachée au public, il a fait observer que le projet de loi écartait tout contentieux de la nullité de la procédure au cours de l'audience publique. Tout en admettant que la chambre d'accusation pourrait être saisie en appel d'une question de procédure, il a fait observer que toute demande de nullité non invoquée devant le juge d'instruction serait désormais déclarée irrecevable.

Me Jean-Yves Le Borgne a relevé qu'un problème analogue apparaissait pour l'ordonnance de renvoi du tribunal correctionnel puisque cette ordonnance du juge d'instruction couvrira les vices éventuels de la procédure.

Il a fait observer que le parallèle établi par certains avec la procédure applicable devant la chambre d'accusation n'était pas valable dans la mesure où il s'agissait en ce cas d'une audience organisée et ouverte à la discussion. Il a donc souhaité qu'un véritable débat puisse se dérouler sur la validité de la procédure.

En réponse à **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, qui faisait valoir l'encombrement excessif des tribunaux par des questions de procédure, **Me Jean-Yves Le Borgne** a précisé qu'il n'était pas opposé à ce que le débat sur les nullités soit organisé en dehors du débat de fond mais qu'il était inacceptable qu'une nullité non soulevée puisse être couverte automatiquement. Il a en définitive considéré que le véritable objectif poursuivi était de faire disparaître le contentieux des nullités.

Après que **M. Charles Lederman** eut fait valoir l'intérêt d'organiser une audience spéciale sur ce point à la fin de l'instruction et souligné la profonde opposition entre les positions respectives des avocats et des magistrats, **M. Jacques Larché, président**, a estimé que ces oppositions légitimes, exprimées avec une particulière netteté, mettaient en évidence qu'il n'était pas possible d'examiner un tel texte dans un temps aussi limité et que la commission ne serait pas en état de statuer dans le délai qui lui était imparti.

Me Jean-Yves Le Borgne s'est ensuite inquiété de l'abrogation par l'Assemblée nationale de l'article 105 du code de procédure pénale qui constitue une disposition majeure au regard du respect des droits individuels et des droits de la défense.

Il a souligné que cette disposition, qui reconnaît le droit à ne pas être entendues comme témoins aux personnes contre lesquelles existent des indices graves et concordants de culpabilité, avait été dénaturée par une modification adoptée en 1960, qui n'interdit une telle audition que lorsqu'elle a pour dessein de faire échec aux droits de la défense. En conséquence, il a estimé qu'il

serait préférable de revenir sur cette modification plutôt que de supprimer le texte lui-même.

Me Jean-Pierre Gosselin a, pour sa part, estimé que cet article devait non seulement être rétabli mais en outre donner lieu à une nullité automatique.

Me Jean-Louis Cocusse a ensuite exprimé le point de vue du Conseil de l'ordre sur les dispositions du projet de loi relatives à l'inculpation.

Après avoir fait observer que le véritable problème de l'inculpation était la violation du secret de l'enquête et de l'instruction, il a jugé que le système retenu par l'Assemblée nationale était excessivement complexe.

Il s'est également interrogé sur la pertinence de ce dispositif au regard de la protection des libertés, la mise en examen ne pouvant rester ignorée de la presse et la notification des charges, suivie éventuellement d'un appel, apparaissant comme une « pré-condamnation. »

Il a par ailleurs déploré la disparition de l'institution du témoin assisté.

Me Jean-Yves Le Borgne a souligné que la mise en examen apparaîtrait aux yeux de l'opinion publique comme l'équivalent de l'inculpation et que la notification de charges aurait la même finalité que l'ordonnance de renvoi.

Enfin, **Me Jean-Louis Cocusse** a précisé que le Conseil de l'ordre n'était pas hostile à la procédure de la chambre de détention, même s'il s'interrogeait sur les conditions concrètes de mise en oeuvre de ce dispositif dans les petits tribunaux.

Il a également indiqué que le Conseil de l'ordre était favorable à la réforme de l'audience.

Me Jean-Yves Le Borgne a pour sa part exprimé des réserves à l'égard de l'échevinage et fait observer, s'agissant de l'audience, qu'il était choquant que le président joue actuellement un rôle d'accusateur à travers l'interrogatoire du prévenu.

Jeudi 29 octobre 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président, puis de M. Bernard Laurent, vice-président. - La commission a poursuivi les **auditions** sur le **projet de loi n° 3 (1992-1993)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la **procédure pénale**, dont le rapporteur est M. Jean-Marie Girault.

La commission a tout d'abord procédé à l'audition des représentants du **syndicat de la presse quotidienne régionale**, **M. Jean-Louis Prévost, vice-président, président de la commissions «information»** et **M. Jean-Pierre Delivet, conseiller.**

M. Jean-Louis Prévost a tout d'abord souligné le caractère redondant, et même parfois contradictoire, des dispositions relatives à la presse contenues dans le projet de loi par rapport à la loi de 1881. Il a estimé que cette loi contenait déjà les garanties essentielles pour les personnes mises en cause par la presse.

Il lui a donc semblé que le projet de loi, en cette matière, ne répondait pas à une nécessité.

Il a cependant reconnu que le texte contenait aussi des dispositions satisfaisantes, telles celles relatives à la procédure de perquisition ou à la protection des sources d'information.

Il a énuméré ensuite les dispositions du projet de loi qui lui paraissaient plus particulièrement contestables.

Il a ainsi regretté que l'article 32 ter qui donne le droit pour le juge d'ordonner l'insertion d'une rectification ou la diffusion d'un communiqué aux fins de faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence soit conçu comme un pouvoir d'intervention sans limite dans le contenu rédactionnel d'un journal.

En ce qui concerne la publication d'une décision de non-lieu ordonnée par le juge d'instruction, **M. Jean-Louis Prévost** a critiqué le fait que le juge puisse

désigner n'importe quel journal et que ce choix ne soit pas fondé sur le préjudice médiatique subi.

