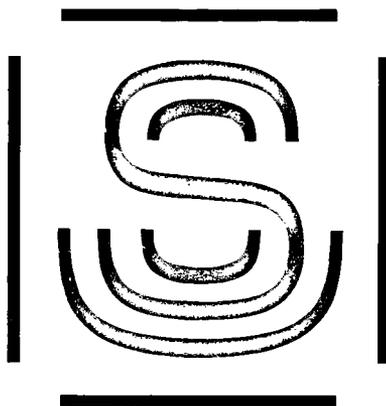


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 31 – SAMEDI 27 SEPTEMBRE 1997

SESSION EXTRAORDINAIRE 1996-1997



SOMMAIRE

Affaires étrangères	4573
Affaires sociales	4599
Finances	4619
Lois	4637
Groupe de travail Finances/Lois	4645
Mission commune d'information	4671
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	4679
Programme de travail pour la semaine du 29 septembre au 4 octobre 1997	4689

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
	—
Affaires étrangères	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Traités et conventions - Adhésion de la république hellénique (Pjl n° 427) et de la république d'Autriche (Pjl n° 428) à la convention d'application de l'accord de Schengen</i> 	
- Examen du rapport.	4573
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Traités et conventions - Union Européenne - Création d'un office européen de police - Europol - Ratifications de la convention et du protocole (Pjl n° 363 et 364)</i> 	
- Examen du rapport.	4579
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Traités et conventions - Accord établissant une association entre les Communautés européennes et la république de Lituanie (Pjl n° 392), la république de Lettonie (Pjl n°393) et la république d'Estonie (Pjl n°394)</i> 	
- Examen du rapport.	4583
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Audition de M. Alain Richard, ministre de la défense.</i> 	4587
 Affaires sociales	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nomination de rapporteurs.</i> 	4615
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emploi - Développement d'activités pour l'emploi des jeunes (Pjl n° 423)</i> 	
- Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité	4599
- Examen du rapport.	4606
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Santé publique - Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (Ppl n° 329)</i> 	

	Pages
	—
- Examen des amendements	4615
 Finances	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	4630
• <i>Bureau de la Commission</i>	
- Election d'un vice-président et d'un secrétaire	4619
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Désignation des rapporteurs spéciaux	4619
- Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget	4631
• <i>Finances publiques - Mesures urgentes à caractère fiscal et financier (Pjl n° 425)</i>	
- Examen du rapport.	4620
 Lois	
• <i>Elections - Inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales (Pjl n° 408)</i>	
- Examen des amendements	4637
• <i>Commission d'enquête - Immigration - Examen approfondi des procédures en vigueur en matière de régularisation des étrangers en situation irrégulière et évaluation des conséquences économiques et financières (Ppr n° 411)</i>	
- Examen du rapport.	4638
 Groupe de travail, commun à la commission des finances et à la commission des lois, sur les chambres régionales des comptes	
- Audition conjointe de MM. Alain Serieyx, président de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes Côte d'Azur, Philippe Limouzin-Lamothe, président de la chambre	

régionale des comptes de la région Midi-Pyrénées et Roger Combel, président de la chambre régionale des comptes de Bretagne	4645
- Audition de Me Jean Antagnac, avocat	4658
- Audition de Me Régis de Castelnaud, président de l'association française des avocats spécialisés dans le conseil aux collectivités locales	4661
- Audition de M. Lionel Fourny, président de l'association nationale des directeurs généraux de service et directeurs généraux adjoints de service, des conseils régionaux et généraux	4666

Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information

- Examen et adoption du rapport	4671
---------------------------------------	------

Délégation du Sénat pour l'Union Européenne

• <i>Résolutions européennes - Actes communautaires</i>	
- n° E. 816 - Mise en décharge des déchets	4679
- n° E. 823 - Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement	4683
- n° E. 924 - Interruption de certaines relations économiques avec l'Angola afin d'amener l'UNITA à remplir les obligations qui lui incombent dans le processus de paix	4687
• <i>Transport aérien - Union européenne - Situation d'Air France</i>	
- Communication	4685

Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 29 septembre au 4 octobre 1997	4689
--	------

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE
ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 24 septembre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord procédé à l'examen du rapport de **M. Nicolas About** sur les **projets de loi**, adoptés par l'Assemblée nationale :

- **n° 427 (1996-1997)** autorisant l'approbation de l'**accord** d'adhésion de la **République hellénique** à la convention d'application de l'**accord de Schengen** du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la **suppression graduelle des contrôles aux frontières communes**, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990, et le Royaume d'Espagne et la République portugaise par les accords signés à Bonn le 25 juin 1991 ;

- **n° 428 (1996-1997)** autorisant l'approbation de l'**accord** d'adhésion de la **République d'Autriche** à la convention d'application de l'**accord de Schengen** du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la **suppression graduelle des contrôles aux frontières communes**, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré la République italienne, le Royaume d'Espagne et la République portugaise, et la République hellénique par les accords signés respectivement le 27 novembre 1990, le 25 juin 1991, et le 6 novembre 1992.

M. Nicolas About a d'abord observé que l'accord de Schengen, plus de dix ans après sa signature en juin 1985, se prêtait à des appréciations contrastées : d'une part,

l'objectif de libre circulation des personnes que s'était assigné au départ un cercle restreint de pays formés par la France, l'Allemagne et le Benelux, avait su rallier tous les Etats européens, à l'exception notable du Royaume-Uni et de l'Irlande ; d'autre part, la mise en oeuvre concrète de l'accord de Schengen apparaissait décevante, car la suppression des contrôles aux frontières communes de l'espace Schengen ne s'était pas toujours accompagnée du renforcement, pourtant indispensable, de la coopération policière. Le rapporteur a relevé ensuite que l'examen, par le Sénat, des deux accords d'adhésion de l'Autriche et de la Grèce à la convention d'application de l'accord de Schengen revêtait une importance décisive car la France était aujourd'hui le dernier pays à n'avoir pas ratifié ces textes. A cet égard, il a souligné que l'entrée en vigueur des accords d'adhésion, subordonnée au constat que tous les instruments de ratification des signataires ont été déposés, ne se confondait pas avec la mise en vigueur effective des accords. En effet, comme l'a rappelé le rapporteur, la mise en application opérationnelle qui, seule, permettait la levée des contrôles aux frontières, relevait d'une décision unanime du Comité exécutif de Schengen où siégeait un ministre de chaque Etat membre.

M. Nicolas About a dressé ensuite un bilan, qu'il a jugé plutôt décevant, de la mise en oeuvre de l'accord de Schengen. S'agissant d'abord du contrôle aux frontières extérieures, il a noté quelques avancées (l'organisation de commissions de visites communes aux frontières extérieures, un aménagement aujourd'hui relativement satisfaisant des infrastructures aéroportuaires) mais estimé que le choix des dispositifs de contrôle les plus adéquats étaient laissés à l'initiative de chaque Etat sans qu'intervienne un réel effort de coordination sous les auspices du Comité exécutif. Le rapporteur a noté que, dans le domaine de la surveillance des frontières intérieures, la coopération policière, et en particulier le droit de poursuite, se heurtait aux divergences d'ordre juridique entre les Etats membres. Il a relevé que la politique commune

en matière de visas apparaissait comme l'un des volets les plus utiles de la convention de Schengen, et offrait la garantie d'un contrôle plus efficace des flux migratoires : les progrès enregistrés pour l'établissement d'une liste identique des Etats tiers soumis à un visa commun représentaient à cet égard une évolution encourageante. **M. Nicolas About** a également estimé, s'agissant de l'échange d'informations, que la mise en place d'un instrument technique adapté paraissait aujourd'hui en bonne voie. Enfin, il a regretté que, dans le domaine de la coopération en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, les progrès fussent demeurés trop lents. Il a indiqué que le principal obstacle restait l'appréciation divergente portée par les Etats signataires de Schengen, et en particulier par les Pays-Bas, sur la conduite à suivre en matière de prévention de la drogue. Selon le rapporteur, toutes les conséquences de l'accord de Schengen n'avaient pas été tirées et cette situation justifiait le recours, par la France, à la clause de sauvegarde qui lui permettait de maintenir les contrôles à ses frontières nord en raison des risques que présentait le trafic de stupéfiants organisé à partir des Pays-Bas même si, par ailleurs, la position du Gouvernement néerlandais avait évolué sur ce sujet d'une manière positive.

M. Nicolas About a ensuite évoqué la situation de l'Autriche et de la Grèce au regard des critères requis pour intégrer l'espace Schengen. Il a signalé que le Comité exécutif devrait constater, le 7 octobre prochain, si les conditions de mise en vigueur des accords d'adhésion étaient ou non réunies, étant entendu que le dépôt des instruments de ratification français demeurerait un préalable indispensable. D'après le rapporteur, l'adhésion de l'Autriche présentait des risques dont il importait de prendre la mesure : la surveillance de la frontière autrichienne, au contact d'une zone où s'exerçait une réelle pression migratoire, représentait en effet une véritable gageure. Il a indiqué que l'Allemagne avait pris un ensemble de dispositions pour organiser une suppression par étapes des

contrôles aux frontières entre la Bavière et l'Autriche et renforcer la coopération bilatérale dans le domaine de la police. Il a noté, à cet égard, que l'Allemagne et l'Autriche, mais également l'Italie, avaient signé un accord informel en juillet 1997 à Innsbruck et mis en place un groupe d'experts pour mieux coordonner leurs forces. **M. Nicolas About** a souligné que, du fait de la concomitance entre la mise en oeuvre de l'accord de Schengen en Autriche et en Italie, ces deux pays pouvaient constituer les étapes successives de filières clandestines dont la France serait l'aboutissement, et qu'en conséquence, il était indispensable que la France, parallèlement à la mise en application de l'accord de Schengen en Autriche, engageât une coopération étroite avec l'Italie pour la surveillance des frontières entre nos deux pays. Le rapporteur a informé la commission qu'il avait fait part de ses préoccupations au ministre des affaires étrangères et qu'il avait reçu l'assurance de M. Hubert Védrine que la France, qui participait depuis le 1er septembre au groupe d'experts institué par l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, s'appêtait à signer, avec l'Italie, un accord de coopération policière et douanière, d'une part, et un accord de réadmission, d'autre part, au sommet franco-italien de Chambéry, les 2 et 3 octobre prochain. Compte tenu de ces éléments, et aussi de l'effort réel engagé par l'Autriche pour renforcer la surveillance de sa frontière extérieure, **M. Nicolas About** a appelé la commission à donner un avis favorable à l'adhésion de l'Autriche à la convention d'application de l'accord de Schengen.

M. Nicolas About s'est déclaré plus réservé sur l'adhésion de la Grèce, en notant que ce pays devait surmonter les handicaps d'une géographie difficile : longueur des côtes, surveillance de quelque 3.000 îles, et frontières communes avec des pays sensibles pour le trafic illégal de stupéfiants et les mouvements migratoires clandestins. Tout en indiquant que la Grèce avait entrepris de mieux contrôler ses frontières, le rapporteur a estimé que cet effort demeurerait inachevé. Toutefois, **M. Nicolas About**

avait obtenu de notre Gouvernement trois engagements dont il demanderait qu'ils soient confirmés en séance publique : d'une part, que la France observerait à l'égard de la Grèce une attitude au moins aussi vigilante que l'Allemagne, qui avait exprimé de nombreuses réserves sur la mise en application de l'accord avec la Grèce ; d'autre part, que la France ne donnerait son consentement à la levée des contrôles aux frontières intérieures (aériennes et maritimes) avec la Grèce, que lorsque toutes les conditions fixées par la convention de Schengen auront été réunies et vérifiées ; et qu'enfin, cet accord n'interviendrait pas, en tout état de cause, avant un délai minimal d'un an. Compte tenu de ces engagements, le rapporteur a invité la commission à donner un avis favorable à l'accord d'adhésion de la Grèce à la convention d'application de l'accord de Schengen.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Jacques Genton** a d'abord souhaité souligner le travail considérable accompli par la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur l'accord de Schengen et l'influence exercée par la Haute Assemblée sur la position de notre gouvernement et, notamment, la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde pour le maintien des contrôles aux frontières avec certains pays. Il a également insisté sur les efforts considérables accomplis par l'Italie pour intégrer dans des conditions satisfaisantes l'espace Schengen. Enfin, il a observé que l'accord de Schengen relevait de la coopération intergouvernementale et ne se confondait pas avec le traité sur l'Union européenne.

M. André Rouvière, après avoir rappelé la distinction entre entrée en vigueur juridique de l'accord et mise en vigueur opérationnelle, a souligné la nécessité d'établir des relations de confiance entre les membres de l'Union européenne. Il a estimé que la ratification française des deux accords d'adhésion porterait témoignage de cette confiance, tout en indiquant que le Comité exécutif de Schengen donnerait un accord définitif lorsque les

mesures de compensation nécessaires à la levée des contrôles aux frontières communes auront été adoptées.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur les raisons justifiant le maintien des contrôles aux frontières intérieures dans le cadre de l'accord de Schengen.

M. Nicolas About a alors observé que les contrôles aux frontières communes se justifiaient pendant la période transitoire liée à la levée échelonnée des contrôles aux frontières intérieures, et qu'ils devaient, en tout état de cause, laisser place à une coopération policière renforcée. Il a précisé, par ailleurs, que si la décision de mise en vigueur des accords d'adhésion relevait du Comité exécutif de Schengen, le Parlement, dans le cadre de la procédure de ratification des accords d'adhésion, devait exercer un rôle vigilant. Il a également ajouté que l'acquis de Schengen avait été intégré par un protocole annexé au projet de traité d'Amsterdam.

Evoquant le constat, largement partagé, d'une Europe aux frontières mal contrôlées, **M. Jacques Habert** a souhaité que l'on ne se résigne pas à cette situation et que l'on renforce, au contraire, les moyens de surveillance aux frontières extérieures.

S'il a reconnu que la mise en application des accords de Schengen soulevait beaucoup de questions, **M. Michel Caldaguès** a toutefois estimé qu'il convenait de ratifier les deux accords proposés et que la France devait se préoccuper avant tout de ses frontières nationales, en évitant de reporter les responsabilités sur ses partenaires.

M. Nicolas About a souligné que le dispositif mis en place dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen devait permettre de mieux contrôler les flux aux frontières extérieures et de favoriser la coopération, tout en donnant à la France la possibilité de faire pression sur ses partenaires par le recours à la clause de sauvegarde prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la convention.

M. Xavier de Villepin, président, a relevé que si, dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord de Schengen, les contrôles devaient en principe être reportés aux frontières extérieures de l'espace Schengen, la pratique avait montré la nécessité de préserver des contrôles aux frontières intérieures, et notamment, pour la France, aux frontières avec les pays du Benelux, compte tenu de la position particulière des Pays-Bas en matière de drogue. Après avoir rappelé le refus du Royaume-Uni et de l'Irlande d'adhérer à l'accord de Schengen, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé que les Etats européens ne pouvaient pas s'enfermer à l'intérieur de leurs propres frontières, mais qu'ils devaient, en contrepartie de l'ouverture de ces frontières, favoriser, en particulier sur un plan bilatéral, la signature d'accords de coopération transfrontalière et de réadmission. Enfin, il s'est félicité que le rapporteur ait pris l'initiative de demander au Gouvernement tous les éclaircissements nécessaires sur un sujet particulièrement délicat, et estimé que le Sénat avait ainsi exercé pleinement son devoir de vigilance sur une question que la Haute Assemblée suivait déjà avec la plus grande attention depuis la signature de la convention d'application de l'accord de Schengen.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

La commission a ensuite examiné le rapport de **M. Nicolas About** sur les projets de loi :

- **n° 363** (1996-1997), autorisant la **ratification** de la **convention** sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne portant **création d'un office européen de police** (ensemble une annexe et quatre déclarations) ;

- et **n° 364** (1996-1997), autorisant la **ratification** du **protocole** établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne concernant l'**interprétation**, à titre préjudiciel, par la **Cour de justice des Communautés**

européennes de la convention portant création d'un office européen de police.

Après avoir observé que la criminalité internationale avait su changer d'échelle et tirer parti de la logique de " mondialisation ", **M. Nicolas About** a constaté que l'organisation de la répression ne s'était pas adaptée aussi rapidement à cette évolution. Il a rappelé, à cet égard, que la création d'un office européen de police résultait d'un compromis complexe obtenu au prix de longues années de négociations, qui avaient opposé au sein de l'Union européenne deux conceptions, la première défendue par l'Allemagne en faveur d'un organisme doté de compétences opérationnelles et d'une certaine indépendance, la seconde représentée par la France et le Royaume-Uni notamment, en faveur d'une logique intergouvernementale. Cette dernière position avait finalement prévalu, dans la mesure où, comme l'a indiqué le rapporteur, le traité de Maastricht inscrivait la reconnaissance d'Europol dans le cadre de la coopération intergouvernementale prévue au titre VI. **M. Nicolas About** a rappelé que l'Unité " drogue " Europol, élément précurseur d'Europol sous la forme d'un système d'échanges d'informations spécialisé dans le trafic des stupéfiants et le blanchiment d'argent, avait été mis en place à La Haye dès 1993. Il a souligné, par ailleurs, que la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes, pour l'interprétation de la convention Europol, avait été renvoyée à un protocole séparé à la suite de divergences entre les Etats membres de l'Union européenne.

M. Nicolas About a alors souligné qu'Europol était un organisme régi par les principes de la coopération intergouvernementale. En premier lieu, comme l'a rappelé le rapporteur, cette organisation avait pour principale mission de favoriser l'échange d'informations entre Etats membres et de procéder à l'analyse de ces données, sans disposer de compétences opérationnelles, les pouvoirs d'enquête demeurant du strict ressort des Etats membres. En second lieu, Europol regroupait des agents qui lui

étaient propres et des officiers de liaison désignés par chacun des Etats membres pour représenter leurs intérêts respectifs. Enfin, **M. Nicolas About** a souligné que l'organisation était placée sous l'autorité de l'Union européenne et du conseil d'administration d'Europol, et que les décisions les plus importantes la concernant devaient être adoptées à l'unanimité de ces deux instances de contrôle.