Il a considéré que l'article 32 sexies, qui permet à une personne désignée dans un journal, à l'occasion de l'exercice de poursuites pénales, d'exercer une action en insertion forcée dans un délai de trois mois à compter d'une décision de non lieu, de relaxe ou d'acquiescement rendue à son égard, créait pour la presse une période d'incertitude juridique et constituait une réouverture des possibilités d'intenter une action après l'expiration du délai de prescription prévu par la loi de 1881.

Enfin, **M. Jean-Louis Prévost** s'est demandé si ces dispositions, en voulant améliorer la protection des individus, ne pouvaient pas produire l'effet contraire, la clandestinité des débats judiciaires pouvant être préjudiciable au justiciable.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait remarquer que les délais en matière de droit de réponse n'étaient guère respectés par la presse.

M. Jean-Louis Prévost a reconnu que certains titres ne respectaient pas ces délais. Cependant il a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'ajouter de nouvelles dispositions, mais simplement de faire appliquer le droit en vigueur.

Evoquant le secret de l'instruction, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a considéré que ce secret devrait être général, sauf pour l'inculpé, lequel devrait pouvoir obtenir l'appui de la presse. Il a en outre indiqué que l'article 32 sexies ne lui paraissait pas critiquable, une personne ne pouvant obtenir réparation qu'une fois rendue une décision de justice l'innocentant. Mais il a ajouté que ce dispositif ne serait sans doute guère utilisé.

M. Jean-Louis Prévost a déclaré qu'il serait souhaitable que les journaux annoncent toujours les décisions de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement dans les affaires qu'ils ont précédemment évoquées.

M. Jean-Pierre Delivet a considéré que la difficulté résidait dans l'articulation de ces dispositions nouvelles et

des dispositions de la loi de 1881. Il a estimé que l'article 32 sexies ouvrait une période d'une durée indéterminée, entre la parution de l'article et la décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, pendant laquelle le journal ne saura pas s'il a ou non à organiser sa défense.

M. Jean-Louis Prévost a en outre fait remarquer qu'il était très difficile, au bout de nombreux mois, pour un journaliste, de faire la preuve qu'il avait dit la vérité.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **MM. Jean Miot** et **Laurent Dubois**, respectivement président et directeur du Syndicat de la presse parisienne.

M. Jean Miot a tout d'abord précisé que l'approche du syndicat de la presse parisienne face à la réforme du code de procédure pénale était identique à celle de la fédération nationale de la presse française ; à ce titre, il a estimé souhaitable que cette réforme tente prioritairement d'atteindre un équilibre entre la protection de l'individu et la liberté de la presse. Dans cette optique, il lui a semblé que la loi de 1881 offrait déjà un dispositif parfaitement équilibré qu'il serait préférable d'appliquer aussi rigoureusement que possible plutôt que d'introduire de nouvelles dispositions législatives. **M. Jean Miot** a considéré que la presse n'était pas responsable de l'inapplication par les juges de la loi de 1881.

M. Jean Miot a néanmoins relevé certains éléments positifs dans la réforme proposée. Il s'est ainsi félicité des dispositions tendant à assurer la sauvegarde des intérêts des entreprises de presse lors des perquisitions, moyennant notamment la présence d'un magistrat et l'obligation faite aux policiers de ne pas perturber de manière excessive le fonctionnement de l'entreprise lors de la perquisition.

M. Jean Miot a par ailleurs constaté avec satisfaction que l'amendement présenté à l'Assemblée nationale par **M. Michel Pezet**, faisant interdiction totale à la presse de citer les personnes mises en cause, n'avait pas été adopté.

Il a également relevé que le texte constituait une avancée importante en matière de protection des sources d'information.

M. Jean Miot s'est en revanche déclaré très préoccupé par trois dispositions susceptibles de porter atteinte soit à la liberté de presse elle-même, soit à la sécurité juridique dont doivent bénéficier les entreprises de presse. En premier lieu, il a estimé nécessaire de préciser le cadre juridique d'exercice du droit d'insertion d'un rectificatif en cas d'atteinte à la présomption d'innocence. **M. Jean Miot** a préconisé que ce droit soit exercé dans les mêmes conditions limitatives que l'actuel droit de réponse, faute de quoi il y aurait à craindre une dérive à laquelle les entreprises de presse, dans une situation économique déjà précaire, ne pourraient plus faire face.

Pareillement, **M. Jean Miot** a souhaité que l'insertion dans trois journaux ordonnée par le juge en cas de non lieu soit régie par les mêmes dispositions que les annonces légales et judiciaires, faute de quoi les journaux seraient érigés de façon autoritaire en auxiliaires obligatoires de la justice. Il a en particulier souhaité que cette insertion donne lieu à un paiement.

M. Jean Miot a enfin considéré que la prorogation du délai de prescription des actions en cas de délit de presse jusqu'à l'issue du jugement innocentant la personne citée entretiendrait un climat de précarité particulièrement préjudiciable. Du fait des délais parfois très longs au terme desquels sont rendus les jugements pénaux, il a considéré que les journalistes ne seraient plus en mesure de prouver leur bonne foi. Il a estimé que ce dispositif constituait une «surgarantie» dont l'objectif était certes compréhensible, mais qui remettait gravement en cause l'équilibre de la loi de 1881.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a objecté que cette procédure tendait à protéger la présomption d'innocence, contrairement à l'action en diffamation où la personne doit démontrer le caractère diffamatoire des

propos attaqués. **M. Jean Miot** en est convenu tout en considérant que la réouverture d'une action parfois plusieurs années après les faits interdirait en pratique aux journalistes d'administrer la preuve de leur bonne foi. **M. Laurent Dubois** s'est pleinement associé à ces propos : tenus à rapporter des faits dans des délais très brefs, les journalistes sont habitués à des rythmes de travail quasiment instantanés. Dans cette perspective, le délai de trois mois prévu par la loi de 1881 lui a paru représenter une durée en rapport avec les usages de la profession ; passé ce délai, il s'est déclaré convaincu que les journalistes ne seraient plus en mesure de se justifier.