Le rapporteur, évoquant ensuite le protocole relatif à l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice, de la convention relative à Europol, a souligné que le dispositif retenu se caractérisait par sa souplesse : d'une part, la reconnaissance de la compétence de la Cour était facultative, d'autre part, selon le choix des Etats signataires, la saisine de la Cour pouvait être ouverte à toutes les juridictions, ou réservée seulement aux juridictions suprêmes. Le rapporteur a indiqué que la France avait opté pour cette dernière solution, qui permettrait de limiter le nombre des recours préjudiciels aux seules questions de principe.

M. Nicolas About a fait part ensuite à la commission des deux principales interrogations que soulevait, à ses yeux, la création d'Europol. Il a indiqué, en premier lieu, que le compromis relatif à l'équilibre entre la confidentialité des informations transmises à Europol et la protection des personnes, avancé par la présidence française au moment des négociations, n'avait pas été totalement repris dans le dispositif de la convention. Ainsi que l'a noté **M. Nicolas About**, si la confidentialité du système présentait les garanties nécessaires, les conditions d'accès des citoyens aux informations les concernant soulevaient des incertitudes juridiques. En effet, aux termes de la convention, Europol répondait directement aux requérants, et toute personne désireuse d'accéder aux informations la concernant pouvait formuler sa demande dans tout Etat membre de son choix -le droit à vérification s'exerçant alors dans les conditions prévues par le droit national du pays où la demande avait été formulée. Le souci de placer les citoyens des Etats membres d'Europol dans une situa-

tion d'égalité vis-à-vis de l'accès aux données les concernant avait ainsi, d'après le rapporteur, primé sur la prise en compte des spécificités nationales, et notamment du droit français qui ne reconnaissait, en principe, qu'un droit d'accès indirect. Selon **M. Nicolas About**, toutefois, les clauses de sauvegarde obtenues par notre Gouvernement permettaient de limiter les inconvénients possibles de ce système.

Le rapporteur s'est ensuite interrogé sur le rôle et la spécificité d'Europol par rapport à Schengen, en observant qu'à la différence du système informatique Schengen, les informations contenues dans le système Europol pouvaient être complétées et modifiées pour générer de nouvelles données. La question de l'intérêt d'Europol se posait également vis-à-vis d'Interpol et le rapporteur a noté, à cet égard, que l'ouverture de cette dernière organisation à des pays parfois considérés comme " indésirables ", avait déterminé les Européens à créer une structure qui leur soit propre. Enfin, **M. Nicolas About** s'est interrogé sur l'efficacité d'une coopération policière alors que la coopération judiciaire avançait à pas comptés.

Après avoir appelé de ses vœux un renforcement de la coopération policière et souligné qu'Europol devait constituer une étape importante dans ce processus, **M. Nicolas About** a alors invité la commission à donner un avis favorable aux deux projets de loi.

M. Michel Caldaguès s'est étonné de l'information citée par **M. Nicolas About** d'après un rapport des Nations unies, évaluant à 8 % du commerce mondial les recettes liées au trafic de stupéfiants. Il a estimé qu'une approche efficace de cette question difficile devait se défier des exagérations et qu'à cet égard, l'évaluation des Nations unies apparaissait excessive.

M. Claude Estier s'est interrogé sur les différences entre le fichier Schengen et le fichier Europol. **M. Nicolas About** a précisé que le système informatique Schengen ne prévoyait pas que les données stockées dans le " fichier de

référence ” puissent être modifiées à la suite de l'introduction de nouvelles informations par d'autres Etats. Il a également indiqué, à l'intention de **M. Jacques Habert**, que l'architecture du système Europol reposait sur deux éléments : d'une part, un système d'informations générales, d'autre part, des fichiers créés aux fins d'analyse, destinés à appuyer l'enquête criminelle, dont l'accès était réservé aux seuls Etats directement intéressés par les informations en question, tandis qu'un système d'index permettait aux officiers de liaison d'établir que les fichiers d'analyse contenaient des informations concernant leurs Etats d'origine. Il a également souligné qu'il ne pouvait y avoir de connexion entre le système d'informations Schengen et le système Europol.

M. Nicolas About a indiqué à **M. Hubert Durand-Chastel** que les compétences de l'organisation couvraient les grandes formes de criminalité internationales, et notamment le blanchiment de l'argent.

Le rapporteur a également précisé à **M. Xavier deVillepin, président**, que tous les Etats membres de l'Union européenne avaient adopté la convention relative à Europol.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. André Dulait** sur les **projets de loi n° 392, 393 et 394** (1996-1997) autorisant la ratification des accords européens établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Lituanie, la République de Lettonie et la République d'Estonie, respectivement, d'autre part.

Le rapporteur a rappelé que ces accords comprenaient, comme ceux précédemment signés par l'Union européenne avec les autres pays d'Europe centrale et orientale, plusieurs volets : un volet commercial où se trouvaient

reprises toutes les dispositions des accords de libre-échange, conclus au titre de la compétence communautaire avec les pays baltes en juillet 1994 et entrés en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995 ; un volet politique, destiné à associer les trois pays aux activités extérieures de l'Union ; un volet de coopération économique qui s'étendait à de très nombreux domaines ; enfin, un volet plus juridique, relatif au droit d'établissement, à la circulation des travailleurs et des capitaux, aux règles de concurrence, domaines sur lesquels les trois pays associés devront se rapprocher de la législation communautaire.

M. André Dulait, rapporteur, a indiqué que, pour tenir compte de l'état d'avancement de chacun des trois pays dans leur démarche vers une économie de marché adaptable au cadre communautaire, une période de transition générale avait été ménagée pour la Lettonie et la Lituanie, mais pas pour l'Estonie.

Le rapporteur a indiqué que, sur le plan économique, les pays baltes avaient engagé de courageuses politiques de stabilisation dont les résultats encourageants étaient aujourd'hui perceptibles.

Parallèlement aux réformes économiques et politiques engagées dès le lendemain de l'indépendance, les pays baltes -a souligné **M. André Dulait**- avaient réorienté leur commerce extérieur vers les pays d'économie libérale de marché de l'OCDE et, en particulier, vers ceux de l'Union européenne.

Le rapporteur a alors regretté la faiblesse de la position française dans les échanges commerciaux des pays baltes. En termes d'investissements, notre situation n'était guère plus brillante : en Estonie, notre part dans les investissements étrangers cumulés est de 0,3 %, en dépit d'un environnement juridique très favorable ; elle est de 0,1 % en Lettonie ; et la France n'est que le vingtième investisseur en Lituanie (0,7 % des investissements étrangers cumulés).

M. André Dulait a alors rappelé que, par delà leurs aspects commerciaux, économiques et financiers, les accords d'association avaient une ambition politique. Il a précisé que le dialogue politique qu'ils instituaient formellement, et qui pourrait se prolonger dans le cadre d'une "conférence européenne" suggérée par la France et réunissant les pays candidats à l'adhésion, était conçu comme une pédagogie communautaire à l'intention des futurs membres et prenait notamment en compte les préoccupations internationales des trois Etats baltes. Le rapporteur a à cet égard rappelé :

- la méfiance persistante des pays baltes à l'égard du voisin russe, en liaison notamment avec l'existence d'importantes minorités russophones en Estonie et en Lettonie sur le sort desquelles la Russie entendait exercer une attention vigilante ;

- ensuite, le fait que les Etats baltes entendaient conjuguer leurs politiques, chacun des trois Etats ayant pris conscience de la nécessité d'une coordination de ses efforts avec les deux autres dans les différents domaines économique, diplomatique et sécuritaire. Sur le plan économique et commercial, les Etats baltes, a rappelé **M. André Dulait**, avaient signé en 1993 un traité de libre-échange pour les marchandises manufacturées, prolongé en 1996 par un accord de même nature sur les produits agricoles ;

- enfin, les trois pays baltes avaient également en commun la même volonté d'ancrage à l'ouest. Comme les autres pays d'Europe centrale et orientale, les pays baltes avaient, comme souci prioritaire, la participation aux organisations ouest-européenne et euro-atlantique.

Le rapporteur a rappelé que le récent sommet de l'OTAN à Madrid n'avait pas retenu les Etats baltes parmi les pays appelés à faire partie de la première vague d'adhésion à l'Alliance Atlantique, une telle inscription risquant de conduire la Russie à provoquer une crise politique majeure avec les alliés.

Enfin, s'agissant de l'adhésion à l'Union européenne, le rapporteur a fait observer que la Commission européenne n'avait retenu, parmi les trois pays baltes, que l'Estonie comme remplissant les conditions pour faire partie des premiers pays avec lesquels seraient engagées des négociations d'adhésion. Le rapporteur a estimé que le choix de n'accueillir dans l'Union qu'un seul des trois Etats baltes prêtait à débat. S'il semblait acquis que l'Estonie avait, sur le plan économique, une certaine avance sur ses deux partenaires, le critère " politique " concernant les questions du traitement des minorités russophones plaçait l'Estonie et la Lettonie sur le même plan. Surtout, s'est interrogé le rapporteur, comment ces trois pays, qui avaient commencé à réaliser entre eux une zone de libre-échange, pourraient-ils la faire fonctionner de façon cohérente si l'un d'entre eux participait à une structure d'intégration économique et commerciale plus poussée dont les deux autres seraient exclus ?

M. André Dulait a alors souligné qu'il convenait d'avoir également présent à l'esprit le difficile problème de la réforme institutionnelle de l'Union, que le Traité d'Amsterdam n'avait pas résolu. En effet, a-t-il souligné, les élargissements à venir ne prendraient leur sens que dans le cadre d'une Union efficace, dont les mécanismes de décision auraient été améliorés.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est associé à l'interrogation du rapporteur sur le choix opéré par la Commission européenne. Il a relevé les difficultés que pourraient engendrer l'initiative d'une "conférence européenne" réunissant, aux côtés de pays appelés à intégrer l'Union dans un avenir proche, certains Etats dont l'adhésion ne pourrait être réalisée avant de longues années. **M. Xavier de Villepin, président**, a enfin déploré la faiblesse de la position économique française dans les pays baltes.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé les trois projets de loi** qui lui étaient soumis.

Jeudi 25 septembre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a entendu, jeudi 25 septembre 1997, la **présentation faite par M. Alain Richard du projet de budget de la défense pour 1998.**

M. Alain Richard a d'abord rappelé les trois objectifs qui avaient guidés l'élaboration du projet de budget de son ministère pour 1998 : consolider le processus de professionnalisation, poursuivre la réalisation des objectifs stratégiques de la loi de programmation militaire, en particulier pour les capacités opérationnelles de nos forces, et contribuer à l'effort de réduction générale des dépenses publiques lié à la mise en oeuvre de la politique européenne.

Trois critères avaient inspiré les principaux choix de ce budget : le respect des engagements contenus dans la programmation militaire pour les effectifs et la livraison des matériels en 1998, la priorité accordée à la professionnalisation et aux capacités opérationnelles immédiates de nos armées, enfin le respect des engagements internationaux et européens pour les programmes d'armement réalisés en coopération.

M. Alain Richard a indiqué que, hors pensions, le projet de budget pour la défense s'établirait en 1998 à 184,7 milliards de francs, soit une réduction de 3,3 % (moins 6,2 milliards de francs) par rapport au budget initial de 1997.

Cette réduction globale recouvrait cependant une évolution différenciée des crédits de fonctionnement du titre III, qui augmenteraient de 1,5 % en francs courants par rapport à 1997, et des crédits d'investissement du titre V qui, en passant de 88,7 à 81 milliards de francs, subiraient une diminution de 8,7 %.

Le ministre a ensuite détaillé les choix qui avaient présidé à l'élaboration du titre III. Ces choix traduisaient la priorité accordée par le Gouvernement à la professionnalisation des armées. Ainsi l'évolution des effectifs du

ministère de la défense en 1998 serait strictement conforme aux engagements de la loi de programmation. Pour 1998, les effectifs seraient réduits de 24.282 postes, soit une diminution de 4,4 % par rapport à 1997. Cette diminution globale intégrait la réduction du nombre des appelés (- 31.853) et des sous-officiers (- 1.837). En contrepartie, 7.838 postes de militaires du rang professionnels et 1.366 postes de civils étaient créés.

Le ministre a par ailleurs précisé que les mesures d'accompagnement de la professionnalisation et notamment les incitations au départ étaient prises en compte dans le projet de budget pour 1998. Ainsi, la dotation réservée aux pécules créés dans le cadre de la professionnalisation des armées progresserait de 44 % par rapport à 1997 (822 millions de francs). Par ailleurs, les congés complémentaires de reconversion instaurés également dans le cadre de la professionnalisation bénéficieraient d'un crédit de 5 millions de francs.

Le ministre a par ailleurs fait observer que, pour la première fois, les dépenses liées à certaines opérations extérieures étaient prises en compte dans le projet de budget initial, à hauteur de 260 millions de francs. Le ministre a précisé que, dans le collectif budgétaire pour 1997, la dépense correspondant aux opérations extérieures s'élèverait à près de 1,5 milliard pour les opérations en Bosnie-Herzégovine, sur un coût total de l'ensemble des opérations extérieures de quelque 3,3 milliards de francs.

Le ministre a ensuite abordé l'évolution des crédits d'investissement du titre V dans le projet de budget pour 1998.

M. Alain Richard a indiqué que la baisse des crédits d'investissement permettrait néanmoins de poursuivre la modernisation de nos forces armées. Les livraisons de matériels principaux seraient pour l'essentiel conformes au calendrier de la programmation. Parmi les livraisons destinées à l'armée de terre, le ministre a notamment cité 30 chars Leclerc et 44 engins porte-blindés ; la marine

recevrait 2 avions Hawkeye et le transport de chalands de débarquement Siroco ; l'armée de l'air recevrait 11 Mirage 2000-5, 6 Mirage 2000 D, 1 hélicoptère Cougar RESCO et 14 Transall rénovés.

Le ministre a indiqué que les commandes suivantes pourraient être passées en 1998 : la première frégate anti-aérienne Horizon, 88 chars Leclerc, 39 engins porte-blindés, 3 radars de contre-batterie Cobra, 2 hélicoptères Cougar RESCO et 1 avion cargo léger Casa. Enfin, des efforts financiers importants seraient consacrés au projet de satellite Hélios II pour le renseignement spatial (1,4 milliard de francs), au programme Rafale (4,9 milliards de francs) et au SCCOA (système de commandement et de conduite des opérations aériennes) pour l'armée de l'air, enfin pour la marine, au deuxième SNLE NG (sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération), au porte-avions Charles de Gaulle et à la 4e frégate de type La Fayette, en vue de leur admission au service actif en 1999.

Le ministre a fait observer que les grands programmes d'armement liés à la modernisation de nos forces n'étaient pas remis en cause. Plus de 16 milliards de francs permettraient de maintenir la dissuasion à son niveau de suffisance et d'assurer la modernisation de ses composantes. S'agissant de nos capacités de projection, le ministre a indiqué que le porte-avions Charles de Gaulle serait admis au service actif avec trois mois de retard sur le calendrier initialement prévu, mais à la date arrêtée par la programmation (fin 1999). Pour l'armée de terre, les livraisons du char Leclerc se poursuivraient dans le cadre d'un calendrier légèrement réaménagé. Les capacités aériennes de l'armée de l'air seraient maintenues à un haut niveau, la date de mise en service du Rafale serait inchangée mais le programme ferait l'objet de substantielles économies dans ses coûts de développement.

Le ministre a souligné que 8 milliards de francs seraient consacrés aux programmes réalisés en coopération européenne. Les projets réalisés en coopération avec

l'Allemagne, mais aussi avec l'Italie et le Royaume-Uni, seraient prioritaires. Ces programmes, a rappelé le ministre, concernent notamment les hélicoptères Tigre et NH 90, les missiles antichars et les systèmes anti-aériens, les satellites Hélios I et Hélios II, la frégate Horizon, le projet de véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) ou certaines munitions intelligentes.

M. Alain Richard a indiqué que, pour la première fois, le Gouvernement avait autorisé l'utilisation de la procédure de commandes globales pluriannuelles. Elles concerneront quatre programmes : le missile air/air MICA, le missile de croisière air-sol Apache antipiste, la torpille légère MU 90 et le développement du stato-réacteur Vesta. Le projet de budget pour 1998 intégrait à ce titre 972 millions de francs en crédits de paiement pour un engagement de 6 milliards sur ces quatre programmes.

Le ministre a développé ensuite les postes sur lesquels les 4591 économies seraient imputées en 1998. Dans ce cadre, quatre types de mesures avaient été prises : tout d'abord, des suppressions ou des reports de commandes ou de lancement de travaux ; ainsi en allait-il des commandes de missiles anti-chars Eryx ou des missiles Mistral dans l'armée de terre et dans l'armée de l'air ; ces mesures concernaient la constitution de stocks de munitions, certains programmes spatiaux ou la valorisation du système Roland. Ensuite, des mesures d'étalement ou de retard sur des programmes majeurs étaient prévues : elles concerneraient le 3e SNLE NG le Vigilant et l'adaptation des SNLE au futur missile balistique M. 51 dont le développement serait décalé, retard de trois mois dans l'admission au service actif du porte-avions Charles de Gaulle, retard pour les missiles de nouvelle génération destinés au Mirage 2000. Par ailleurs, les crédits liés à l'entretien programmé des matériels seraient réduits, en particulier pour la marine et l'armée de l'air. Enfin, des réductions globales de coût de développement seraient négociées avec certains partenaires de la délégation générale de l'armement, qu'il

s'agisse du CEA ou des responsables industriels du programme Rafale.

Le ministre a souligné que ces économies avaient été calculées afin de ne pas affecter les capacités opérationnelles de nos armées.