En réponse à une question de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Jean Miot** a admis que la presse devait faire preuve de la plus grande rigueur déontologique avant de clouer une personne nommément désignée à ce qu'il a appelé le «nouveau pilori». A ce titre, s'il s'est déclaré absolument hostile à l'interdiction de citer une personne dès la mise en examen, il a en revanche reconnu que toute information ayant causé un préjudice anormal devait donner lieu à une réparation équivalente. Il a ajouté que ce sentiment était très largement partagé dans la presse française, soucieuse de concilier liberté et responsabilité.

M. Jacques Larché, président, a relevé que tel n'était pas le cas en Grande-Bretagne, où les journaux à sensation relatent sans aucune limite des informations attentatoires au respect de la vie privée.

M. Bernard Laurent est convenu des difficultés pratiques auxquelles la réouverture du délai de prescription pouvait confronter la presse. Il a toutefois fait observer que souvent, les personnes citées préfèrent attendre qu'un jugement les innocente en bonne et due forme avant d'engager une action en réparation. **M. Jean Miot** a admis le bien-fondé de cette remarque mais réitéré sa prévention contre le dispositif proposé.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, ainsi que **M. Jacques Larché, président**, ont enfin jugé utile que la protection face aux délits de presse commence dès le

stade des enquêtes préliminaires, et pas seulement lors de l'ouverture de l'information judiciaire proprement dite. **M. Jean Miot** ne s'y est pas déclaré hostile et a considéré que cette question relevait de la responsabilité personnelle des journalistes.

Puis la commission a entendu **M. Charles Guerrin, secrétaire général du syndicat national des journalistes.**

M. Charles Guerrin, secrétaire général, après avoir rappelé que la profession de journaliste regroupait 30 000 personnes et souligné le rôle de son syndicat créé en 1918, a indiqué que les journalistes étaient très conscients des problèmes posés par certains «dérapages» médiatiques.

Il a fait observer que cette question faisait l'objet d'un débat important au sein de la profession qui reste néanmoins hostile à des contraintes imposées hors de son sein ; il a affirmé sa préférence pour une «autorégulation», sans qu'il soit question de créer un ordre professionnel.

Considérant que le projet de loi réalisait certaines avancées positives, il a néanmoins souhaité qu'il soit modifié sur plusieurs points et a, en conséquence, apprécié que le Sénat ait pu obtenir la levée de la procédure d'urgence.

Il s'est également félicité du rejet, par l'Assemblée nationale, d'un amendement qui, étendant à tous les justiciables les règles applicables aux mineurs, aurait eu pour effet de rendre impossible la citation, dans les organes de presse, du nom des personnes faisant l'objet d'une procédure judiciaire.

M. Charles Guerrin, se déclarant ensuite favorable aux dispositions renforçant la présomption d'innocence, a néanmoins souhaité que les organes de presse ne subissent pas pour leur part une véritable présomption de culpabilité.

Soulignant que le droit de réponse devait être utilisé avec prudence, il a fait part de ses craintes sur certaines

dispositions du projet de loi et indiqué que son syndicat avait proposé que ce droit soit réservé aux personnes ayant été présentées comme «nécessairement» coupables.

M. Charles Guerrin s'est par ailleurs interrogé sur la question du référé-provision.

Rappelant que la Cour de cassation avait considéré que le délai de dix jours prévu par la loi de 1881 pour permettre à l'organe de presse d'organiser sa défense, était un délai d'ordre public, il a regretté que l'Assemblée nationale ait supprimé la limitation de cette disposition au seul référé-provision comme l'avait prévu le projet de loi initial.

M. Charles Guerrin, s'est également inquiété d'une rupture de l'équilibre qui avait été recherché en ce qui concerne le régime des garanties professionnelles.

Faisant, en premier lieu, état des dispositions relatives au secret des sources, il a déploré que l'Assemblée nationale ait choisi d'imposer au journaliste de révéler ses informations, transformant ainsi celui-ci en un véritable auxiliaire obligé de la justice.

Il a, en second lieu, déploré le rétablissement par l'Assemblée nationale d'une disposition désuète qui interdit la représentation par l'image de tout crime et délit.

Il a enfin estimé que les dispositions relatives au droit à l'oubli ne devaient pas empêcher la relation de faits amnistiés lorsque ces faits donnent lieu à un procès en diffamation.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, **M. Charles Guerrin**, a indiqué qu'il était rare que les affaires en diffamation concernent de simples citoyens et estimé qu'il était normal que des faits concernant des hommes publics soient relatés dans la presse.

En conclusion, **M. Charles Guerrin**, a souligné que son syndicat, qui souhaitait à l'origine une amélioration du projet de loi initial, était désormais, compte tenu des

modifications apportées par l'Assemblée nationale, désireux d'un retour au texte initial.

La commission a entendu M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jacques Larché, président, s'est en premier lieu élevé contre la précipitation avec laquelle le Gouvernement entendait faire examiner ce texte par le Sénat. Il a pris acte avec satisfaction de la levée de la déclaration d'urgence mais estimé que le délai imposé au Sénat demeurait beaucoup trop bref, d'autant que cette réforme de la procédure pénale se heurtait en l'état à l'hostilité profonde de l'ensemble des organisations syndicales ou professionnelles de magistrats. **M. Jacques Larché, président,** a du reste jugé inapplicables plusieurs dispositions du texte adopté par l'Assemblée nationale, faute des mesures d'accompagnement dont de précédentes auditions avaient démontré la nécessité : renforcement des Parquets —désormais appelés à intervenir pour chacun des 400.000 placements annuels en garde à vue—, modalités de désignation des échevins, de rémunération des avocats commis d'office lors des gardes à vue.

M. Jacques Larché, président, a constaté que les deux Assemblées du Parlement étaient parvenues à un accord sur le nouveau code pénal au terme de trois ans d'examen, durant lesquels trois gardes des sceaux s'étaient succédé, ce qui a permis d'aboutir à un texte équilibré et appelé à durer. En comparaison, la précipitation sur la réforme de la procédure pénale lui a paru extrêmement regrettable.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, s'est entièrement associé aux observations du président Jacques Larché.

Avant d'aborder la présentation du projet de loi, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice,** a estimé qu'en dépit des réticences des magistrats, la réforme de la procédure pénale constituait une priorité

et a rappelé que, lors de la discussion du code pénal, beaucoup d'intervenants l'avaient même présentée comme un préalable indispensable. Le garde des sceaux a estimé qu'une attente quasi-unanime de l'opinion publique et des parlementaires eux-mêmes interdisait au Gouvernement de différer cette réforme, d'autant que la législation française paraissait sur ce point en net retrait par rapport à celle des autres Etats de la Communauté européenne. Il a indiqué qu'en tout état de cause, la réforme devrait être achevée avant la clôture de la présente session.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite retracé les réformes antérieures de la procédure pénale, notamment en 1985 avec «la loi Badinter» puis en 1987 avec «la loi Chalandon», observant à ce propos que tous les Gouvernements s'étaient en fait trouvés confrontés au même problème de fond : le caractère notoirement inadapté de la procédure pénale compte tenu de l'évolution de l'institution judiciaire et des progrès réalisés dans le domaine des libertés. Il s'est ainsi alarmé du nombre excessif et sans cesse croissant des détentions provisoires, du déséquilibre manifeste entre l'accusation et la défense, de la trop longue durée de l'instruction ou du caractère trop souvent expéditif des comparutions immédiates. Il a déploré que l'inculpation, jadis conçue pour préserver les droits de la défense, soit perçue aujourd'hui par l'opinion publique comme une sorte de «précondamnation» exposant l'inculpé innocent à un préjudice moral important.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, a rappelé que la Chancellerie avait été saisie de réformes beaucoup plus ambitieuses, comme par exemple celles préconisées dans le «rapport Delmas-Marty». Il ne s'y est pas déclaré favorable, préférant une profonde rénovation à un véritable bouleversement. Il a indiqué que le Gouvernement avait pris garde de bloquer le système en préservant certains principes directeurs de la procédure pénale, comme le maintien du juge d'instruction, le statut du Parquet ou de la police judiciaire... Se référant aux

difficultés que l'Italie traverse actuellement du fait d'une réforme trop radicale de sa procédure pénale, le garde des sceaux a insisté par ailleurs sur l'indispensable prise en compte de la réalité judiciaire. Il a refusé des solutions qui s'avèreraient inapplicables dans la pratique et opté pour une réforme ambitieuse mais réaliste.

Résumant son propos introductif, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rejeté la perspective d'un bouleversement total de la procédure pénale française, tout en réfutant le qualificatif de «réformette» attaché par certains à ce projet de loi qui rénove des pans entiers de la procédure pénale depuis la garde à vue jusqu'à l'audience de jugement.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite présenté les quatre axes du projet de loi :

- l'amélioration des garanties des libertés individuelles ;
- la consécration effective du principe de présomption d'innocence ;
- la recherche d'un meilleur équilibre entre les parties ;
- l'accroissement de l'efficacité des procédures.

Dans le domaine des libertés individuelles, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que deux stades de la procédure pénale actuelle devaient être entourés de garanties nouvelles : la garde à vue et le placement en détention provisoire.

Il a indiqué que le projet de loi renforcerait le contrôle judiciaire sur les gardes à vue, moyennant l'obligation faite à l'officier de police judiciaire d'avertir le procureur de la République ou le juge d'instruction de tout placement en garde à vue. Il a par ailleurs rappelé les dispositions destinées à rompre le total isolement des gardés à vue, qu'il s'agisse de l'information sur leurs droits dès le début de celle-ci, du contact téléphonique avec un membre de la

famille, de l'examen médical ou de l'intervention de l'avocat.

Le ministre a déploré à cet égard que la France reste avec la Belgique le seul pays de la Communauté européenne à n'avoir pas admis la communication avec un avocat. Il a reconnu que la mesure proposée pouvait susciter des réticences de la part des officiers de police, dont d'ailleurs le ministre de l'intérieur lui avait fait part. Néanmoins le dispositif retenu par l'Assemblée nationale lui a semblé de nature à préserver l'efficacité des gardes à vue puisque l'entretien avec l'avocat n'interviendrait qu'après un délai de vingt-quatre heures et lorsqu'il est envisagé de prolonger la garde à vue. Le ministre a aussi estimé qu'environ 290.000 gardes à vue ne nécessiteraient ainsi pas le concours de l'avocat.

Le ministre a enfin rappelé que la garde à vue serait désormais subordonnée à l'existence d'indices de culpabilité, ce qui interdirait le placement des témoins en garde à vue, sans préjudice de la comparution forcée du témoin récalcitrant, sur ordre du procureur de la République, pour la durée strictement nécessaire à l'audition.

En matière de détention provisoire, le garde des sceaux a rappelé que les lois du 10 décembre 1985 et du 30 décembre 1987 avaient toutes deux institué une formation collégiale. **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est déclaré favorable à la collégialité, mais a jugé le dispositif d'échevinage adopté par l'Assemblée nationale très difficile à mettre en oeuvre. Il a par ailleurs critiqué l'exclusion du juge d'instruction de la formation collégiale et souhaité que ces dispositions soient supprimées, ou sensiblement réaménagées et assorties d'exceptions.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite présenté les mesures conçues pour préserver la présomption d'innocence.

Il a rappelé qu'à l'heure actuelle, les droits de la défense ne naissent qu'au moment de la notification de l'inculpation, d'où la fréquence des inculpations dans le seul but de permettre à l'inculpé d'accéder au dossier et d'organiser sa défense. Le ministre a considéré que ce mécanisme pouvait compromettre gravement la présomption d'innocence, dans la mesure où l'opinion publique assimile trop souvent l'inculpation à un constat de culpabilité. Dans ces conditions, il lui a paru indispensable de dissocier l'ouverture de l'information, ou « mise en examen » et la « notification des charges » qui n'interviendrait qu'ultérieurement.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, s'est en revanche montré très réservé à l'égard de la procédure d'appel contre les ordonnances de notification de charges instituée par l'Assemblée nationale. Il a estimé que la confirmation de l'ordonnance en appel ferait peser une véritable présomption de culpabilité sur la personne mise en examen, tandis que l'absence d'appel ne manquerait pas d'apparaître comme une sorte d'aveu. Le ministre de la justice a souhaité que cette procédure d'appel soit supprimée.