Concluant son propos, le ministre a estimé que la loi de programmation ne serait pas affectée par la réduction des crédits prévus pour 1998 pour peu que ceux-ci augmentent dans le projet de budget pour 1999. S'il n'en allait pas ainsi, une révision d'une partie des obligations contenues dans la loi de programmation militaire s'avérerait nécessaire. Pour préparer le projet de budget pour 1999, le ministre a indiqué qu'il procéderait entre octobre 1997 et février 1998 à une revue globale des programmes d'armement. Ainsi, la loi de finances initiale pour 1999 serait préparée par le Gouvernement, en accord avec le Président de la République, au vu d'un "tableau de bord" militaire, économique et financier précis. Le cas échéant, et en fonction des responsabilités internationales de la France et de ses capacités financières, de nouveaux ajustements à la loi de programmation pourraient alors être proposés.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. Xavier de Villepin, président, a considéré que la progression des crédits du titre III constituait le seul point acceptable du projet de budget de la défense pour 1998. Il a en revanche manifesté de très vives inquiétudes sur la diminution de 8 milliards de francs des crédits du titre V en estimant que cette réduction ne permettrait pas de préparer l'avenir et qu'elle traduisait un déclin de l'esprit de défense, sensible en France comme en Europe. Il a ajouté que la forte baisse des crédits d'équipement représentait un très mauvais signal, à la fois pour nos armées, dont la loi de programmation devait garantir les moyens, et pour notre industrie de défense qui en subira de graves conséquences en termes d'emploi, de surcoûts dans les programmes et de difficultés à l'exportation. Il a émis la

crainte qu'un tel budget ne condamne une loi de programmation qui avait été calculée au plus juste et dont le respect absolu était d'autant plus nécessaire que les armées s'engageaient dans la phase délicate de la professionnalisation. Evoquant l'hypothèse de l'élaboration d'une nouvelle programmation, qui serait alors la quatrième en six ans, il a estimé que, si cette hypothèse devait se confirmer, il serait préférable de renoncer à lui donner une traduction législative qui aurait alors perdu sa crédibilité. **M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite constaté que le Gouvernement n'avait pas tiré les conséquences, en termes de choix majeurs, de la diminution des crédits d'équipement et s'en était une nouvelle fois remis aux étalements de programmes et aux réductions de cibles critiqués par la Cour des Comptes. Il a rappelé les effets néfastes des régulations budgétaires et a demandé au ministre comment se présentait à ce sujet l'exercice 1998. Il s'est inquiété de l'organisation du débat et du dépôt du rapport prévu par la loi de programmation et il a souhaité l'organisation d'un débat en séance publique au Sénat sur les questions de la défense avant l'examen du budget.

M. André Boyer a noté avec satisfaction, le respect du calendrier prévu pour la livraison à la marine des avions de guet aérien Hawkeye, du transport de chalands de débarquement Siroco et pour la réalisation du porte-avions Charles de Gaulle et des frégates de type Horizon et La Fayette. Il a en revanche manifesté son inquiétude au sujet des surcoûts que généreraient les mesures d'étalement et de la compression des dépenses d'entretien programmé des matériels qui allaient entraîner le maintien à quai de deux bâtiments en 1998. Rappelant le nécessaire remplacement des Crusader, il s'est également inquiété des capacités de défense anti-aérienne du Charles de Gaulle entre sa mise en service en 1999 et la constitution de la première flotille de Rafale toujours prévue pour 2002. Il a interrogé le ministre sur les perspectives d'acquisition de Falcon 50 pour les opérations de patrouille

maritime. Il s'est enfin déclaré satisfait de la priorité maintenue aux programmes conduits en coopération et a demandé des précisions sur le lancement effectif du programme de frégate anti-aérienne Horizon.

M. Serge Vinçon a constaté que le projet de budget ne respectait pas la loi de programmation et qu'il contrevenait à l'esprit même des commandes pluriannuelles puisqu'il réduisait d'une année sur l'autre le montant des commandes initialement prévues. Il a souligné l'importance des surcoûts engendrés par cette diminution des commandes et a déploré que cette dernière pénalise l'effort de restructuration mené par les industries de défense, notamment Aérospatiale et GIAT-Industries. Il a souligné la contradiction apparaissant, selon lui, entre la baisse des commandes adressées à GIAT-Industries et la recapitalisation de cette entreprise.

M. Pierre Biarnès a interrogé le ministre sur la signification de la non participation des Allemands, en 1998, aux programmes satellitaires Hélios II et Horus, et a souhaité savoir si cette renonciation était définitive. Il a demandé des précisions sur les incidences budgétaires de la restructuration des industries de défense et sur l'information selon laquelle la France pourrait revendre le Clemenceau à la Chine.

M. Daniel Goulet a souhaité connaître les répercussions financières de la révision de la coopération militaire française en Afrique.

M. Jacques Genton a d'abord approuvé, en sa qualité d'ancien rapporteur des lois de programmation militaire, les appréciations portées par M. Xavier de Villepin, président, sur l'application et l'avenir de ces lois. Il a ensuite demandé au ministre si la recapitalisation de GIAT-Industries était imputée au budget général ou à celui de la défense, et à quelle date le retour à l'équilibre du plan de charge de cette entreprise était envisageable. Evoquant le plan de restructuration de grande ampleur conduit par la division missiles de l'Aérospatiale, qui se

traduisait notamment par l'installation d'une unité employant 1.000 personnes à Bourges, il s'est vivement inquiété des conséquences pour la réussite de cette opération d'une remise en cause des commandes du missile Eryx.

M. Bertrand Delanoë, saluant l'honnêteté intellectuelle, le courage et le sens de l'Etat manifesté par le ministre dans sa présentation du budget de la défense pour 1998, a rappelé qu'il avait, par le passé, souligné à plusieurs reprises l'effort financier considérable que réclamerait la professionnalisation et les contraintes que cela pourrait faire peser sur les crédits d'équipement. Il a par ailleurs considéré que la baisse des crédits du titre V devait être resituée dans le contexte plus général des difficultés liées à la préparation du budget pour 1998, difficultés dont était déjà conscient le précédent Gouvernement. Il a estimé que la baisse des crédits constituait, pour le ministère de la défense, un véritable défi l'amenant à rechercher une meilleure exécution du budget. Il a souhaité une clarification de la question des surcoûts constatés dans la conduite des programmes. Enfin, soulignant l'importance, pour notre capacité de projection, du programme d'avion de transport futur (ATF), il a jugé souhaitable qu'une dotation soit inscrite à cet effet dès le budget 1998.

M. Alain Peyrefitte s'est inquiété des incidences de la diminution des crédits sur le maintien de notre capacité de dissuasion et a souhaité savoir si les programmes liés à la simulation et au laser mégajoule seraient maintenus selon le calendrier prévu.

M. Yvon Bourges s'est interrogé sur la prise en compte des conséquences industrielles des choix opérés en matière d'équipement. Citant l'exemple de la direction des constructions navales, il a souhaité qu'une réflexion soit menée sur la nécessaire préservation, à long terme, de ses compétences dans les domaines de haute technicité et sur la possibilité de diversifier ses activités.

M. Jean-Luc Bécart, manifestant une approbation générale des grandes lignes du projet de loi de finances pour 1998 qui accorde une priorité à l'emploi, à l'éducation, à la santé et à la justice, a déclaré qu'il n'était pas hostile à une diminution des crédits d'équipement des armées, compte tenu de l'évolution de l'environnement mondial et de la diminution des dépenses militaires chez tous nos alliés. Il a toutefois considéré que la réduction prévue pour 1998 intervenait à une période charnière pour la modernisation de nos armées, et il a souhaité que de nouvelles marges de manoeuvre apparaissent pour 1999. Parmi les programmes qui, à ses yeux, devaient bénéficier d'une attention prioritaire, il a cité l'avion de transport futur et la livraison, en temps voulu, des Rafale marine destinés à équiper le porte-avions. Il a enfin regretté qu'une réduction plus importante ne soit pas opérée sur les crédits du nucléaire, dont la nécessité dans le nouveau contexte politique et stratégique lui paraissait contestable.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Alain Richard**, ministre de la défense, a apporté les précisions suivantes :

- les forces politiques attachées à la réduction des dépenses publiques devraient, a-t-il estimé, mieux prendre en compte la signification de la contribution qu'apportera pour 1998 le ministère de la défense à la maîtrise des finances publiques ;

- en arrêtant le niveau des crédits d'équipement de la défense pour 1998 à 81 milliards de francs, le Gouvernement a naturellement eu pour souci de ne pas mettre en péril la posture internationale de la France ;

- la diminution des crédits militaires affecte l'ensemble des pays européens et, plus encore, les Etats-Unis ; elle est directement liée, a souligné **M. Alain Richard**, aux inflexions majeures de la situation internationale ;

- dans les choix qu'il a opérés, le Gouvernement a eu le souci de préserver les crédits nécessaires au fonctionnement quotidien des armées ;

- si les hypothèses relativement prudentes retenues par le Gouvernement dans la préparation du projet de budget ne sont pas fondamentalement remises en cause, on peut espérer que la bonne exécution du budget 1998 permettra d'éviter le recours à des mesures de régulation budgétaire ;

- le rapport d'exécution de la loi de programmation militaire sera déposé au Parlement avant la discussion des crédits de la défense ;

- un débat parlementaire sur les questions de défense pourrait être envisagé en mars 1998, lorsqu'un premier bilan pourra être établi sur la revue des programmes que le ministère entamera dès cet automne ;

- la baisse des crédits d'entretien programmé des matériels, de l'ordre de 4,5 % en 1998, reste très inférieure à celle de l'ensemble des crédits du titre V ;

- en ce qui concerne la marine, 10 des 13 Rafale d'ores et déjà commandés lui sont destinés et lui seront livrés en l'an 2000 ; le ministre a observé que, seuls la France et les Etats-Unis disposant de porte-avions, cet appareil était privé de tout débouché à l'exportation ;

- parmi les programmes conduits en coopération, celui qui concerne la frégate anti-aérienne Horizon est certainement l'un des plus difficiles à mettre en oeuvre, en raison des différences d'objectifs techniques entre le Royaume-Uni et ses partenaires français et italiens ;

- le principe d'annualité budgétaire constitue une limite forte pour le développement des commandes pluri-annuelles ; pour la première fois, de telles commandes pourront toutefois être engagées sur quatre programmes ne présentant pas de difficultés majeures ; **M. Alain Richard** a souhaité l'élargissement ultérieur de cette procédure à des programmes plus importants ;

- en ce qui concerne le char Leclerc, il n'a pas paru opportun de fixer les niveaux des commandes au delà des besoins opérationnels des armées et des capacités de pro-

duction de GIAT-Industries ; en revanche, il a été décidé de maintenir d'autres types de commandes prévues, afin de ne pas compromettre le redressement de l'entreprise ;

- les difficultés rencontrées avec l'Allemagne pour l'implication de cette dernière dans les programmes satellitaires tiennent essentiellement, a estimé le ministre, à la différence d'approche entre la France et ses partenaires sur la nécessité de posséder un système propre d'observation ; le programme Hélios II avancera selon le calendrier prévu, en ménageant à l'Allemagne une possibilité de s'y joindre ultérieurement ;

- la révision de la politique de coopération militaire en Afrique se traduira par une réduction des forces prépositionnées, qui devraient passer de 8.300 hommes à moins de 6.000 d'ici à 1999 ; cette réduction, qui sera progressive et négociée avec les différents pays concernés, devrait principalement concerner la République centrafricaine et Djibouti ; il sera par ailleurs nécessaire, a souligné le ministre, de réviser la coopération militaire permanente en vigueur avec l'ensemble de nos partenaires africains ;

- le Gouvernement est conscient des incidences que pourraient avoir sur la restructuration d'Aérospatiale les mesures affectant le missile Eryx ; **M. Alain Richard** n'a pas exclu une éventuelle adaptation du dispositif prévu dans ce domaine ;

- l'un des objectifs de la revue des programmes engagée dès l'automne sera de clarifier la question des surcoûts et de leurs effets dans le temps ; à cet égard, il pourra être, a estimé le ministre, particulièrement utile de s'inspirer de la procédure britannique de conduite et de gestion des programmes ;

- un plan de retour à l'équilibre est en application à GIAT-Industries ; un processus de même nature est souhaitable pour la direction des constructions navales ;

- le programme d'avion de transport futur (ATF) avance dans de bonnes conditions, notamment du point de vue de la coopération européenne ; des contacts pourraient

également être établis avec des industriels de l'aéronautique russe ; une dotation pourrait être incluse, au titre des études préalables sur l'ATF, dans les crédits d'études amont du ministère de la défense pour 1998 ;

- en matière nucléaire, les crédits destinés au programme de simulation représentent près de deux milliards de francs pour 1998 et sont conformes aux dotations prévues ; ils permettront l'avancement de la réalisation du laser mégajoule et des logiciels scientifiques indispensables au renouvellement à long terme des têtes nucléaires ; la poursuite des programmes de recherche dans le domaine militaire aura, a souligné **M. Alain Richard**, d'importantes retombées en matière civile ;

- les suppressions nettes d'emplois dans les industries d'armement se sont élevées, en moyenne, à 10.000 par an depuis 5 ans ; le ministre de la défense a estimé que le même ordre de grandeur de suppressions d'emplois ne devait pas être exclu pour 1998.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 23 septembre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, sur le projet de loi n° 423 (1996-1997) relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a tout d'abord rappelé que le taux de chômage des jeunes était très important en France alors que, parallèlement, existaient de nombreux besoins non satisfaits, notamment dans le domaine de la culture, de l'environnement, de la sécurité et de la valorisation du patrimoine. Après avoir souligné que les Etats-Unis avaient réussi à réduire leur niveau de chômage en développant des activités semblables dans le secteur marchand, elle a insisté sur la nécessaire intervention de l'Etat pour les développer en France.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a déclaré que ce texte de loi n'avait pas pour objectif de financer des emplois publics, ni celui de pénaliser les entreprises et les associations qui avaient déjà pris des initiatives comparables. Elle a tenu à préciser que les projets seraient sélectionnés en fonction de leurs perspectives de pérennisation et de leur capacité à faire émerger de véritables métiers.

Le ministre de l'emploi et de la solidarité a rappelé que l'Etat s'engageait à verser une aide représentant 80 % du montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) charges comprises. Elle a souhaité que les projets soient discutés entre les préfets et les maires, le financement pouvant être complété par tout organisme qui souhaiterait participer. Après avoir réitéré sa préférence

pour un dispositif souple, elle a néanmoins précisé que les préfets seraient attentifs à la qualité des projets proposés et que l'ensemble des dispositions du code du travail s'appliquerait aux contrats de droit privé conclus dans le cadre du dispositif.

Après son propos liminaire, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a répondu aux questions de **M. Louis Souvet, rapporteur**, relatives à l'application du code du travail, à la pérennisation, aux services de l'Etat, à la formation, aux emplois villes et au cas particulier des adjoints de sécurité.

A cette occasion, le ministre a notamment précisé que les dispositions relatives aux institutions représentatives du personnel s'appliqueraient aux associations ayant le nombre d'employés suffisant et que les jeunes cotiseraient pour leur retraite à la caisse habituelle de leur employeur ; il s'agirait par exemple de l'Institution des retraites complémentaires des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour les collectivités locales.

Le ministre a souligné que la pérennisation serait d'autant plus aisée que les projets auraient été bien préparés en amont.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a cité l'exemple de Lille où un financement privé avait déjà pris le relais de l'aide municipale pour de nombreux emplois créés dans ces mêmes conditions.

Le ministre a également rappelé que le SMIC constituait une rémunération minimum qui pouvait être majorée par l'employeur ou ses partenaires pour prendre en compte les qualifications des jeunes.

Mme Martine Aubry a considéré que tous les jeunes intéressés par les projets n'avaient pas forcément besoin d'une formation, mais qu'il était toutefois possible d'y recourir pour certains d'entre eux. Elle a en outre rappelé que le projet ne concernait pas les jeunes ayant des difficultés d'orientation. A ce sujet, elle a tenu à souligner que

le nouveau dispositif ne devait pas évincer l'apprentissage, ni les contrats de qualification. Elle a enfin confirmé que les emplois villes pourraient être basculés dans le nouveau dispositif.

A l'occasion des questions qu'ils ont alors posées au ministre, les commissaires ont tenu à faire part d'un ensemble de préoccupations concernant la capacité du texte proposé à répondre à la question du chômage de manière satisfaisante.

M. Jean Chérioux a regretté une certaine frilosité envers le secteur privé, et notamment que les conventions ne prévoient pas une participation de l'usager au financement du service. Il a souhaité que l'ensemble du secteur logement puisse bénéficier du nouveau dispositif.

M. Roland Huguet, tout en se satisfaisant du texte, s'est inquiété du coût de la pérennisation. Il a manifesté son souci que le dispositif proposé évite les " effets d'aubaine " et a avancé l'idée d'une aide pour la recherche des emplois. Il s'est également interrogé sur le montant de l'aide qui pourra être imputée par le département sur les crédits d'insertion du RMI.

Mme Joëlle Dusseau s'est enquis du redevable des indemnités en cas de rupture du contrat à l'initiative de l'employeur. Elle s'est également interrogée sur la possibilité d'un cumul d'un contrat emploi-solidarité (CES) et d'un contrat de travail à mi-temps, ainsi que sur " l'activation " en termes d'emploi de certaines allocations.

M. Marcel Lesbros a souhaité que des services répondant à leurs besoins puissent être proposés aux anciens combattants et s'est interrogé sur l'utilisation des crédits d'insertion du RMI ainsi que sur la forme que pourrait prendre une aide financière des départements aux communes pour le développement des emplois jeunes.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est interrogée sur la capacité des petites associations à devenir de véritables employeurs ainsi que sur les perspectives de pérennisation au terme de cinq ans. Elle a souhaité que

l'apprentissage ne soit pas fragilisé par le nouveau dispositif. Elle s'est également inquiétée du risque de désespérance des autres chômeurs.

M. Alain Gournac, considérant qu'il était impossible, comme l'expérience l'avait montré, de mettre en place des accompagnateurs dans les bus sans une formation d'au moins 900 heures a insisté sur la nécessaire professionnalisation de ces emplois ; il s'est inquiété de l'impact du dispositif sur le bénévolat et a souhaité que les comités de pilotage sur le terrain comprennent de véritables professionnels.

M. André Vézinhet a insisté sur l'espoir qu'avait fait naître le projet du Gouvernement. Il a souligné que des emplois pouvaient être créés pour assurer la sécurité dans les écoles et qu'un tel dispositif permettrait des économies substantielles en mettant un terme aux déprédations.

M. Guy Fischer a fait observer que l'ampleur des candidatures dans les rectorats tendait à démontrer qu'il y avait une véritable attente de la part des jeunes. Il s'est inquiété du sort des quartiers défavorisés et du risque d'éviction des jeunes les plus en difficulté.

M. Paul Vergès a fait part de sa préoccupation quant à la situation de l'île de La Réunion en évoquant un taux de chômage supérieur à 40 % et une forte pression démographique.

M. Alain Vasselle, quant à lui, s'est interrogé sur l'ampleur des redéploiements de crédits supposés financer les emplois jeunes, sur la précarité de ces emplois et sur les conséquences du dispositif proposé pour la prestation spécifique dépendance (PSD). Il s'est inquiété en outre de la situation des petites communes rurales ainsi que des projets d'intervention du centre national de la fonction publique territoriale et de leurs incidences financières.

M. Georges Mazars a souhaité avoir des précisions concernant les dérogations accordées par le préfet sur les emplois jeunes à mi-temps ; il s'est inquiété de la situation spécifique des handicapés.

M. André Jourdain a évoqué la création d'associations à vocation économique susceptibles de créer des emplois ; il a souligné l'importance des mesures propres à favoriser la création et la transmission d'entreprises ; il s'est interrogé sur l'exclusion des emplois à domicile du nouveau dispositif.

M. Jean-Louis Lorrain a fait part de ses inquiétudes, au regard du dispositif proposé, quant à la place du bénévolat, créateur de liens sociaux, et du risque de détourner les jeunes de l'entreprise.

M. Serge Franchis a fait part de ses réserves concernant les conséquences du nouveau dispositif sur la formation professionnelle et de la difficulté de déterminer les missions " traditionnelles " des collectivités locales. Il a également abordé la question de la réduction du temps de travail.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait remarquer que l'échec des politiques de l'emploi était un échec collectif. Il a fait part de ses réserves sur le mélange d'emplois de nature différente dans un même dispositif, les uns relevant résolument de la fonction privée, les autres dits " d'utilité sociale ". Il a considéré que, dans un contexte de mondialisation, il importait d'associer étroitement les professionnels et les entreprises à la création d'emplois pérennes. Il a souligné l'importance, dans le cadre du dispositif privé, de mettre en place un système largement décentralisé.

En réponse, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité,** a déclaré être convaincue que le problème du chômage ne trouverait un début de solution que par le développement d'activités émergentes d'intérêt général. La production de biens durables, qui avait porté la croissance d'après guerre, lui est apparue aujourd'hui comme très insuffisante, n'intervenant généralement plus qu'à titre de renouvellement, alors qu'apparaissait une demande forte de biens collectifs immatériels. Elle a estimé que la vraie question était celle des res-

sources permettant d'accélérer la réponse à cette demande.

En réponse à **MM. Alain Gournac et Jean-Louis Lorrain**, elle a souligné que ces emplois ne devaient pas fragiliser le bénévolat mais lui apporter des moyens d'accompagnement pour accomplir ses missions. Elle a évoqué à cette occasion la possibilité de faire bénéficier le bénévolat d'un statut particulier.

En réponse à **M. Jean Chérioux**, le ministre a tenu à réaffirmer que l'objectif était bien que ces activités rencontrent à terme une demande solvable notamment de la part des usagers et des ménages.

En réponse à plusieurs questions de **M. Roland Huguet, Mme Martine Aubry** a déclaré que les crédits d'insertion du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) ne devaient être sollicités qu'avec modération pour le nouveau dispositif. Elle a également précisé que l'aide serait versée pour cinq ans pour chaque poste créé en respect des conventions et qu'elle ne s'éteindrait pas en cours de route si un jeune était remplacé par un autre sur un même poste.

En réponse à **Mme Joëlle Dusseau**, le ministre a confirmé que des emplois à temps partiel seraient possibles dans certains cas.

En réponse à **M. André Jourdain, Mme Martine Aubry** a déclaré qu'il ne serait pas sain d'étendre le dispositif au travail à domicile dans la mesure où il ne s'agissait pas d'une activité nouvelle.

En réponse à plusieurs questions, notamment de **Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Alain Gournac, André Vézinhét et Serge Franchis, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a tenu à rappeler que des formations en tant que de besoin pourraient être organisées.

Elle a indiqué que l'idée d'une modulation de l'aide apportée par l'État pour tenir compte, notamment, de la

situation des petites communes rurales n'avait pas été retenue face à la réticence des maires eux-mêmes à l'égard de cette formule.

En réponse à Mme Joëlle Dusseau et M. André Jourdain, le ministre a déclaré que le contrat emploi-solidarité devrait être recentré sur les publics en difficulté.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a partagé l'inquiétude de **M. Jean-Pierre Fourcade, président** de la commission et de **M. Paul Vergès** sur l'évolution de la situation à la Réunion. Elle a toutefois considéré que les solutions envisagées devraient sortir du simple cadre de l'assistance.

Mme Martine Aubry a considéré, en réponse à **M. Alain Vasselle**, que les redéploiements de crédits touchant l'ensemble des ministères financeraient bien l'essentiel du coût du dispositif pour 1998, soit 10 milliards de francs.

S'agissant de la place du secteur marchand, évoqué par plusieurs intervenants, elle a précisé que les entreprises privées pourraient fort bien s'associer à des collectivités locales pour participer au plan emploi jeunes, qu'en revanche la participation directe des entreprises privées n'était pas apparue possible en raison des risques de distorsion de concurrence.

En réponse à trois questions de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a considéré que les emplois prévus à l'Education nationale ou dans la police nationale ne donnaient pas une image exacte du dispositif et qu'il existait effectivement deux catégories d'activités bien différentes dans les faits, que l'ensemble de ces emplois devaient être considérés comme des investissements pour l'avenir qui ne contredisaient en rien les efforts à fournir pour adapter le secteur concurrentiel à la mondialisation de l'économie et que les maires avaient un rôle fondamental à jouer dans la mise en oeuvre du dispositif.

En réponse à **Mme Gisèle Printz**, le ministre a précisé que ces emplois bénéficieraient du régime spécifique de protection sociale d'Alsace-Moselle.

Concluant son propos, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, consciente de l'expérience nouvelle que constituait le dispositif proposé, a souhaité qu'il soit mis en oeuvre avec souplesse et vigilance.

Mercredi 24 septembre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Louis Souvet** sur le **projet de loi n° 423 (1996-1997)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au **développement d'activités pour l'emploi des jeunes**.

Après avoir cité les chiffres du chômage des jeunes - plus de 600.000 jeunes sont inscrits comme demandeurs d'emploi et leur taux de chômage est de 25,1 % - **M. Louis Souvet, rapporteur**, a rappelé que l'objectif du projet de loi était de créer 350.000 emplois destinés aux jeunes dans les secteurs public et associatif. Ces emplois devront avoir un caractère d'utilité sociale et répondre à des besoins émergents ou non satisfaits. Il a cependant ajouté que les élus locaux n'avaient pas attendu le projet de loi pour créer ce type d'emplois, la liste des 22 nouveaux métiers n'étant que le recensement de ce qui avait été fait par les collectivités territoriales jusqu'à présent.

Le rapporteur a ensuite retracé les évolutions récentes de la politique de l'emploi, caractérisées par une déconcentration, voire une décentralisation des mesures, le projet de loi ne faisant que poursuivre dans cette voie. Il a résumé la philosophie du texte en disant que l'Etat cherchait à inciter les collectivités locales à se transformer en pépinières d'activités nouvelles.

M. Louis Souvet, rapporteur, a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi ; il a indiqué que

l'Etat contribuerait au financement des activités nouvelles en versant une aide correspondant à 80 % du montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) avec les charges sociales par emploi créé, que les bénéficiaires devraient avoir entre 18 et 25 ans et, exceptionnellement, moins de 30 ans, les employeurs étant obligatoirement les collectivités territoriales ou leurs groupements, les autres personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public ; l'Etat et le service privé marchand sont exclus du dispositif sauf, en ce qui concerne l'Etat, dans le cadre de l'article 2 instituant les adjoints de sécurité.

Il a précisé que l'aide de l'Etat s'élèverait en moyenne à 92.000 F par poste et par an pour un coût de 10 milliards en 1998 et de 35 milliards par an, lorsque les emplois auront été tous créés.

Le rapporteur a ajouté que ces emplois avaient vocation à être professionnalisés et pérennisés. Il a également indiqué que le projet de loi innovait en instituant un contrat de droit privé à durée déterminée de cinq ans, susceptible d'être rompu chaque année.

M. Louis Souvet, rapporteur, a alors présenté son analyse du projet de loi, estimant que celui-ci était dangereux pour les collectivités locales et susceptible de générer une profonde désillusion chez les jeunes et au sein du corps social dans son entier.

Il a tout d'abord souligné la grande ambiguïté du texte quant à la nature des activités envisagées. Pour lui, les métiers de l'environnement ou ceux qui sont liés à l'entretien et à la maintenance des logements, relèvent à l'évidence de la sphère privée ; cela aura pour conséquence de concurrencer les petites entreprises du secteur privé, notamment dans le cadre des gestions déléguées, et d'entraîner d'importantes destructions d'emplois.

Il a également souligné que certains de ces métiers ne lui semblaient pas adaptés aux jeunes de moins de 26 ans sans expérience professionnelle ni expérience humaine, et

a cité la médiation familiale, la réinsertion des détenus ou encore la prévention de la violence. Les risques d'échec sont donc grands.

M. Louis Souvet, rapporteur, a encore indiqué que les annonces des différents ministères de créer des emplois jeunes accentuaient l'ambiguïté du dispositif en laissant supposer que l'on créait une fonction publique bis. Il a ajouté que le projet de loi n'abordait pas les vrais problèmes de l'exclusion des jeunes du marché du travail, liés notamment à la médiocre qualité ou à l'inadaptation aux besoins des entreprises de la formation initiale. Il a en outre observé que le dispositif ne s'articulait pas avec la question de l'exclusion générale du marché du travail, alors que ce lien aurait permis, par exemple, de profiter de l'expérience des cadres au chômage pour encadrer ces activités nouvelles.

Enfin, le rapporteur a insisté sur la perte d'autonomie des collectivités locales et sur la charge financière qui leur sera imposée. Pour lui, le problème majeur du projet de loi est en effet la sortie du dispositif, non organisée, et dont on voit bien que la charge incombera aux collectivités locales contraintes à financer elles-mêmes la pérennisation de ces emplois, imposée par la pression sociale. Pour lui, à terme, ce dispositif débouchera sur une augmentation de la pression fiscale, et par conséquent, sur des destructions d'emplois.

Après avoir souligné que l'Assemblée nationale avait eu conscience de ces problèmes mais n'avait, pour des raisons de discipline majoritaire, pu les résoudre, le rapporteur s'est interrogé sur la conduite à tenir à l'égard de ce texte. Il a rejeté l'idée de recourir à une question préalable, d'une part parce que l'annonce des emplois jeunes avait suscité de nombreux espoirs, d'autre part parce que lui-même considérait que la recherche d'emplois nouveaux n'était pas une solution à rejeter a priori. En conséquence, pour lui, la seule solution était d'amender fortement le texte afin d'en corriger les défauts les plus criants.

M. Louis Souvet, rapporteur, a alors précisé les grandes orientations de ses amendements.

Il a tout d'abord proposé de mieux cerner les activités à créer en confiant un rôle de conseil et de suggestion au conseil départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Il a souligné que cette instance interviendrait avant la signature de la convention avec l'Etat, puis au cours de son exécution afin d'évaluer les activités et les emplois créés et de déterminer les conditions de leur éventuel transfert au secteur privé. En pareille hypothèse, le préfet pourra décider de supprimer l'aide de l'Etat et de subventionner de façon limitée le repreneur privé.

Le rapporteur a également indiqué qu'il souhaitait donner la possibilité aux partenaires sociaux de participer financièrement au dispositif par l'intermédiaire du fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi. Le dispositif serait également ouvert aux cadres au chômage ou en pré-retraite afin de favoriser l'encadrement des activités.

Le rapporteur a ensuite proposé d'adosser la professionnalisation de ces activités à un dispositif d'apprentissage au sein des collectivités locales et des entreprises partenaires.

Enfin, pour éviter de grever trop fortement les finances des collectivités locales et de créer une fonction publique de l'Etat bis, le rapporteur a proposé de sortir les emplois annoncés par le ministre de l'éducation nationale du dispositif emploi-jeunes et de les transférer dans un dispositif analogue à celui de l'article 2 pour les agents de sécurité.

En conclusion, **M. Louis Souvet, rapporteur** a souligné que le projet ainsi amendé confiait aux collectivités locales, avec l'aide de l'Etat, un rôle de pépinière d'activités nouvelles, celles-ci ayant vocation après consolidation, à migrer vers le secteur privé marchand. Il a alors invité la commission à adopter le projet de loi ainsi amendé.

Au cours de la discussion générale, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est félicité de la position du rapporteur refusant l'alternative du tout ou rien.

M. Jean Chérioux a approuvé l'orientation du rapport qui consistait à organiser la migration des activités vers le secteur marchand, tout en soulignant que cette démarche rejoignait les déclarations du ministre du travail. Il s'est inquiété de la création d'une fonction publique bis. Il a approuvé la mise en place de passerelles entre différents dispositifs emploi et a souhaité que les conventions mentionnent la possibilité de faire payer une partie du coût de ces activités nouvelles directement par l'utilisateur afin de faciliter leur passage vers le secteur marchand. Il a également proposé d'élargir la liste des employeurs potentiels.

M. Roland Huguet a trouvé excessives les critiques formulées par le rapporteur à l'encontre du projet de loi, tout en admettant que certaines améliorations pouvaient être apportées. Il a regretté que ces critiques n'aient pas été exposées directement au ministre qui aurait pu y répondre.

M. Serge Franchis s'est déclaré très favorable à la séparation opérée entre les emplois de la fonction publique de l'Etat et ceux qui ont vocation à migrer vers le secteur marchand ou à rester dans la fonction publique territoriale. Il s'est demandé pourquoi limiter les emplois de l'Etat à la police et à l'éducation nationale. Il a également indiqué sa préférence pour un système de type emploi-ville, plus souple, qui permettrait, à enveloppe constante, d'embaucher davantage de personnes et d'ouvrir ainsi le dispositif sans condition d'âge.

M. André Jourdain a trouvé les propositions du rapporteur satisfaisantes, mais a suggéré de souligner davantage le caractère économique des activités à créer, afin de favoriser leur transfert au secteur privé.

M. Alain Gournac s'est félicité de l'approche du rapporteur qui évitera aux jeunes certaines désillusions. Il a

approuvé le principe d'une séparation nette des emplois publics et des emplois ayant vocation à passer dans le secteur privé et a souhaité que l'on accentue l'aspect professionnel de ces emplois, notamment au travers de la formation et du tutorat.

M. Guy Fischer a rappelé que l'examen du texte à l'Assemblée nationale avait permis de prendre en considération certaines des préoccupations évoquées. Il a souhaité cependant que des dispositions soient prises afin de pérenniser les emplois liés à la police et à l'éducation nationale. Il a évoqué la mise à jour nécessaire des grilles de qualification, les niveaux de rémunération et les problèmes posés par l'articulation de ces emplois avec les statuts des personnels. Il a également souligné l'importance des attentes de la jeunesse qui posaient la question de la sortie des dispositifs. Enfin, il s'est félicité du caractère novateur du projet de loi.

M. Jean Madelain a approuvé les propositions du rapporteur qu'il a jugées constructives et adaptées au problème posé.

Mme Joëlle Dusseau a rappelé que le projet de loi devait être complété par un plan de création de 350.000 emplois jeunes dans le secteur privé. Après avoir regretté que la commission ait une approche de l'économie qu'elle a jugée trop traditionnelle et avoir souligné l'importance du secteur tertiaire, elle a observé que le secteur marchand était également aidé. Elle a déclaré partager les réserves du rapporteur sur les embauches dans la fonction publique et sur certains métiers qui requéraient une forte expérience humaine. Elle a rappelé qu'aujourd'hui, pour un jeune, un contrat de cinq ans était loin de correspondre à un emploi précaire. Elle a contesté l'opportunité d'ouvrir le dispositif aux employeurs privés n'appartenant pas au secteur du logement social. Elle s'est déclarée en désaccord avec le rôle confié au comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (CODEF), instance qu'elle a considérée comme inadaptée.

M. Gérard Roujas a rappelé les espoirs que suscitait le projet de loi et a jugé que les amendements du rapporteur n'avaient pas pour but d'améliorer le texte, mais au contraire de le dénaturer.

M. Jean-Louis Lorrain, après avoir rappelé l'absence de perspectives d'avenir pour beaucoup de jeunes, s'est inquiété de voir les rapports entre citoyens régis dans le cadre de l'économie marchande, ce qui excluait ceux qui n'avaient pas les moyens de recourir à ces emplois. Il a donc souhaité une grande vigilance dans la sélection des activités. Enfin, il a réclamé une meilleure protection des jeunes en emplois précaires.