Il a enfin retracé les dispositions destinées à préserver la présomption d'innocence contre les atteintes que lui porteraient les médias. Le ministre a souhaité que la présomption d'innocence soit inscrite dans les dispositions liminaires du code civil comme un droit fondamental dont les atteintes pourront donner lieu à une réparation civile, ainsi qu'à l'insertion d'une rectification ou à la diffusion d'un communiqué. L'action en réparation devrait être exercée dans un délai de trois mois pour éviter les poursuites tardives ou abusives. Aux mêmes fins, le délai d'exercice du droit de réponse serait rouvert durant trois mois à compter d'une décision de non-lieu ou d'un jugement innocentant une personne nommément désignée par un organe de presse. Dans la même perspective, il a mentionné la faculté désormais reconnue aux journalistes de ne pas révéler leurs sources lorsqu'ils sont entendus

comme témoins, et la garantie résultant de la présence d'un magistrat lors des perquisitions dans les locaux des organes de presse.

Le garde des sceaux a estimé que cet ensemble de mesures permettait de concilier les deux principes parfois antagonistes de la présomption d'innocence et de la liberté d'information.

Abordant ensuite le troisième axe du projet de loi, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est déclaré soucieux de parvenir à un meilleur équilibre entre les parties, dont sa propre expérience d'avocat lui a maintes fois fait ressentir la nécessité.

A cette fin la réforme permettrait aux parties de requérir toute mesure d'instruction, et en cas de refus du juge d'instruction, de saisir la chambre d'accusation. Les parties pourraient également saisir directement cette chambre des nullités de procédure –droit réservé jusqu'à présent au ministère public ou au juge d'instruction.

Le ministre a également vu dans l'octroi aux parties du droit d'accès au dossier à tout moment une sensible avancée des droits de la défense. Dans ce domaine, ce sont toutefois les nouvelles règles de l'audience qui lui ont paru représenter le dispositif majeur de la réforme, même s'il mesure parfaitement les réticences exprimées à l'égard de la procédure accusatoire par les magistrats. **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a insisté sur le rôle essentiel dévolu aux présidents d'audience, chargés de faire respecter la neutralité des débats et restant fondés à poser toutes les questions qui leur sembleraient utiles. Evoquant à ce propos l'expérience de procédure accusatoire conduite dans plusieurs juridictions en 1985, le garde des sceaux a estimé que la réforme favoriserait la participation de l'accusé, l'identification claire du rôle de chaque partie et une meilleure compréhension de la justice pénale par l'opinion publique.

En réponse à une question de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, **M. Michel Vauzelle** a précisé que ces expériences, quoique concluantes, n'avaient pu être prolongées faute du cadre juridique adéquat.

Le garde des sceaux a par ailleurs indiqué que l'examen de personnalité interviendrait désormais après celui des faits, de façon à préserver l'objectivité des parties trop souvent enclines à juger sur les antécédents des accusés.

Au terme de sa présentation de la nouvelle procédure accusatoire, le ministre de la justice a réfuté les comparaisons hâtives avec le système anglo-saxon dont le fonctionnement repose sur des éléments tout à fait étrangers aux traditions juridiques françaises, dont notamment le «plea bargaining» ou entretien préalable entre le juge et les parties en vue de s'accorder sur la culpabilité de l'accusé et d'obtenir des minorations de peine.

Le garde des sceaux a ensuite retracé l'ensemble du dispositif destiné selon lui à accroître l'efficacité des procédures, qui constitue le quatrième axe de la réforme proposée.

Ressortit à cette préoccupation le travail en équipe des juges d'instruction, dont le ministre a souligné qu'il ne concernerait que certaines affaires particulièrement complexes ou dangereuses. Il a estimé que cette mesure était nécessaire pour remédier à une situation anachronique où le juge d'instruction doit agir seul face à des Parquets structurés et à une défense faisant souvent intervenir plusieurs avocats, ce qui l'expose à des risques multiples de nullité.

A cet égard, le garde des sceaux a déploré que des manquements à des formalités purement matérielles aient conduit à certaines annulations de procédure que l'opinion publique juge à juste titre scandaleuses, notamment lorsqu'elles permettent la libération de dangereux délinquants. Dans ces conditions, il s'est déclaré très

favorable au nouveau régime proposé puisque les nullités ne pourraient plus être invoquées à l'audience, le renvoi devant la formation de jugement purgeant définitivement tous les cas de nullité de l'instruction. En contrepartie, le ministre a rappelé que la réforme énumère limitativement les cas de violation de la procédure pénale emportant annulation automatique de l'acte entaché. Les autres formalités substantielles n'emporteront annulation qu'à condition de porter atteinte aux droits de la défense.

S'agissant de la suppression des «privileges de juridiction», **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a déploré qu'une procédure destinée à protéger la justice et à garantir l'impartialité des jugements soit finalement considérée par l'opinion publique comme une entrave à l'action des juges et une protection injustifiée accordée aux élus ou à certains titulaires de hautes fonctions publiques. En contrepartie de leur suppression pure et simple, le garde des sceaux a fait observer que le projet de loi élargirait sensiblement les mécanismes de renvoi des affaires d'une juridiction à l'autre.

En conclusion, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a cru pouvoir noter que cette réforme, si elle semblait heurter de nombreux conservatismes, s'exposait surtout aux critiques d'une «coalition hétéroclite» entre les adversaires de tout changement, et ceux qui refusaient au contraire les changements proposés sous prétexte qu'ils n'allaient pas assez loin. En dépit de ces oppositions, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que le projet de loi, quoique touchant à des points essentiels, ouvrait une «voie médiane» comportant des mécanismes de régulation conformes à la tradition juridique française.

M. Bernard Laurent, président, a remercié le garde des sceaux de son exposé, qu'il a jugé très complet et très clair.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a partagé le point de vue du président. Il s'est toutefois déclaré préoccupé des conditions précipitées d'examen de cette réforme, d'autant que l'Assemblée nationale avait très sensiblement amplifié, en première lecture, le dispositif initial du projet de loi. Tout en se félicitant de la levée de l'urgence qui permettait une navette supplémentaire avant la commission mixte paritaire, le rapporteur a estimé qu'une réflexion plus approfondie dès le stade de la première lecture aurait sans aucun doute facilité la recherche de solutions communes en seconde lecture.

M. Philippe de Bourgoing a fait observer que les délais supplémentaires souhaités par le président Jacques Larché n'avaient rien d'excessif et constituaient eux aussi une «voie médiane» entre la précipitation et «l'enterrement» du texte. **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a répondu qu'il existait plusieurs vitesses et plusieurs classes d'enterrements mais s'est félicité de l'ouverture avec laquelle la commission semblait aborder le texte.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a ensuite indiqué qu'il n'avait pas encore arrêté l'ensemble des dispositions qu'il serait conduit à proposer à la commission. Il a néanmoins souligné que certains points de la réforme lui paraissaient d'emblée positifs. C'est ainsi qu'il a approuvé le refus de remettre en cause le rôle essentiel du juge d'instruction. Le rapporteur a précisé à cet égard que, pour lui, le juge d'instruction restait avant tout un «homme seul» mais le mieux à même d'apprécier l'ensemble des éléments d'un dossier.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a approuvé la réforme des nullités et souhaité que les juges ne soient plus accaparés par les procédures, de façon à pouvoir mieux se consacrer à la substance des affaires. Il s'est pareillement déclaré partisan de la suppression des «privileges de juridiction» et s'est même interrogé sur l'opportunité d'une révision constitutionnelle qui soumettrait les membres du Gouvernement au droit

commun. **M. Michel Vauzelle** a reconnu qu'une réflexion pourrait être engagée dans ce sens.

Le rapporteur a également approuvé l'objectif de protection de la présomption d'innocence, en regrettant néanmoins que le projet de loi ne l'organise pas dès le stade de l'enquête préliminaire. **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé qu'une disposition dans ce sens figurait à l'article 32 ter du projet de loi.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, a constaté avec satisfaction que sur nombre de points les positions du rapporteur lui paraissaient très proches des siennes. Il y a vu un gage de pouvoir parvenir à l'adoption d'un texte dans des délais qui peut-être pourraient être quelque peu prolongés mais qui devraient, en tout état de cause, demeurer en rapport avec l'urgence de cette réforme.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, s'est en revanche déclaré perplexe sur plusieurs autres éléments de la réforme. En premier lieu, il a jugé nécessaire de préserver l'efficacité de l'action de la police lors des gardes à vue ; dans cette perspective, il lui a semblé que la présence d'un avocat demeurait une question en suspens. D'autre part, la collégialité de la décision de mise en détention provisoire lui a paru devoir être soigneusement réexaminée, notamment du fait des incertitudes qui pèsent sur le mécanisme d'échevinage. Le rapporteur a par ailleurs estimé indispensable que le juge d'instruction soit associé au collège appelé à statuer sur la détention provisoire. Il a d'autre part relevé que l'article 176 du code de procédure pénale organisait déjà de façon satisfaisante la procédure de notification des charges. Il s'est montré très dubitatif à l'égard du dispositif proposé, dans la mesure où la notification des charges conçue comme une phase distincte de la mise en examen multiplierait inévitablement le risque de voir évoquer dans la presse des faits susceptibles de porter atteinte à la présomption

d'innocence. Le rapporteur s'est résolument prononcé pour la suppression de cette disposition.

Le garde des sceaux a déclaré partager l'attachement du rapporteur à certains éléments de l'actuelle procédure pénale, concernant notamment le rôle du juge d'instruction ou les prérogatives de la police durant la garde à vue. Dans le même sens, il a réitéré ses préventions à l'égard du système d'échevinage institué par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a ensuite demandé au ministre de lui indiquer très clairement sa position sur les « directives au Parquet » et plus généralement sur le « pouvoir tutélaire » qu'exerce le garde des sceaux sur le ministère public. Le rapporteur a rappelé à cet égard que l'article 36 du code de procédure pénale ne prévoyait que des « injonctions positives ». Sans disconvenir de la nécessité d'une politique criminelle, qui peut le cas échéant justifier certaines directives, le rapporteur a fait part de son inquiétude à propos d'un précédent concernant le football professionnel.

En réponse à cette question, **M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tout d'abord rappelé que le ministre de la justice restait en droit le supérieur hiérarchique de l'ensemble des procureurs de la République même si, en fait, ceux-ci savent faire preuve d'une grande indépendance à son égard dans l'exercice de leurs fonctions de magistrat.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice, a écarté l'idée de Parquets entièrement indépendants et insisté sur le fait que le ministre de la justice est le seul à pouvoir exprimer les priorités de la politique pénale voulue par la Nation, sous le contrôle démocratique du Parlement. Le garde des sceaux a considéré qu'un corps de magistrat totalement indépendant de la Nation renverrait à l'Ancien régime. Pour assurer la plénitude du contrôle démocratique du Parlement, **M. Michel Vauzelle** a indiqué qu'il n'y aurait à son sens aucun inconvénient à procéder uniquement par

directives écrites, y compris pour les injonctions négatives. Il s'est en revanche montré très réservé à l'idée de devoir motiver par écrit les directives, dans la mesure où elles participent de l'autorité hiérarchique du ministre sur les Parquets.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Mardi 27 octobre 1992 - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation pour les Communautés européennes a tout d'abord nommé des rapporteurs sur les sujets suivants :

- le budget communautaire : M. Jacques Oudin,
- le système monétaire européen et l'union monétaire : M. Xavier de Villepin,
- la subsidiarité : M. Michel Poniowski.

La délégation a ensuite procédé à un échange de vues sur l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

Le président Jacques Genton a d'abord constaté que l'article 88-4 de la Constitution comportait l'obligation pour le Gouvernement de soumettre à l'Assemblée et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative ainsi que la faculté ouverte à chacune des Assemblées de voter, à ce propos, des résolutions, pendant les sessions ou en dehors d'elles, selon les modalités déterminées par le règlement de chaque Assemblée.