M. Bernard Seillier a souhaité que les missions locales pour l'emploi, plus proches du terrain, soient associées à l'élaboration des avis demandés au CODEF.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est félicité de la séparation faite entre les emplois dits publics et les emplois jeunes. Il a manifesté le souci que les emplois créés soient intégrés dans les meilleurs délais au secteur marchand. Il s'est demandé si l'incitation ne pourrait pas consister en une aide dégressive. Il a rappelé qu'en France les emplois publics étaient beaucoup plus nombreux que dans le reste de l'Union européenne et qu'il n'était pas opportun d'y affecter la moitié des 700.000 emplois annoncés par le Gouvernement en faveur des jeunes. Il a indiqué que d'après les déclarations du ministre de l'intérieur, il n'était pas sûr que les collectivités locales ne seraient pas amenées à financer indirectement les emplois de sécurité dans la mesure où il pourrait être fait appel à des emplois-jeunes, partiellement financés par les communes, en complément des postes d'agent de sécurité. Selon lui, cela justifiait donc pleinement de disjoindre ces deux types d'emplois.

M. Paul Vergès a rappelé la situation de l'emploi à la Réunion, qu'il a qualifiée d'explosive, et a insisté sur la spécificité de ce département d'outre-mer.

M. Louis Souvet, rapporteur, a répondu aux différents commissaires, en précisant les orientations qu'il avait retenues dans ses amendements et en proposant d'y intégrer certaines des suggestions formulées.

Après avoir repoussé l'idée de recourir à une motion de procédure conduisant à ne pas examiner le texte, la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier (aide à la création d'activités d'utilité sociale pour l'emploi des jeunes), la commission a examiné cinq amendements proposés par le rapporteur sur l'article L. 322-4-18 à insérer dans le code du travail. Après un long débat portant notamment sur la notion d'utilité sociale finalement remplacée par celle d'intérêt général, au cours duquel sont intervenus **Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jean Chérioux, Roland Huguet, Serge Franchis, André Jourdain, Jean-Pierre Fourcade, président, Mme Joëlle Dusseau, MM. Paul Blanc, Jean Madelain, Georges Mazars, Guy Fischer et Bernard Seillier**, la commission a adopté le premier amendement, qui vise à clarifier la liste des employeurs et des activités concernés par le dispositif emploi-jeunes.

La commission a précisé la portée du deuxième amendement du rapporteur, qui vise à énumérer le contenu des conventions, afin d'une part d'y inclure la mention d'une éventuelle participation financière de l'usager, et d'autre part de permettre au CODEF de déléguer le soin de formuler son avis aux missions locales pour l'emploi.

Elle a adopté sans modification les trois autres amendements rédactionnels ou de précision.

Elle a adopté, après un débat sur la professionnalisation des emplois au cours duquel sont intervenus **MM. Roland Huguet, Jean-Pierre Fourcade, président, Jean Chérioux, Guy Fischer et Mme Joëlle Dusseau**, deux amendements du rapporteur à l'article L. 322-4-19 relatifs à l'encadrement et à la possibilité de recourir à l'apprentissage sur proposition de **M. Louis**

Souvet, rapporteur. Elle a adopté un amendement portant sur l'article L. 322-4-20 précisant le régime juridique des contrats puis deux amendements visant à insérer deux articles nouveaux, L. 322-4-21 et L. 322-4-22, le premier pour organiser le transfert éventuel de l'activité vers le secteur privé en confiant un rôle d'évaluation au CODEF, le deuxième pour permettre au préfet de subventionner dans certaines limites l'entreprise qui aura repris l'activité.

La commission a ensuite adopté sur proposition du rapporteur un article additionnel avant l'article premier bis afin d'autoriser le fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi à financer les postes d'encadrement et les postes transférés dans le secteur marchand, puis un article additionnel avant l'article premier bis, de simple coordination.

Aux articles premier ter (quota d'emplois réservés aux handicapés) et premier quinquies (aide à la création d'entreprise), elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 2 relatif aux emplois d'adjoints de sécurité, elle a porté la limite d'âge à 30 ans afin de permettre le recrutement de personnes hautement qualifiées.

Elle a ensuite adopté sur proposition du rapporteur un article additionnel avant l'article 2 bis autorisant l'Etat à engager des adjoints d'éducation et, après intervention de **MM. Henri de Raincourt, Alain Gournac, Guy Fischer, Louis Souvet, rapporteur, Jean Pierre Fourcade, président, Serge Franchis et Alain Vasselle**, des adjoints de justice, dans les mêmes conditions que les adjoints de sécurité.

Après intervention de **M. Paul Vergès** qui s'interrogeait sur les conditions d'un recours au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 2 bis, s'inspirant de la loi de 1988 sur le revenu minimum d'insertion (RMI).

Enfin, la commission a adopté sur proposition du rapporteur un article additionnel après l'article 3, dont l'objet

est d'inclure dans le projet de loi le dispositif adopté par la commission à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la promotion de l'apprentissage dans le secteur non industriel et commercial.

Puis, après intervention de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, observant que certaines des dispositions adoptées avaient des implications financières mais que les modifications retenues allaient dans le sens des préoccupations du ministre de l'emploi, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Puis, la commission a nommé **M. Bernard Seillier, rapporteur sur le projet de loi n° 397 (1996-1997) relatif à la partie législative du Livre VII (nouveau) du code rural.**

Ensuite, elle a nommé **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur sur la proposition de loi n° 410 (1996-1997) de M. Daniel Hoeffel relative au régime local d'assurance maladie des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.**

Présidence de M. Bernard Seillier, vice-président - Enfin, la commission a procédé à l'examen des **amendements** aux conclusions de la Commission sur la **proposition de loi n° 329 (1996-1997) relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.**

A l'article premier, elle a émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n^{os} 46 rectifié et 47, un avis favorable à celle des amendements n^{os} 20 rectifié et 21, et a décidé de s'en remettre à l'avis du Gouvernement pour l'amendement n° 19.

Après l'article premier, elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 22.

A l'article 2, après avoir réservé l'examen de l'amendement n° 23, elle a émis un avis favorable à l'adoption des amendements n^{os} 26 et 24, 25, 39, 48, 49 rectifié, 50 et 27 et un avis défavorable à celle de l'amendement n° 51.

A l'article 3, elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 52.

Elle a réservé l'examen des amendements aux articles 4, 5 et 6.

A l'article 8, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 69.

A l'article 9, elle a émis un avis favorable à l'adoption des amendements n^{OS} 70, 12, 8, 71, 72, 43, 73, 74 rectifié et 75.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à la suite de l'examen des amendements aux conclusions de la Commission sur la proposition de loi n° 329 (1996-1997) relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

A l'article 4, elle a émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n^{OS} 53, 1, 54, 7 et 55.

Elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 16 et, après les interventions de **MM. Claude Huriet, rapporteur, Jean-Pierre Fourcade, président, François Autain, Bernard Seillier, Jean Madelain et Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, à l'adoption de l'amendement n° 40. Elle a aussi émis un avis favorable à celle des amendements n^{OS} 2 et 56 sous réserve de l'adoption de l'amendement n° 40, elle a donné un avis défavorable pour l'amendement n° 23 précédemment réservé.

Elle a émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n^{OS} 57, 58 et 59.

Elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 28, préféré aux amendements n^{OS} 14 et 60 à l'adoption desquels elle a émis un avis défavorable.

Elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 61, favorable à celle des amendements n^{OS} 34

et 62, défavorable pour les amendements n^{os} 3 et 63 et favorable à l'adoption de l'amendement n° 41.

Elle a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 64 rectifié et favorable à celle des amendements n° 35 rectifié et, après l'article 4, à celle de l'amendement n° 4 rectifié.

A l'article 5, elle a émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n^{os} 65 et 5. Elle a accepté l'amendement n° 66 sous réserve d'une rectification par le Gouvernement, mais a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 67.

A l'article 6, elle a émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n° 6 et 68 et un avis favorable à celle des amendements n^{os} 11, 36 et 37, ainsi qu'à celle de l'amendement n° 42 rectifié, sous réserve de l'adoption de l'amendement n° 40.

A l'article 10, elle a émis un avis favorable à l'adoption des amendements n^{os} 29, 9, 13 et 30, 44, 10 et 15.

A l'article 11, elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 31.

Après l'article 11, elle a décidé, après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, François Autain, Charles Descours et Louis Boyer**, de s'en remettre à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 32.

A l'article 12, elle a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 38.

A l'article 13, elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 45.

Après l'article 13, elle a émis un avis favorable à l'adoption des amendements n^{os} 17 rectifié et 33.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 24 septembre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a complété son Bureau. Elle a tout d'abord désigné **M. René Régnauld** comme **vice-président**, en remplacement de M. Jean-Pierre Masseret, nommé secrétaire d'Etat aux anciens combattants. Elle a ensuite désigné **MM. Gérard Miquel et Michel Sergent** comme secrétaires, en remplacement de M. René Régnauld, devenu vice-président, et de M. Alain Richard, nommé ministre de la défense.

Puis la commission a complété les nominations des **rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances pour 1998.**

Elle a nommé :

- **M. Bernard Angels**, en remplacement de M. Alain Richard, comme rapporteur spécial des crédits des **services financiers** ;

- **M. Michel Sergent**, en remplacement de M. Jean-Pierre Masseret, comme rapporteur spécial du budget de la **jeunesse et des sports** ;

- **M. Michel Moreigne**, en remplacement de M. Michel Sergent, comme rapporteur spécial des crédits du **secrétariat général de la défense nationale** ;

- **M. Claude Haut**, en remplacement de M. Michel Moreigne, comme rapporteur spécial des crédits du **plan** et en remplacement de M. Alain Richard, comme rapporteur spécial du budget annexe des **monnaies et médailles.**

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général**, à l'examen du **projet de loi n° 425 (1996-1997) portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier** adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord présenté les six articles du projet de loi. Il a indiqué que les trois premiers articles visaient respectivement à instituer une surtaxe temporaire sur le taux de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui réalisent plus de 50 millions de francs de chiffre d'affaires, fixée à 15 % en 1997 et 1998 et à 10 % en 1999 (ce qui portera le taux de l'impôt sur les sociétés à 41,66 % puis à 40 %), à élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en y incluant les plus-values à long terme (hors titres de participation) et, enfin, à modifier le régime des acomptes pour assurer le rendement de ces mesures dès 1997.

Il a précisé que ces dispositions devaient rapporter respectivement 14,4 et 6,7 milliards de francs de recettes supplémentaires au budget de l'Etat, soit un total de 21 milliards de francs en 1997 et que le rendement attendu en 1998 était de 16,5 milliards de francs.

Puis, après avoir rappelé que le Gouvernement justifiait cet accroissement de la pression fiscale pesant sur les entreprises par le dérapage des finances publiques constaté par l'audit réalisé par MM. Nasse et Bonnet, le faible poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB et la bonne santé apparente des entreprises, le rapporteur général a désapprouvé la stratégie poursuivie par le Gouvernement pour faire face à l'échéance de la monnaie unique, et relativisé le constat dressé par l'audit sur l'état des finances publiques.

Il a fait valoir que la plupart des politiques victorieuses de réduction des déficits publics conduites par certains pays de l'OCDE, au cours des dix dernières années, avaient mis l'accent sur la maîtrise des dépenses, et que cette priorité devait devenir celle de la France à l'heure où

les dépenses publiques représentent 54,6 % du PIB contre 50,6 % en moyenne, dans l'Union européenne. Il a souligné que cette nécessité avait été également rappelée par les auteurs de l'audit.

Le rapporteur général a ensuite indiqué que le constat pessimiste établi par MM. Nasse et Bonnet semblait relativisé par les données budgétaires au 31 juillet 1997 qui mettent en évidence une amélioration du solde budgétaire de 13,8 milliards de francs par rapport à juillet 1996. Il a ajouté que l'optimisme du ministre de l'économie et des finances sur le rythme de la croissance en 1997 ne devait pas inciter à revoir ces données à la baisse.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a regretté qu'en portant le taux de l'impôt sur les sociétés à 41,66 % et en supprimant le régime de taxation réduite des plus-values de cessions d'actifs immobilisés, le projet de loi aille à contre-courant des politiques fiscales menées par les principaux partenaires européens de la France qui entreprennent de réduire les impôts pesant sur leurs entreprises. Il a estimé paradoxale, à cet égard, la position du ministre de l'économie et des finances qui, tout en plaidant à Mondorf en faveur d'une harmonisation des fiscalités européennes, et notamment de la fiscalité des entreprises, présentait un projet de loi contenant des mesures de divergence fiscale. Il s'est inquiété que la France ait dans quelques années à en subir les conséquences qui pourraient prendre la forme de délocalisations de ses entreprises et d'un reflux des investissements étrangers en France, comme l'Allemagne en avait fait l'amère expérience.

Il a rappelé que l'aggravation de la pression fiscale était assimilée, dans la théorie économique, à un choc externe tendant à réduire le taux de rendement interne des investissements et conduisant les chefs d'entreprise à concentrer leur effort dans ce domaine. Il a fait observer qu'une telle mesure n'était pas de nature à relancer la croissance et à encourager les chefs d'entreprises à renouveler leurs capacités de production, dans un contexte

caractérisé par un déclin de l'investissement qui a baissé de 5,8 % entre 1992 et 1996 alors qu'il a progressé de près de 35 % aux Etats-Unis.

Il a enfin fait valoir que si l'impôt sur les sociétés pesait très peu dans le PIB français par rapport à nos principaux concurrents, c'est qu'à contrario les autres charges assises sur les entreprises et qui sont déductibles de leurs résultats (charges sociales certes, mais aussi taxe professionnelle) pèsent d'un poids tout à fait excessif. Il n'a donc pas estimé opportun d'accroître le poids de ces prélèvements, en rappelant que seules des entreprises en bonne santé financière et disposant d'un environnement fiscal et social favorable sont susceptibles de maintenir ou de créer des emplois.

Par ailleurs, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que les mesures proposées, en introduisant une discrimination entre les entreprises en fonction de leur chiffre d'affaires, n'étaient pas de bonne législation. Il a craint que les entreprises les plus pénalisées soient, en dernier ressort, les entreprises moyennes réalisant l'essentiel de leur chiffre d'affaires sur le territoire national et qui ne pourront échapper à l'impôt, à l'inverse des multinationales qui peuvent délocaliser leurs bases imposables.

Il a regretté que l'augmentation de l'impôt sur les sociétés rende en partie caduc le mécanisme de l'avoir fiscal, aux dépens des actionnaires et des sociétés mères de filiales, et fasse renaître des phénomènes de double taxation injustifiés. Enfin, il a déploré la rétroactivité de ces dispositions, qui interdit à tout acteur économique de faire des prévisions valables à moyen et long terme, ainsi que leur complexité et leur manque de lisibilité.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors indiqué qu'il proposerait à la commission d'adopter des amendements tendant à la suppression des trois premiers articles du projet de loi.

S'agissant des trois derniers articles du projet de loi, **M. Alain Lambert, rapporteur général** a rappelé que

ces dispositions figuraient dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier présenté par le précédent Gouvernement et que leur inclusion dans ce texte était surtout justifiée par la nécessité de procéder à certaines validations.

Il a indiqué que l'article 4 avait pour objet de transférer à EDF la propriété des ouvrages de transport d'électricité du réseau d'alimentation générale (RAG) dont l'Etat était, jusqu'à présent, le propriétaire concédant. Il a précisé que cette opération, accompagnée d'une restructuration du bilan de l'établissement public, visait à mettre fin à l'incongruité de la structure capitalistique d'EDF qui se caractérisait jusqu'à présent par une disproportion frappante entre des capitaux propres inférieurs à 24 milliards de francs et des actifs qui avoisinent 680 milliards de francs. Il a souligné qu'au terme de l'opération, le montant des capitaux propres devait plus que tripler pour atteindre près de 80 milliards de francs et qu'EDF devrait acquitter pour la première fois, en 1997, l'impôt sur les sociétés à hauteur de 3 milliards de francs.

Il a approuvé cette mesure, conforme au contrat d'entreprise signé le 8 avril dernier entre l'Etat et EDF, en faisant observer qu'elle assurait la lisibilité des comptes d'EDF auprès de la communauté économique internationale, et notamment auprès des partenaires financiers de l'entreprise publique.

Puis, il a indiqué que l'article 5 prorogeait de deux ans, à compter du début de 1997, le dispositif de la "loi Gest" qui permet aux collectivités locales d'emprunter sur ressources Codévi pour financer des équipements destinés à favoriser l'implantation et le développement des PME. Il a toutefois souligné que la gestion politique des taux administrés privait aujourd'hui ce dispositif de tout intérêt pour les collectivités emprunteuses. Il a indiqué que l'amendement qu'il proposait et qui tend à rappeler la position constante de la commission en matière de taux administrés, serait pour le Sénat l'occasion d'une nouvelle démonstration pédagogique dans l'intérêt du pays.

Enfin, le rapporteur général a indiqué que l'article 6, relatif à la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME), successeur du Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME), consistait en plusieurs adaptations formelles destinées à permettre l'application de la loi de 1983 sur la démocratisation du secteur public dans les mêmes conditions que pour le CEPME auparavant. Il a regretté à, cet égard, que le Sénat n'ait pas eu à se prononcer sur la création même de la BDPME et a rappelé que le groupe de travail sur le système bancaire s'était prononcé en faveur de l'existence d'organismes publics dits " de place " pour faciliter l'accès au crédit des PME.

M. Michel Mercier a observé qu'il était inexact d'affirmer que l'augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés ne toucherait que les grandes entreprises en soulignant que dans sa commune, toutes les entreprises de plus de trente salariés réalisaient un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions de francs.

Il a ajouté que le volet fiscal du projet de loi devait être examiné à la lumière, non seulement du système fiscal en vigueur, mais également des modifications envisagées dans le projet de loi de finances pour 1998. Il a cité à cet égard l'exemple des épargnants qui pâtiraient non seulement du "basculement" du financement de l'assurance maladie sur la CSG, mais aussi de la moindre performance du mécanisme de l'avoir fiscal consécutive à la hausse du taux nominal de l'impôt sur les sociétés.

Approuvant les observations du rapporteur général sur la nécessaire diminution des dépenses publiques, **M. Joël Bourdin** a cité l'exemple du Canada et du Québec qui ont ramené leur déficit de 5 % du PIB à l'équilibre en cinq ans, permettant ainsi aux entreprises, allégées d'un certain nombre de prélèvements, d'augmenter leurs parts de marché mondial. Déplorant l'augmentation du poids des prélèvements obligatoires par rapport au PIB français, il a exprimé sa crainte de voir la France transformée en pays de consommateurs.

M. René Régnault a rappelé que les mesures fiscales du projet de loi étaient justifiées par le dérapage du solde budgétaire mis en évidence par l'audit de MM. Nasse et Bonnet et que, compte tenu du moindre rendement des impôts cette année l'augmentation de l'impôt sur les sociétés n'accroîtrait pas le poids global des prélèvements obligatoires dans le PIB.

M. Paul Loridant a regretté "l'opposition frontale" dont faisait montre le rapporteur général sur le premier texte à caractère fiscal et financier soumis par le nouveau Gouvernement. Il a rappelé que ce dernier devait adapter en milieu d'année un budget initial dont il n'avait pas la paternité et que son intention n'était pas d'accroître les dépenses. Il a enfin fait part de ses inquiétudes au sujet de l'article 4 du projet de loi.

Mme Marie-Claude Beaudeau a relativisé la portée de l'augmentation de l'impôt sur les sociétés en indiquant que la charge supplémentaire pour les entreprises représentait moins d'une journée d'activité. Elle a souligné que 80 % des entreprises seraient épargnées par cette mesure. Elle s'est réjouie que l'actuel Gouvernement rompe avec la tendance précédente visant à diminuer les charges pesant sur les entreprises en rappelant que le taux d'autofinancement atteignait 118 % et que 50 % des profits "nourrissaient la spéculation". Elle a enfin souligné la faiblesse du poids de l'impôt sur les sociétés par rapport au PIB.

M. Jean-Philippe Lachenaud a contesté les hypothèses de rendement du dispositif d'augmentation de l'impôt sur les sociétés en arguant que les entreprises ajustaient leur situation comptable et fiscale à toute hausse de la fiscalité, ce qui conduisait à un rendement moindre que le rendement estimé mécaniquement. Il s'est par ailleurs déclaré hostile à toute augmentation de l'impôt sur les sociétés à l'heure où tous les instituts de prévision rendent la faiblesse des investissements responsable de la mollesse de la croissance. Il a constaté enfin que cette mesure aurait pour conséquence d'accroître le

prélèvement fiscal pesant sur l'épargne, ce qu'il a déploré compte tenu de la prochaine hausse de la CSG.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a fait part de ses craintes que les mesures fiscales prévues dans le projet de loi ne "cassent la croissance" qui redémarrait.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite répondu aux différents intervenants.

Reprenant l'observation de **M. Michel Mercier**, il a répété qu'il était dangereux d'établir une distinction entre les entreprises en fonction de leur taille, et qu'en tout état de cause, certaines petites entreprises seraient également pénalisées par la hausse de l'impôt sur les sociétés.

Il a ensuite faite sienne la remarque de **M. Joël Bourdin** en soulignant que l'harmonisation fiscale ne devait pas se limiter à l'Union européenne sous peine de voir l'Europe se transformer en un espace dévitalisé.

Répondant à **M. Paul Loridant**, il a indiqué que sa conception de la politique le conduisait à guider plutôt qu'à suivre, et a observé que ses concitoyens, en choisissant une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale, ne lui avaient pas demandé de renoncer à ses opinions. Il a rappelé que les chiffres de l'exécution budgétaire au 31 juillet 1997 montraient une croissance du rendement de l'impôt sur les sociétés de 5,1 % par rapport à juillet 1996, ce qui tendait à démontrer que les rentrées de recettes s'effectuaient de manière satisfaisante.

Enfin, à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le rapporteur général a indiqué qu'il convenait pour être objectif de comparer l'ensemble des charges pesant sur les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes, et pas seulement le poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier, (institution d'une surtaxation de l'impôt sur les sociétés), le rapporteur général a rappelé à **M. Guy Cabanel** que le dérapage des finances publiques

constaté par l'audit devait être relativisé par des données récentes sur l'exécution du budget 1997. Il a indiqué qu'en tout état de cause, il appartenait au Gouvernement d'exécuter le budget conformément aux objectifs fixés en loi de finances initiale, le cas échéant en annulant des crédits. Il a rappelé à cet égard que les annulations nettes de crédits avaient atteint 28,6 milliards de francs en 1995, puis 22,4 milliards de francs en 1996.

La commission a alors adopté un amendement tendant à la suppression de cet article.

Puis, la commission a adopté deux amendements tendant, respectivement, à la suppression de l'article 2 (inclusion des plus-values professionnelles dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés) et de l'article 3 (aménagement du régime des acomptes).

A l'article 4 relatif au statut patrimonial des ouvrages de transport d'électricité d'EDF, **M. Paul Loridant** a observé que la restructuration du bilan d'EDF, qui conduisait à accroître le montant des capitaux propres, avait pour conséquence l'apurement des reports à nouveau comptables et fiscaux déficitaires, ce qui devrait mettre EDF en situation d'acquitter l'impôt sur les sociétés. Il s'est inquiété par ailleurs du démantèlement qu'une telle réforme pouvait laisser envisager pour l'entreprise publique dans le cadre des dispositions du Traité de Maastricht concernant l'harmonisation des réseaux.

A M. Jean-Philippe Lachenaud, qui s'interrogeait sur la portée de la modification apportée par l'Assemblée nationale, le rapporteur général a indiqué que cette mention avait pour objet de confirmer que les collectivités territoriales conservaient la propriété des ouvrages du réseau de distribution qu'elles concédaient à EDF.

La commission a alors adopté cet article sans modification.

A l'article 5, dont l'objet est de proroger de deux ans, à partir du 1^{er} janvier 1997, le dispositif permettant aux collectivités locales de contracter des emprunts sur res-

sources Codévi, un large débat s'est ouvert au cours duquel sont intervenus **MM. Paul Loridant, Joël Bourdin, Michel Charasse, Emmanuel Hamel, Jean-Philippe Lachenaud, Michel Moreigne, Michel Mercier, Alain Lambert, rapporteur général et Christian Poncelet, président.**

Tout en se déclarant favorable à la prorogation de ce dispositif, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a néanmoins exprimé des doutes sur son efficacité compte tenu du taux d'intérêt actuel du Codévi. Celui-ci, égal à 3,5 %, auxquels s'ajoutent, notamment, les frais de collecte et gestion, ne permet pas aux établissements de crédit de prêter aux collectivités locales à moins de 6,2 % sur quinze ans.

Aussi, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a-t-il présenté un amendement prévoyant un examen semestriel des taux de l'épargne administrée par le comité de la réglementation bancaire et financière, de façon à ce que le Gouvernement puisse ajuster ces taux d'intérêt en fonction de l'évolution du marché. Cet amendement, a-t-il expliqué, est la reprise de la proposition de loi n^o 301 (1996-1997) relative à la détermination des taux d'intérêt de l'épargne administrée, qu'il a cosignée en mars 1997 avec **MM. Paul Loridant et Philippe Marini**. Il a également rappelé qu'un amendement similaire avait été adopté par le Sénat, lors de la discussion, au printemps 1996, du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Après s'être déclaré favorable à la prolongation du dispositif en faveur des collectivités locales, et à l'amendement présenté par le rapporteur général, **M. Paul Loridant** a estimé aberrant que les taux administrés soient supérieurs à ceux du marché monétaire. Il a jugé que cette situation ne pourrait pas durer. Il s'est même prononcé pour une réflexion sur une éventuelle indexation des taux administrés sur l'inflation.

M. Joël Bourdin s'est opposé à l'amendement, estimant qu'il faudrait insérer un tel dispositif dans une réflexion plus large sur l'épargne.

M. Michel Charasse a estimé inopportun le dépôt de cet amendement sur le projet de loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, et a considéré qu'il aurait davantage sa place dans le débat sur le projet de loi de finances pour 1998. Il s'est inquiété des risques pouvant peser sur les petits épargnants, et a estimé qu'une libération des taux administrés devrait s'accompagner d'un relèvement des plafonds du Livret A et du Codévi, et d'une prime d'Etat sur les petits livrets.

Après avoir considéré qu'il était indispensable de protéger l'épargne populaire, **M. Emmanuel Hamel** a exprimé son opposition à l'amendement.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est inquiété de voir le Gouvernement privé de son pouvoir de fixer les taux de l'épargne administrée et a considéré que le verbe "réviser" contenu dans l'amendement, suggérait que les taux devaient être "revus" à la baisse.

M. Michel Moreigne a indiqué qu'il voterait contre l'amendement.

M. Michel Mercier s'est prononcé pour l'amendement, en considérant qu'il était susceptible de rendre efficace un dispositif qui ne pouvait l'être en l'absence d'une baisse du taux d'intérêt du Codévi.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que son amendement n'empiétait pas sur la compétence du Gouvernement pour fixer les taux de l'épargne administrée, mais qu'il introduisait une "clause de rendez-vous" en instituant un examen semestriel des taux destiné à "dédramatiser" les décisions relatives à ces taux. Il a également expliqué que cette révision périodique ne se ferait pas nécessairement à la baisse, mais pourrait, le cas échéant, se faire à la hausse.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que, comme lors des débats précédents, la présentation de cet amendement avait pour objet de provoquer la réflexion du Gouvernement sur une question dont l'introduction de la monnaie unique précipitera vraisemblablement l'évolution.

A l'issue de ce débat, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a retiré son amendement. La commission a alors adopté l'article 5 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Puis, la commission a adopté, sans modification, l'article 6 relatif à l'application à la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) des dispositions de la loi de démocratisation du secteur public.

Enfin, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter le projet de loi ainsi amendé**.

Enfin la commission a désigné :

- **M. Jacques Chaumont**, comme rapporteur du **projet de loi n° 396** (1996-1997) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **Mongolie** en vue **d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales** en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ;

- **M. Philippe Marini**, comme rapporteur de la **proposition de loi n° 378** (1996-1997) dont il est l'auteur avec plusieurs de ses collègues, tendant à modifier la **composition du Conseil de la politique monétaire** et les modalités de désignation de ses membres ;

- **M. Alain Lambert**, comme rapporteur de la **proposition de loi n° 387** (1996-1997) dont il est l'auteur, relative au **statut et à l'activité des caisses d'épargne et de prévoyance** et portant **création d'un premier livret bancaire** ;

- et **M. Alain Lambert**, comme rapporteur de la **proposition de loi n° 407** (1996-1997) de M. Jean-Paul

Delevoye et plusieurs de ses collègues, tendant à appliquer le **taux réduit de TVA** au droit d'utilisation d'**installations sportives**.

Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, et de **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget**, sur le **projet de loi de finances pour 1998**.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a, tout d'abord, présenté le contexte économique qui avait présidé à l'élaboration du projet de loi de finances pour 1998. Ce contexte, a-t-il expliqué, est marqué par une croissance à la fois plus forte et plus équilibrée qu'en 1997. D'une part, en effet, la croissance économique, après avoir été de 1,6 % en 1996 et très probablement de 2,2 % en 1997, devrait atteindre 3 % en 1998 ; la France se trouve ainsi dans la moyenne européenne et devrait dépasser le niveau de croissance des Etats-Unis.

D'autre part, la croissance française en 1998 devrait être moins tirée par les exportations qu'au cours des années précédentes, et davantage par la demande interne en raison de la hausse du revenu disponible des ménages.

M. Dominique Strauss-Kahn a tenu à préciser que si la consommation allait effectivement s'accroître, le redémarrage de l'investissement des entreprises poserait peut-être davantage de problème.

M. Dominique Strauss-Kahn a par ailleurs ajouté que, contrairement aux allégations de la presse, le budget avait été difficile à élaborer pour deux raisons : l'absence, en 1998, de la soulte de France-Telecom (37,5 milliards de francs en 1997) et la faiblesse des recettes fiscales supplémentaires générées par la croissance.

Après ces remarques, il a rappelé que le budget avait été conçu de manière à respecter quatre engagements.

Il s'est agi tout d'abord de ramener le déficit budgétaire à 3 % du produit intérieur brut (PIB), afin de respecter les engagements européens de la France et d'être en mesure de réaliser l'euro au 1^{er} janvier 1999, mais aussi de briser la spirale de la dette, l'objectif étant qu'en 2000, la dette publique commence à diminuer en pourcentage du PIB. Le déficit des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht, sera donc de 3 % du PIB et se décompose ainsi : le déficit du budget de l'Etat sera de 3,1 %, celui des organismes de sécurité sociale de 0,1 % tandis que les organismes divers administration centrale (ODAC) et les administrations publiques locales (APUL) devraient dégager un excédent de 0,2 % du PIB.

M. Dominique Strauss-Kahn a expliqué qu'il existait deux manières de réduire le déficit : l'augmentation des prélèvements obligatoires ou la réduction des dépenses. Le choix du Gouvernement, qui est aussi son deuxième engagement budgétaire, a été de freiner les dépenses, c'est-à-dire de réaliser des économies.

M. Dominique Strauss-Kahn a ainsi annoncé que la croissance nominale du budget serait de 1,4 % correspondant à une croissance réelle nulle.

Le troisième engagement consiste à stabiliser, puis à réduire le niveau des prélèvements obligatoires. Cet objectif devrait être atteint puisque les prélèvements obligatoires représenteront 45,9 % du PIB en 1998, contre 46 % en 1997.

Le ministre a indiqué que le projet de loi de finances pour 1998 devrait enfin promouvoir la justice sociale et le développement économique. Cet objectif devrait être atteint de façon progressive, notamment par la suppression des "niches fiscales".

M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget, a ensuite donné des précisions relatives aux dépenses puis aux recettes.

S'agissant des dépenses, **M. Christian Sautter** a observé qu'elles allaient progresser de 1,36 %, soit légère-

ment moins que l'inflation (1,4 %) et que cette augmentation, qui représente 23 milliards de francs, correspond à une dérive automatique de 21 milliards de la masse salariale et des pensions, et de 2 milliards au titre du service de la dette.

M. Christian Sautter a rappelé que le Gouvernement avait affiché trois priorités :

- l'emploi, avec une augmentation de 3,5 % des crédits alloués au ministère de l'emploi et de la solidarité, notamment pour financer le dispositif des emplois pour les jeunes. De même, le budget de l'éducation nationale est accru de 3,1 %. L'enseignement supérieur est privilégié : en effet, si 1.500 postes budgétaires sont créés au ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, 1.354 le seront dans l'enseignement supérieur.

- l'investissement puisque, d'une part, les autorisations de programme et les crédits de paiement civils augmenteraient respectivement de 5,6 % et 2,4 %, les domaines des transports, de la culture et de la justice étant privilégiés et que, d'autre part, les aides au logement seraient accrues de 8,6 %, un effort considérable étant consenti pour le patrimoine monumental avec une majoration de crédits de 39 %.

- le renforcement des moyens alloués aux grands services de l'Etat, le budget de la justice augmentant de 4 % et devant permettre notamment la création de 782 emplois, le budget de l'intérieur croissant lui de 3,6 %.

Il a cependant indiqué que le budget de la défense s'établirait à 238 milliards de francs, soit une diminution de 2,1 % tout en précisant que cette réduction était tout à fait compatible avec la professionnalisation des armées.

Quant aux recettes, **M. Christian Sautter** a annoncé qu'elles représenteraient 15 % du PIB en 1998, au lieu de 15,2 % en 1997.

Il a présenté les trois axes du volet "recettes" du projet de loi de finances pour 1998.

Il a d'abord insisté sur la volonté de rendre l'impôt plus juste. Dans cette perspective, il a annoncé la suppression des avantages fiscaux concernant les quirats (parts de copropriété de navires de commerce), la baisse de moitié de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile, plafonnée à 22 500 francs au lieu de 45 000 francs, ainsi que la révision des avantages fiscaux liés aux investissements dans les DOM-TOM, visant à prendre davantage en compte les créations d'emplois et à supprimer certains abus.

M. Christian Sautter a ensuite évoqué le rééquilibrage de la taxation entre le capital et le travail, indiquant que l'essentiel de cet objectif serait satisfait par le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il a néanmoins affirmé que les exonérations liées à l'assurance-vie seraient, pour les nouveaux contrats, sensiblement réduites, tandis que la restitution de l'avoir fiscal serait encadrée.

Il a enfin précisé que, dans le souci d'encourager le développement des PME et de l'emploi, un dispositif de crédit d'impôt relatif à la création d'emplois de 10 000 francs par emploi créé par les entreprises de moins de 50 salariés serait mis en place.

Il a également annoncé l'institution de diverses dispositions techniques destinées à lutter contre la fraude, notamment en matière de TVA intra-communautaire.

Après cette présentation générale du projet de loi de finances pour 1998, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a interrogé les ministres.

Il a d'abord souhaité que le budget de l'Etat continue à être présenté en deux sections, l'une de fonctionnement, l'autre d'investissement.

Il a ensuite rappelé que l'audit des finances publiques du 21 juillet 1997 préconisait de réduire les déficits par une baisse des dépenses publiques, et a douté que le projet de budget se conforme à cette recommandation.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a demandé une évaluation globale des recettes nouvelles brutes pour 1998, comparées à la loi de finances initiale pour 1997, hors donc les recettes du texte portant diverses mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

Il a, par ailleurs, souhaité disposer d'un bilan des prélèvements supplémentaires et de leur répartition entre les entreprises et les ménages et, pour ces derniers, leur incidence en fonction des niveaux de revenu. Il a enfin déploré l'éclatement de la législation fiscale entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui est nuisible à la cohérence et à la lisibilité des mesures touchant aux prélèvements obligatoires.

M. Dominique Strauss-Kahn a estimé que la présentation du budget en deux sections pouvait paraître conventionnelle et était difficile à réaliser, citant l'exemple des dépenses d'éducation, qui sont essentiellement des dépenses de fonctionnement, alors même que la formation est un investissement à long terme, privilégié, à ce titre, par les nouvelles théories économiques.