Il a également constaté que, depuis le 31 août 1992, le Gouvernement respectait cette nouvelle obligation et transmettait à la Présidence du Sénat, à la suite d'un examen interministériel de l'ensemble des propositions d'actes communautaires, ceux de ces actes qui comportent des dispositions de nature législative et que, de ce fait, la faculté pour le Sénat de voter des résolutions à ce sujet pourra entrer en oeuvre dès que la Haute Assemblée en

aura inclu dans son règlement les modalités. Ces dernières ne dépendent en effet que du Sénat, sous réserve du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel. Et si l'on peut estimer peu souhaitable que les deux Assemblées du Parlement retiennent des solutions par trop divergentes, rien ne saurait les contraindre à retenir des solutions identiques.

Le président Jacques Genton a ensuite observé que l'introduction, dans la Constitution, du nouvel article 88-4 n'avait pas eu pour effet d'abroger explicitement ou implicitement les dispositions législatives relatives aux délégations pour les Communautés européennes.

De ce fait, le Gouvernement continue - comme la loi lui en fait obligation - de communiquer à la délégation du Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, "les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés européennes". Les propositions d'actes communautaires transmises par le Gouvernement à la Présidence du Sénat conformément à l'article 88-4 constituent donc un sous-ensemble des textes communiqués par le Gouvernement à la délégation.

De même, le Gouvernement doit toujours, en vertu de la loi, tenir la délégation informée des négociations en cours.

A l'issue d'un large débat auquel ont participé le président **Jacques Genton**, **MM. Jacques Oudin**, **Guy Cabanel**, **Xavier de Villepin**, **Claude Estier**, **André Rouvière**, **Michel Poniatowski**, **Roland du Luart**, **Michel Caldaguès**, **Louis Perrein**, **Charles Lederman**, **Maurice Blin**, **Charles Metzinger**, **Lucien Lanier** et **Mme Monique Ben Guiga**, la délégation a jugé souhaitable que le règlement du Sénat permette la plus large diffusion des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative et qu'il assure à tous les sénateurs la plus large faculté

d'expression et d'opinion à leur sujet. A cette fin, elle a retenu le principe :

- de l'impression et de la distribution des propositions d'actes communautaires soumises au Parlement par le Gouvernement en sorte que tout

parlementaire puisse en prendre aisément connaissance ;

- de l'ouverture à tout sénateur de la faculté de déposer une proposition de résolution sur une proposition d'acte communautaire imprimée et distribuée.

Pour l'examen et le vote de ces propositions de résolution, la délégation a estimé qu'il convenait de prendre en considération le nombre élevé des textes communautaires qui seront soumis au Sénat, leur diversité, la nécessité d'avoir une vue d'ensemble de ces textes et de les répartir de la meilleure manière pour qu'un contrôle efficace puisse être exercé par le Sénat. Elle a pris connaissance de la proposition de modification du règlement du Sénat déposée par M. Michel Poniatowski ; de nombreuses interventions ont souligné que cette proposition présentait l'avantage d'assurer à la délégation une vue globale des propositions communautaires tout en permettant la participation des commissions permanentes à leur examen. La délégation a estimé que la réforme du règlement du Sénat devait en tout état de cause retenir le principe d'une association étroite de la délégation et des commissions permanentes.

De manière à permettre le vote de résolutions pendant les sessions et en dehors d'elles, la délégation s'est enfin prononcée en faveur :

- de la fixation d'un délai - à compter de la distribution de la proposition de résolution adoptée par l'organe saisi au fond - pendant lequel un président de groupe, un président de commission, le président de la délégation ou 30 sénateurs pourraient demander que la solution soit soumise au Sénat en séance publique ;

- de la faculté pour la Conférence des Présidents d'inscrire alors à l'ordre du jour complémentaire du Sénat

cette proposition de résolution ou de décider qu'il n'y a pas lieu de la soumettre au Sénat en séance publique ; le président de la délégation devrait participer à cet effet à la Conférence des Présidents ;

- de la possibilité de conférer le caractère de résolution votée de manière définitive à une proposition de résolution adoptée par l'organe saisi au fond dans les cas suivants :

- lorsqu'aucune demande d'examen en séance publique n'a été formulée dans le délai prévu à cet effet,

- lorsque la Conférence des Présidents décide qu'il n'y a pas lieu de soumettre cette proposition de résolution au Sénat en séance publique.

La délégation a estimé que, dans l'un comme dans l'autre cas, il serait sans doute judicieux de prévoir que, pour devenir définitive, la proposition de résolution doit être une seconde fois examinée et adoptée par l'organe compétent en sorte que les membres de cet organe sachent, au moment de cet examen et de ce vote, que la résolution qui en résultera prendra un caractère définitif.

Enfin, la délégation a regretté que la loi constitutionnelle n'ait pas explicitement prévu que le Gouvernement doit joindre à chaque proposition d'acte communautaire - à l'instar de la procédure britannique - un memorandum exposant les conséquences juridiques en droit interne de cet acte, ainsi que le calendrier prévisionnel de son adoption par les institutions communautaires.

M. Charles Lederman a tenu à rappeler que les sénateurs communistes étaient favorables à un pouvoir décisionnel, et non seulement consultatif, du Parlement français en matière d'actes communautaires et que les dispositions de l'article 88-4 leur paraissaient en conséquent insuffisantes. Pour l'application de cet article, il a souhaité que le règlement du Sénat pose le principe de la compétence de la séance publique et de la commission des lois et a manifesté son opposition à la proposition de réforme du règlement déposée par M. Michel Poniatowski.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
POUR LA SEMAINE
DU 2 AU 7 NOVEMBRE 1992**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 3 novembre 1992

à 15 heures 30

Salon Victor Hugo

- Audition de M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de l'espace, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1993.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 3 novembre 1992

Salle n° 263

Eventuellement, à 9 heures 30 :

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 432 (1991-1992) portant répartition des

compétences dans le domaine du tourisme (M. Josselin de Rohan, rapporteur).