Il a aussi infirmé l'idée selon laquelle les familles et les classes moyennes seraient fiscalement "matraquées" et a assis sa démonstration sur l'exemple de la suppression des "niches fiscales" qui ne concernera que les familles aisées, reconnaissant toutefois qu'un bilan complet des mesures nouvelles par tranche de revenus serait à dresser.

Ayant souligné que la hausse de la CSG se substituait à la quasi totalité des cotisations d'assurance maladie des salariés, il a noté que les prélèvements obligatoires allaient croître moins rapidement que le PIB, ce qui représentait une baisse relative de ces prélèvements.

M. Christian Sautter a précisé que le déficit budgétaire serait de 258 milliards de francs en 1998, soit une amélioration de 27 milliards de francs par rapport à 1997.

Il a fait savoir que les recettes fiscales nettes augmenteraient de 3,7 % en 1998, passant de 1.395 milliards de

francs affichés dans la loi de finances initiale pour 1997 à 1.446 milliards l'année suivante.

Quant aux recettes non fiscales, il a annoncé quelles passeraient de 137 milliards de francs à 141 milliards de francs en 1998.

M. Christian Sautter a ensuite apporté une précision relative au déficit primaire de l'Etat, affirmant qu'il passerait de 53 milliards de francs en 1997 à 22 milliards de francs en 1998.

M. Christian Poncelet, président, a demandé si la surtaxation de l'impôt sur les sociétés ne risquait pas de gêner la reprise de l'investissement des entreprises qui conditionne la réalisation de l'hypothèse d'un taux de croissance de 3 % sur laquelle est bâti le projet de loi de finances pour 1998.

M. Dominique Strauss-Kahn a répondu que la majoration de l'impôt sur les sociétés ne concernait que les grandes entreprises, et non les PME, dont il est justement attendu un effort en matière d'investissement.

Enfin, il a rappelé qu'il existait un excédent de 134 milliards de francs entre l'épargne et l'investissement des entreprises et que, même après l'application des mesures décidées par le Gouvernement, un large excédent d'épargne subsisterait.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LEGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU REGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GENERALE**

Mardi 23 septembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé, sur le **rapport de M. Christian Bonnet**, à l'examen des **amendements au projet de loi n° 408 (1996-1997) relatif à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales.**

M. Christian Bonnet, rapporteur, a rappelé qu'après avoir adopté, lors de sa réunion du 16 septembre 1997, l'article premier du projet de loi posant le principe de l'inscription d'office des jeunes majeurs sur les listes électorales, la commission avait réservé l'article 2 (modalités de mise en oeuvre) et avait confié à son rapporteur le soin de présenter un nouveau dispositif évitant que les commissions administratives ne soient contraintes à des contrôles systématiques de la nationalité des personnes figurant sur les listes transmises aux communes par l'INSEE.

Le rapporteur a souligné que cette difficulté ne se posait que pour les personnes identifiées à partir des fichiers de sécurité sociale -les jeunes filles, notamment- car ces fichiers ne mentionnaient pas la nationalité des assurés. En revanche, il a indiqué que, par définition, le fichier du recensement en vue du service national comportait exclusivement des nationaux mais que, pour le moment tout au moins, seuls les jeunes de sexe masculin étaient soumis à l'obligation de recensement.

Dans ces conditions, le rapporteur a proposé :

- à l'article 2, un amendement destiné à éviter tout recours aux fichiers de sécurité sociale ;

- après l'article 2, un article additionnel disposant que la loi n'entrerait en vigueur qu'à compter du jour où les nationaux des deux sexes seraient soumis à l'obligation de recensement prévue par le code du service national.

Il a précisé que l'Assemblée nationale, saisie du projet de loi sur le service national, venait de fixer cette date au 1er janvier 1999.

La commission a adopté ces deux amendements.

Elle a ensuite émis un avis défavorable à deux amendements rédactionnels à l'article 2 (n°s 4 et 5) présentés par M. Joseph Ostermann, ainsi qu'à trois articles additionnels après l'article 2 (n°s 1, 2 et 3) présentés par M. Bernard Joly, et tendant respectivement :

- à rendre le vote obligatoire,
- à reconnaître le vote blanc (les bulletins blancs étant décomptés et proclamés séparément des votes nuls),
- à généraliser la possibilité du recours au vote par procuration pour tous les électeurs absents de leur commune d'inscription le jour du scrutin.

Mercredi 24 septembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé à l'examen du **rapport de M. José Balarello sur la proposition de résolution n° 411 (1996-1997)** de M. Henri de Raincourt, des membres du groupe des républicains et indépendants, apparenté et rattachés administrativement, tendant à **créer une commission d'enquête** pour procéder à un examen approfondi des procédures en vigueur en matière de **régularisation des étrangers en situation irrégulière** sur le territoire français et pour en évaluer les **conséquences économiques et financières**.

M. José Balarello, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la commission devait étudier, d'une part, la rece-

vabilité de la proposition de résolution et, d'autre part, son opportunité.

Sur la recevabilité, **M. José Balarello, rapporteur**, a fait observer que si l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, modifié par la loi du 11 juillet 1991, regroupait les commissions d'enquête et celles de contrôle sous la dénomination commune de commissions d'enquête, cette modification d'ordre terminologique n'avait pas gommé la dualité entre les commissions d'enquête proprement dites et celles chargées de contrôler le fonctionnement d'une entreprise ou d'un service public.

Le rapporteur a rappelé la coutume applicable aux propositions de création de commissions d'enquête stricto sensu, selon laquelle le président de la commission des Lois demande au président du Sénat d'interroger le garde des Sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.

Il a ajouté que pour la seconde catégorie de commissions d'enquête, cette demande d'information ne s'imposait pas en raison de l'objet de la commission d'enquête qui ne concernait pas des faits déterminés, mais la gestion d'un service public.

En l'espèce, **M. José Balarello, rapporteur**, a estimé, s'appuyant sur l'exposé des motifs de la proposition de résolution, que l'objet de la commission d'enquête tendait à éclairer le Sénat sur les questions suscitées par la régularisation d'étrangers en situation irrégulière. Il a indiqué que l'étude de la commission d'enquête porterait sur les méthodes de l'administration, sur les critères qu'elle retiendrait effectivement pour procéder ou non aux régularisations, ainsi que sur l'évaluation des conséquences de ces régularisations. Il a considéré qu'il ne s'agissait nullement d'enquêter sur des faits déterminés.

M. José Balarello, rapporteur, a donc estimé que la proposition de résolution était conforme aux dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 sans qu'il soit néces-

saire d'interroger le Gouvernement sur l'existence éventuelle de poursuites.

Concernant l'opportunité de la création d'une commission d'enquête, après avoir évoqué l'évolution de l'immigration en France depuis le début du siècle, **M. José Balarello, rapporteur**, a mis l'accent sur la nécessité de répondre à une double préoccupation : l'intégration des étrangers qui se conforment aux lois françaises et la maîtrise de l'immigration.

Il a fait observer que la loi du 24 avril 1997 contenait déjà des dispositions sur la délivrance de titres de séjour à diverses catégories de personnes à qui jusqu'alors la loi n'accordait pas ce droit, tout en les protégeant contre les mesures d'éloignement du territoire.

M. José Balarello, rapporteur, a souligné que si cette loi ne permettait pas à l'administration de traiter de manière satisfaisante des situations humainement difficiles, le Gouvernement pouvait toujours proposer au Parlement d'y apporter les aménagements nécessaires.

Par ailleurs, **M. José Balarello, rapporteur**, a rappelé que le Conseil d'Etat, dans un avis du 22 août 1996, avait reconnu à l'administration le droit de prendre des mesures de régularisation justifiées par la situation personnelle des personnes concernées sauf lorsque la loi s'y opposait expressément.

Il s'est donc interrogé sur la nécessité de prendre une circulaire spécifique avec le risque subséquent de régularisations massives.

M. José Balarello, rapporteur, a exprimé la crainte que ce risque ne se concrétise puisque deux mois avant le délai pour le dépôt des demandes 90.000 requêtes avaient déjà été présentées.

M. José Balarello, rapporteur, a souhaité que la commission d'enquête examine la conformité des régularisations à la loi ou, le cas échéant, à la circulaire et en évalue les conséquences.

M. José Balarello, rapporteur, a proposé à la commission un texte tendant à la constitution d'une commission d'enquête, " chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière, opérées depuis le 1er juillet 1997, et d'en évaluer les conséquences économiques, budgétaires et sociales, en particulier sur la situation de l'emploi ainsi que sur les budgets des collectivités publiques et sur les comptes sociaux ".

M. Christian Bonnet a estimé la proposition de résolution opportune pour une double raison. Il a souligné qu'en premier lieu, le nombre des régularisations serait en définitive plus important que celui initialement envisagé, soit 40.000 demandes, ce qui ne constituait pas une surprise puisque les années 1981-1982 avaient vu la régularisation de 133.000 étrangers par des commissions d'enquête. En deuxième lieu, **M. Christian Bonnet** a souligné que la circulaire pouvait se prêter à des différences d'appréciation suivant les départements.

M. Guy Allouche a rappelé que, d'une manière générale, il était favorable au principe d'un contrôle de l'exécutif, notamment au moyen de commissions d'enquête avec un " droit de tirage " accordé à l'opposition.

M. Guy Allouche a fait observer que les opérations de régularisation ne seraient probablement pas terminées dans le délai de six mois qui était imparti à la commission d'enquête pour établir son rapport.

Il a tenu à rappeler que le Gouvernement précédent avait refusé pour des raisons essentiellement politiques de régulariser la totalité des étrangers inexpulsables.

Enfin, **M. Guy Allouche** a marqué que le délai de dépôt des demandes expirant le 31 octobre, les services préfectoraux n'étaient pas en mesure d'apprécier le nombre des étrangers régularisables.

M. Jacques Larché, président, a tenu à souligner que, à s'en tenir à l'application stricte de la circulaire, les préfets seraient conduits à rejeter un certain nombre de

demandes. Au-delà de tout esprit de polémique et évoquant la dimension humaine du problème, il s'est donc interrogé sur le sort qui serait réservé aux personnes non régularisables.

M. Michel Duffour a jugé inopportune la création de cette commission d'enquête en raison de la tonalité polémique des motivations développées par le rapporteur.

Il a rappelé que M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, avait exprimé le souhait de conduire une réflexion sereine sur l'immigration sans qu'il y ait lieu d'en faire le centre du débat politique.

M. Michel Duffour a estimé que la proposition de création d'une commission d'enquête revenait au contraire à ouvrir une polémique sur les régularisations présentées comme un encouragement à la venue de nouveaux clandestins, sans prendre en considération la dimension humaine des problèmes rencontrés quotidiennement par les " sans papiers ".

M. Robert Badinter, jugeant préférable de laisser de côté les évidents motifs politiques de la proposition, a exprimé le souhait que la commission d'enquête accomplisse un travail d'investigation bénéfique et qu'elle examine les régularisations accordées depuis le 1^{er} juillet 1995 et non pas seulement depuis le 1^{er} juillet 1997.

M. Robert Badinter a également estimé opportun d'étudier les origines, la durée et les motifs de la présence sur le territoire des étrangers en situation irrégulière. Il a estimé que la question des régularisations ne pouvait se résumer à la mise en avant du risque d'un " appel d'air ".

M. Jacques Larché, président, a mis l'accent sur la nécessité d'aborder le sujet sans esprit polémique. Il a rappelé que le problème des régularisations avait pris une dimension politique à la suite de l'occupation par une centaine de " sans-papiers " de l'église Saint-Bernard.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a tout d'abord considéré que la proposition de constitution d'une commission

d'enquête était dictée par un esprit de polémique, dans la mesure où elle apparaissait, comme une réponse politique à l'initiative du Gouvernement, qui a avancé des propositions généreuses mais fermes.

Tout en étant sur le principe partisan de commissions d'enquête, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a considéré que cette proposition était inopportune. Il a fait observer que les Gouvernements successifs avaient pratiqué des régularisations et qu'il ne s'agissait pas d'une situation nouvelle, raison pour laquelle il a suggéré que la commission d'enquête étudie les régularisations intervenues depuis 1993.

Il a regretté la présentation tout à fait polémique de la proposition par le rapporteur. Il a ajouté que s'il souhaitait obtenir des informations, le Sénat pouvait les demander directement au ministre.

Enfin, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a mis l'accent sur le fait que cette commission d'enquête alimenterait une confrontation alors que certains estimaient possible d'obtenir un consensus.

Pour toutes ces raisons, il a indiqué que le groupe socialiste voterait contre la proposition de résolution.

M. Christian Bonnet a souhaité que la commission d'enquête se limite strictement aux conditions d'application de la circulaire du ministère de l'intérieur sans aborder le problème d'ensemble de l'immigration ou même de l'immigration irrégulière.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que la " loi Debré " avait précisément eu pour objet principal de régler des situations difficiles. Il a par ailleurs indiqué que la commission d'enquête procéderait de manière pragmatique et se trouverait tout naturellement conduite à effectuer des investigations sur place dans les services départementaux pour y recueillir des informations pratiques.

Il a indiqué que la commission d'enquête ne pouvait avoir pour finalité de procéder à une étude d'ensemble sur

l'immigration, encore moins sur l'immigration clandestine, par définition difficile à appréhender.

M. Pierre Fauchon, après avoir approuvé le principe de la proposition de résolution a estimé que la création d'une commission d'enquête n'avait pas de caractère polémique dans la mesure où elle répondait au souci du Sénat de jouer pleinement son rôle. Il a rappelé enfin que la commission d'enquête, loin de se limiter à un relevé des problèmes, devrait engager une réflexion approfondie et formuler des propositions concrètes.

A l'issue du débat, la commission a adopté une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête " chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière, opérées depuis le 1er juillet 1997 ".

**GROUPE DE TRAVAIL COMMUN
A LA COMMISSION DES FINANCES
ET A LA COMMISSION DES LOIS SUR LES
CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES**

Mardi 23 septembre 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président. Le groupe de travail a procédé à l'**audition conjointe de MM. Alain Serieyx**, président de la chambre régionale des comptes de la région Provence - Alpes - Côte-d'Azur, **Philippe Limouzin-Lamothe**, président de la chambre régionale des comptes de la région Midi-Pyrénées, et **Roger Combet**, président de la chambre régionale des comptes de Bretagne.

M. Alain Serieyx, soulignant le souci des magistrats des chambres régionales des comptes d'accomplir efficacement les missions que le législateur leur a confiées, a regretté que ces missions ne soient pas clairement précisées.

Après avoir rappelé que les principales missions des chambres régionales des comptes étaient inscrites dans le code des juridictions financières adopté par le Parlement en décembre 1994, **M. Alain Serieyx** a estimé que leur mission essentielle de juger les comptes des collectivités locales et des établissements publics dotés d'un comptable public était devenue assez fictive. Il a en effet souligné que cette mission n'était pas suffisamment adaptée pour, au-delà de l'examen de la simple exécution budgétaire, rendre compte de l'état économique et patrimonial de la collectivité.

M. Alain Serieyx a par ailleurs regretté que le ministre des finances intervienne de plus en plus sur requête d'un comptable mis en débet afin de relever celui-ci de sa responsabilité financière. Il a fait observer que le ministre des finances s'exonérait ainsi de dispositions défi-

nies en 1964 qui lui imposaient de se substituer au comptable ou d'obtenir l'agrément de la collectivité locale afin de considérer que l'Etat n'était pas débiteur à l'égard de celle-ci.

Puis, énonçant la deuxième grande mission exercée par les chambres régionales des comptes consistant à s'assurer de la régularité des opérations réalisées par les ordonnateurs, **M. Alain Serieyx** a noté que cette mission avait pu troubler certains élus locaux qui s'étonnaient de voir mise en cause la régularité d'actes non contestés par le contrôle de légalité.

M. Alain Serieyx a ensuite exposé que la troisième grande mission des chambres régionales des comptes, consistant à examiner la gestion des collectivités locales, semblait soulever le plus de controverses.

Il a fait observer que n'existait aucune définition précise du contenu de cet examen de la gestion, pas plus que de la notion d'opportunité qu'il n'appartenait pas aux chambres régionales des comptes de contrôler.

M. Alain Serieyx a souligné que cette question était compliquée par le fait que le contrôle opéré par les chambres régionales des comptes ne reproduisait pas purement et simplement celui effectué par la Cour des Comptes.

Après avoir rappelé que la Cour des Comptes contrôlait la gestion de hauts fonctionnaires responsables d'administrations centrales ou d'établissements publics et que ce contrôle restait confidentiel, **M. Alain Serieyx** a fait observer qu'à l'inverse, les chambres régionales des comptes contrôlaient le plus souvent la gestion d'élus et que la loi du 15 janvier 1990 avait prévu que leurs observations sur la gestion devaient être rendues publiques.

Relevant que ces observations ne constituaient pas des actes faisant grief et ne modifiaient pas la situation juridique des collectivités locales ni les situations mises en cause, **M. Alain Serieyx** a néanmoins souligné qu'elles avaient un poids politique considérable.

Il a donc regretté l'absence d'indications précises sur les intentions du législateur lorsque celui-ci avait prévu l'examen de la gestion des collectivités locales par les chambres régionales des comptes et la publicité des observations opérées par ces dernières.

M. Alain Serieyx a fait valoir que dans ces conditions, les chambres régionales des comptes avaient été amenées à utiliser les méthodes de la Cour des Comptes consistant à rechercher les dysfonctionnements de la gestion des collectivités locales.

Notant que chaque observation de la chambre régionale des comptes aboutissait à mettre en cause certains aspects de la gestion des collectivités locales, **M. Alain Serieyx** a considéré que cette pratique expliquait le sentiment de malaise parfaitement compréhensible des élus concernés.

En conclusion, il a donc souhaité que les intentions du législateur soient davantage précisées.

M. Philippe Limouzin-Lamothe, après avoir souscrit à ces analyses, a estimé que les conditions d'intervention des chambres régionales des comptes pourraient être améliorées sous trois aspects.