à 17 heures :

- Audition de M. Jean-Pierre Soisson, Ministre de l'Agriculture et du Développement rural, sur la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole commune, le volet agricole des négociations du GATT et le projet de loi de finances pour 1993.

Mercredi 4 novembre 1992

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Puech sur le budget de l'aménagement du territoire.
- Examen du rapport pour avis de M. André Fosset sur le budget des postes et télécommunications.

à 18 heures :

- Examen des amendements éventuels aux textes suivants :
 - . proposition de loi n° 509 (1991-1992) tendant à rendre obligatoire l'addition de 5 % de carburant d'origine agricole aux carburants pétroliers (M. Michel Souplet, rapporteur) ;
 - . projet de loi n° 517 (1991-1992) portant réforme du régime pétrolier (M. Louis de Catuelan, rapporteur) ;
 - . proposition de loi n° 480 (1991-1992), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et à créer la

commission départementale des carrières
(M. Philippe François, rapporteur).

Judi 5 novembre 1992

Salle n° 263

à 9 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre Lacour sur le budget des territoires d'outre-mer.

à 14 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Boyer sur le budget du Plan.

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 4 novembre 1992

Salle n° 216

à 10 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Max Lejeune sur les crédits du projet de loi de finances pour 1993 relatifs à la Marine.

- Examen du rapport pour avis de M. Albert Voilquin sur les crédits du projet de loi de finances pour 1993 relatifs à l'Armée de l'air.

- Décision sur l'envoi d'une mission d'information pendant la prochaine intersession d'hiver.

à 15 heures :

- Audition de M. Jean-Pierre Dintilhac, directeur général de la Gendarmerie nationale.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Pierre Joxe, ministre de la Défense.

Commission des Affaires sociales

Mardi 3 novembre 1992

à 16 heures 30

Salle n° 213

- Audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les crédits de son département ministériel pour 1993.

- Audition de M. Jean-Louis Bianco, ministre de l'équipement, du logement et des transports et de Mme Marie-Noëlle Lienemann, ministre délégué au logement et au cadre de vie sur les crédits de leur département ministériel pour 1993 (à 18 heures).

Mercredi 4 novembre 1992

à 10 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements au projet de loi n° 470 (1991-1992), modifiant le Livre V du code de la santé publique et relatif à la pharmacie et au médicament (rapporteur : M. André Bohl).

- Examen des amendements au projet de loi n° 514 (1991-1992) relatif à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage (rapporteur : M. Louis Souvet).

Jeudi 5 novembre 1992

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Roger Lise sur le projet de loi de finances pour 1993 (départements et territoires d'outre-mer : aspects sociaux).
- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet sur le projet de loi de finances pour 1993 (urbanisme et logement : logement social).

Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation

Mardi 3 novembre 1992

Salle de la commission

Examen du projet de loi de finances pour 1993

à 15 heures 30 :

- Audition de MM. René Teulade, ministre des Affaires sociales et de l'intégration, et Bernard Kouchner, ministre de la Santé et de l'action humanitaire, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1993.

à 17 heures 30 :

- Rapport sur le budget des Services financiers : - Commerce extérieur : Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial.
- Rapports sur le budget de l'Équipement, du logement et des transports : II.- Transports : 4. Transports aériens et III.- Météorologie : M. Roger Romani, rapporteur spécial
- Rapport sur le budget annexe de l'Aviation civile : M. Roger Romani, rapporteur spécial.

Mercredi 4 novembre 1992

Salle de la commission

Examen du projet de loi de finances pour 1993

à 10 heures :

- Rapports sur le budget de l'Équipement, du logement et des transports : IV.- Mer :
 - . Marine marchande : M. René Regnault, rapporteur spécial
 - . Ports autonomes : M. Tony Larue, rapporteur spécial
- Rapport sur le budget de l'Éducation nationale et de la Culture : I.- Éducation nationale : 2.- Enseignement supérieur : M. Jean Clouet, rapporteur spécial.
- Rapport sur les crédits de la Fonction publique et des réformes administratives : M. René Tregouët, rapporteur spécial.
- Rapport sur le budget des Services du Premier ministre : II.- Secrétariat général de la défense nationale : M. Louis Perrein, rapporteur spécial.
- Rapport sur le budget de l'Environnement : M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.

à 15 heures :

- Audition de M. Pierre Joxe, ministre de la Défense, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1993.

à 17 heures :

- Rapports sur le budget de la Défense :

. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 42 : M. Maurice Blin, rapporteur spécial

. Dépenses ordinaires et article 41 : M. François Trucy, rapporteur spécial

- Rapport sur le budget du Tourisme : M. Pierre Croze, rapporteur spécial.

Judi 5 novembre 1992

Salle de la commission

Examen du projet de loi de finances pour 1993

à 10 heures :

- Audition de MM. Paul Quilès, ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique, et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1993.

à 15 heures :

- Rapport sur les crédits des Affaires européennes et article 36: M. René Tregouët, rapporteur spécial.

- Rapport sur les crédits de la Communication audiovisuelle et article 63 et ligne 46 de l'état E annexé à l'article 59 : M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

- Rapport sur les crédits de la Presse : M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

**Commission des Lois constitutionnelles, de
Législation, du Suffrage universel, du Règlement et
d'Administration générale**

Mercredi 4 novembre 1992

Salle de la commission

à 10 heures :

- Audition du Syndicat des commissaires de police et des hauts-fonctionnaires de la police nationale sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

à 10 heures 30 :

- Désignation d'un candidat appelé à représenter le Sénat au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

- Examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

à 15 heures :

- Eventuellement, suite de l'examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services

Mardi 3 novembre 1992

à 16 heures 30

Salle n° 6564

Palais Bourbon

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985

Mardi 3 novembre 1992

à 16 heures

Salle n° 261

- Election du président et du bureau (1).
- Echange de vues sur la poursuite des travaux.

(1) A la suite du renouvellement triennal, il a été procédé à une nouvelle désignation des membres de la mission.