En premier lieu, considérant que le contrôle des chambres régionales des comptes devrait être mieux compris, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a fait valoir que certains progrès étaient possibles sans qu'il soit nécessaire de modifier les textes en vigueur. D'une part, il a proposé que les observations des chambres régionales des comptes soient motivées par la mention non seulement des textes concernés mais aussi des principes généraux sur lesquels ces observations étaient fondées. D'autre part, il a suggéré qu'en liaison avec les associations d'élus, des références communes puissent être progressivement établies. Enfin, tout en considérant qu'il serait difficile de confier aux chambres régionales des comptes une fonction de conseil, il a néanmoins estimé qu'il fallait leur laisser la faculté de

donner ponctuellement leur avis sur des questions intéressant les collectivités locales.

En second lieu, jugeant que le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes devrait être plus efficace, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a souligné qu'il serait nécessaire d'approfondir le dialogue préalable entre ces juridictions et les élus locaux qui permettait bien souvent de régulariser certains aspects de la gestion locale avant même la conclusion de l'examen de la gestion. Il a fait observer qu'une fois cette régularisation faite, la formulation d'observations pouvait devenir inutile.

M. Philippe Limouzin-Lamothe a par ailleurs estimé que la procédure contradictoire devrait être aménagée, afin notamment de conférer à l'examen de la gestion un caractère plus collégial. Il a en outre suggéré que l'entretien avec l'ordonnateur puisse intervenir dès le début de la procédure de contrôle et s'effectuer avec la formation collégiale de la chambre régionale des comptes.

M. Philippe Limouzin-Lamothe a enfin plaidé pour que les lettres d'observations définitives ne se bornent pas à émettre des critiques mais formulent également des suggestions, lesquelles pourraient ensuite faire l'objet d'un suivi par les juridictions.

Puis, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a fait valoir que le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes devrait susciter des débats mais pas des controverses. Soulevant le problème de la confidentialité, il a relevé que la loi imposait la communication des observations définitives à plusieurs destinataires, lesquels pouvaient avoir des intérêts contradictoires. Dans ces conditions, il a souligné que ce problème échappait très largement aux chambres régionales des comptes.

Estimant qu'il pourrait être envisageable d'ouvrir une action commune devant les tribunaux à la collectivité locale concernée et à la chambre régionale des comptes en cas de divulgation des observations, il a néanmoins relevé

que dans ce cas, il conviendrait que la loi autorise la chambre régionale des comptes à ester en justice.

M. Philippe Limouzin-Lamothe, après avoir rappelé que les lettres d'observations définitives devaient être obligatoirement jointes à la convocation de l'assemblée délibérante, a fait observer que la communication écrite était d'ores et déjà obligatoire. Il a néanmoins relevé qu'un débat sur ces observations n'était pas formellement imposé et qu'il appartenait à l'assemblée délibérante et à son président de l'organiser, le cas échéant.

S'agissant de la publicité des lettres d'observations définitives, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a fait valoir qu'une fois ces lettres transmises à l'assemblée délibérante, la chambre régionale des comptes était tenue de répondre aux demandes de communication de ces observations présentées par des tiers.

Relevant enfin la suggestion d'annexer la réponse de l'ordonnateur aux lettres d'observations définitives, **M. Philippe Limouzin-Lamothe**, après avoir rappelé qu'une telle procédure était appliquée pour le rapport public de la Cour des Comptes, a fait valoir que son extension aux lettres d'observations définitives pourrait être plus complexe en raison de la pluralité des destinataires. Il a considéré qu'en toute hypothèse, des délais devraient être fixés pour la formulation des réponses de l'ordonnateur afin d'éviter le blocage de la parution des lettres d'observations définitives.

M. Roger Combet, examinant les moyens d'assurer une plus grande confidentialité des lettres d'observations définitives, s'est interrogé sur le fondement d'une éventuelle action publique en la matière.

Il a en outre souligné que le problème était plus délicat lorsque la divulgation de ces observations était le fait de leur destinataire, celui-ci étant propriétaire desdites observations et bénéficiant en outre de la protection des correspondances.

M. Roger Combel a par ailleurs considéré qu'il n'y avait aucune raison de s'opposer à la publication des réponses de l'ordonnateur si ce n'est, le cas échéant, pour des raisons pratiques en raison du volume de certaines réponses.

Il a cependant noté que les échanges de réponses entre tous les destinataires étaient susceptibles d'alourdir les procédures et d'accroître les délais. Dans ces conditions, il s'est demandé s'il ne pourrait pas être envisagé de publier le compte rendu des débats de l'assemblée délibérante en même temps que les lettres d'observations définitives.

Puis, rappelant qu'une réflexion était en cours sous l'égide de la Cour des Comptes afin d'harmoniser les pratiques des chambres régionales des comptes, **M. Roger Combel** a fait valoir que les critiques émises à l'encontre d'un manque de cohérence de l'action de ces juridictions financières méritaient d'être tempérées.

M. Roger Combel a en outre fait observer que la parution des lettres d'observations définitives constituait un exercice de communication difficile dans la mesure où celles-ci étaient utilisées par une pluralité de destinataires qui les interprétaient chacun à leur façon.

Enfin, **M. Roger Combel**, après avoir indiqué que les demandes d'avis présentées aux chambres régionales des comptes étaient de plus en plus fréquentes, a estimé que ces juridictions ne pourraient exercer une fonction de conseil sans perdre leur indépendance. Il a néanmoins rappelé que l'exercice du contrôle était un moment privilégié du dialogue entre la juridiction et la collectivité concernée.

M. Jacques Oudin, rapporteur, relevant que peu de critiques étaient émises à l'encontre de l'apurement administratif exercé par les comptables supérieurs du Trésor, a souhaité savoir si les critères fixés par la loi pour l'application de cette procédure paraissaient satisfaisants.

Le rapporteur, rappelant par ailleurs que le Conseil d'Etat ne s'était pas encore prononcé sur le point de savoir

si les lettres d'observations définitives constituaient des actes faisant grief, s'est interrogé sur les conséquences éventuelles d'une jurisprudence administrative qui, reconnaissant à ces documents ce caractère, aurait pour effet de soumettre les chambres régionales des comptes au contrôle du Conseil d'Etat.

M. Jacques Oudin, rapporteur, s'est ensuite demandé si les réflexions menées à l'instigation de la Cour des Comptes avaient d'ores et déjà produit des résultats concrets au sein des chambres régionales des comptes. Il a souhaité savoir si le rôle de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes méritait d'être renforcé.

Puis il a interrogé les intervenants sur l'opinion dominante dans les chambres régionales des comptes en ce qui concerne l'exercice éventuel par ces juridictions d'une fonction de conseil.

Enfin, il a souhaité connaître leur appréciation sur l'instauration d'un délai pendant lequel la parution de lettres d'observations définitives serait suspendue dans les périodes précédant une élection.

En réponse, **M. Alain Serieyx**, après avoir rappelé que l'apurement administratif ne concernait que les jugements des comptes des comptables publics et non pas des ordonnateurs, a estimé que cette procédure était mise en oeuvre dans des délais très brefs et de manière peu rigoureuse. Il a indiqué que les seuils prévus par la loi du 5 janvier 1988 avaient pour effet de soumettre à la procédure de l'apurement administratif des communes d'environ 300 habitants. Il a souligné que d'une année sur l'autre, ces communes pouvaient être alternativement soumises à la juridiction des chambres régionales des comptes ou à l'apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor, ce qui lui est apparu source de confusion.

M. Alain Serieyx a en conséquence proposé de ne retenir qu'un critère de population avec pondération, critère qui n'évoluerait qu'à l'occasion des recensements. Il a en outre suggéré de ne plus soumettre à la chambre régio-

nale des comptes les associations syndicales autorisées, lesquelles n'étaient pas des établissements publics dépendant des collectivités locales mais des structures sui generis.

Examinant ensuite les conditions de recours contre les lettres d'observations définitives, **M. Alain Serieyx** a précisé que le Conseil d'Etat, saisi en appel d'un rejet de recours fait par le tribunal administratif de Marseille, n'avait pas à ce jour tranché cette question. Il a relevé que si le Conseil d'Etat décidait que les lettres d'observations définitives constituaient des actes faisant grief, cette jurisprudence trouverait à s'appliquer pour un grand nombre de documents administratifs émis par des organismes administratifs ou juridictionnels sans que la haute juridiction dispose, dans tous les cas, des moyens techniques d'examiner lesdits documents.

M. Alain Serieyx a néanmoins jugé qu'il serait normal que la juridiction administrative exerce son contrôle sur les procédures mises en oeuvre par les chambres régionales des comptes. Il a rappelé que jusqu'à présent le Conseil d'Etat considérait que ne faisaient grief que les décisions susceptibles de modifier l'ordonnancement juridique.

S'agissant du bilan des réflexions menées par la Cour des Comptes, **M. Alain Serieyx**, tout en relevant que ces réflexions étaient encore récentes, a néanmoins indiqué que les chambres régionales des comptes avaient commencé à examiner les moyens de mettre en oeuvre les orientations ainsi retenues.

Jugeant par ailleurs souhaitable de renforcer le rôle de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes, il a néanmoins fait observer que celle-ci ne disposait pas à l'heure actuelle des moyens adaptés. Il a en outre noté que la difficulté essentielle résidait dans le fait que certaines pratiques étaient relevées par certaines chambres régionales des comptes mais pas par d'autres.

M. Alain Serieyx a en outre considéré qu'il serait envisageable d'étendre aux élus locaux la faculté de saisir aux fins de consultation directement les chambres régionales des comptes dans des domaines limités. Il a néanmoins réaffirmé qu'il serait contradictoire de faire exercer par un même organe une fonction de conseil et une activité de contrôle.

Répondant à **M. Patrice Gélard** qui faisait observer que le Conseil d'Etat lui-même accomplissait à la fois une mission de conseil et une mission juridictionnelle, **M. Alain Serieyx** a noté que ces deux missions étaient mises en oeuvre par des sections distinctes au sein de la haute juridiction.

M. Philippe Limouzin-Lamothe a pour sa part souligné que la fonction consultative du Conseil d'Etat s'exerçait à l'intention d'autorités dotées du pouvoir réglementaire.

Relevant par ailleurs que les juridictions administratives étaient saisies de questions de droit particulier, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a fait valoir que l'exercice d'une fonction consultative était plus difficilement envisageable dans des domaines non codifiés par le droit et qui pouvaient se rattacher à des questions très larges.

Il a en outre fait observer que les préfets interrogeaient la juridiction administrative sur un acte juridique.

M. Alain Serieyx a à son tour souligné que les questions juridiques relevaient de la juridiction administrative et que la réponse à des questions portant sur la gestion soulevait des difficultés spécifiques.

M. Roger Combel, souscrivant à cette appréciation, a fait valoir que les chambres régionales des comptes ne pouvaient donner un avis que sur des situations susceptibles d'être considérées comme une gestion de fait.

M. Patrice Gélard a alors fait observer que les chambres régionales des comptes avaient été créées sans

que leur soient donnés les moyens de constituer de véritables juridictions.

Regrettant l'évaluation insuffisante des effets de la loi, **M. Patrice Gélard** a estimé qu'un code de procédure des juridictions financières serait nécessaire afin notamment de préciser le rôle du rapporteur, les conditions de mise en oeuvre de la procédure contradictoire, le rôle de la collégialité ou encore de poser le problème du double degré de juridiction.

M. Patrice Gélard a ensuite souhaité que la synthèse des récentes réflexions de la Cour des Comptes soit adressée aux collectivités locales.

Enfin, après avoir fait valoir que les chambres régionales des comptes devaient désormais voir leur rôle reconnu, **M. Patrice Gélard** a déploré que la presse publie les observations sur la gestion avant même que les collectivités locales les aient elle-mêmes reçues et que les réponses des ordonnateurs soient en revanche rarement publiées. Il a par ailleurs estimé que les avis émis par ces juridictions sur la gestion des collectivités locales devraient avoir un rôle pédagogique.

En réponse, **M. Alain Serieyx** a rappelé qu'un décret du 23 août 1995 avait d'ores et déjà établi un code de procédure. Il a en outre souligné que des aspects importants des pratiques des juridictions financières étaient difficilement codifiables.

M. Alain Serieyx, soulignant que le travail en équipe était indispensable, a estimé que la procédure applicable devant les juridictions administratives qui concernait des jugements n'était pas transposable à des observations qui portaient sur la gestion. Il a en outre considéré qu'il serait difficile d'organiser dans le détail les décisions relevant de la collégialité. Il a néanmoins fait valoir que la rédaction des lettres d'observations définitives devait exprimer la position retenue collégialement.

M. Alain Serieyx a enfin fait observer que les charges imposées par la loi aux magistrats des chambres

régionales des comptes avaient été sous-estimées lorsque ce corps avait été créé.

M. Philippe Limouzin-Lamothe a fait valoir qu'il ne s'agissait pas seulement d'améliorer les textes existants mais plutôt de réviser des procédures qui, en l'état, n'étaient pas satisfaisantes afin notamment de développer la collégialité.

M. Roger Combel a à son tour fait valoir que la transposition des procédures applicables devant les tribunaux administratifs n'était pas possible, ces derniers tranchant des litiges en apportant des solutions juridiques alors que les chambres régionales des comptes examinaient la gestion.

M. Roger Combel a en outre estimé que la diversité du recrutement des magistrats des chambres régionales des comptes avait constitué un atout pour le corps et que la collégialité permettait de rendre plus équilibrées les appréciations portées par un seul magistrat.

M. Philippe Limouzin-Lamothe a alors de nouveau souhaité que la collégialité puisse s'exercer dès le début de la procédure.

M. Henri Collard a relevé qu'il était possible de souscrire à la plupart des propositions présentées sans qu'une modification législative soit toujours indispensable.

Il a par ailleurs relevé que les associations syndicales autorisées posaient également des problèmes aux collectivités locales qui n'avaient pas les moyens de les contrôler. Enfin, il a souligné les différences d'appréciation d'une chambre régionale des comptes à l'autre.

M. Jacques Oudin, rapporteur, ayant soulevé le problème des associations à caractère social, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a indiqué que les chambres régionales des comptes n'étaient le plus souvent pas compétentes pour contrôler ces associations dans la mesure où étaient en cause des prestations de services et non pas des subventions.

M. Philippe de Bourgoing a fait observer que le contrôle exercé par les trésoriers payeurs généraux s'exerçait dans des conditions satisfaisantes dans la mesure où ceux-ci accomplissaient également une fonction de conseil. Il a en revanche relevé des cas où le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes relevait de la pure opportunité.

En réponse, **M. Roger Combel**, tout en reconnaissant que l'apurement administratif se déroulait dans de bonnes conditions, a néanmoins fait valoir que ce contrôle était essentiellement formel. Il a donc estimé qu'il n'était pas comparable avec la procédure mise en oeuvre par les chambres régionales des comptes.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a pour sa part estimé que les communes avaient de bonnes relations avec leurs trésoriers qui leur consacraient suffisamment de temps, ce qui n'était pas en revanche le cas de l'ensemble des agents du Trésor.

M. Alain Serieyx a alors considéré que la comptabilité publique n'avait pas adapté ses moyens au développement considérable des activités financières des collectivités locales. Il a notamment relevé l'insuffisance des effectifs et des moyens informatiques.

M. Alain Serieyx a ensuite indiqué qu'à l'occasion des élections municipales de 1995, les chambres régionales des comptes avaient spontanément décidé de ne pas publier de lettres d'observations définitives dans un délai de trois mois précédant les élections.

Relevant que la question se posait à l'approche de nouvelles échéances électorales, **M. Alain Serieyx** a fait valoir que des lettres d'observation provisoires pouvaient avoir un impact plus important dans le débat électoral que des lettres d'observations définitives. Il a en outre fait observer que la multiplication des élections pourrait, si un tel délai était généralisé, avoir pour effet de bloquer toute publication des lettres d'observations définitives.

S'agissant de la sanction d'inéligibilité qui frappait automatiquement l'élu reconnu gestionnaire de fait, **M. Alain Serieyx** a fait valoir, à titre personnel, qu'il était très gênant pour une chambre régionale des comptes de prendre une décision de gestion de fait qui la rendait juge non seulement de la régularité comptable mais aussi du mandat de l'ordonnateur. Il a fait observer que la gestion de fait transformant l'ordonnateur en comptable public, les mêmes incompatibilités lui étaient applicables.

M. Alain Serieyx, rappelant en outre que passé le délai de six mois permettant à l'ordonnateur de régulariser sa situation, le préfet devait procéder à sa révocation, a considéré que cette disposition était très lourde. Il a en conséquence suggéré une nouvelle disposition qui interdirait à l'ordonnateur d'exercer ses fonctions pendant la période précédant la régularisation de sa situation.

M. Alain Serieyx a souligné que la gestion de fait n'était pas infamante mais constituait plus simplement une situation techniquement inacceptable.

Après avoir souscrit à ces observations, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a fait observer que la gestion de fait était incluse dans le délit d'immixtion, lequel n'était en pratique plus appliqué. Relevant que le juge pénal avait pour sa part la faculté de moduler les peines accessoires, il a plaidé pour que la gestion de fait ne fasse plus l'objet d'une sanction pénale.

M. Roger Combel, indiquant qu'un consensus existait parmi les magistrats des chambres régionales des comptes pour s'abstenir de publier des lettres d'observations définitives dans la période précédant une élection, a estimé que cette procédure devrait être de nouveau appliquée pour les prochaines échéances électorales. Il s'est demandé si elle ne devrait pas être étendue aux lettres d'observations provisoires.

Répondant à **M. Jean-Paul Amoudry**, président, **M. Philippe Limouzin-Lamothe** a indiqué que dans de nombreux cas, les situations susceptibles d'être qualifiées

de gestion de fait n'étaient pas déclarées comme telles par les chambres régionales des comptes car leurs conséquences n'apparaissaient pas graves et la régularité comptable pouvait être rétablie.

Jeudi 25 septembre 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amodry, président. Le groupe de travail a, tout d'abord, procédé à l'audition de **Me Jean Antagnac, avocat.**

Tout en dressant un bilan globalement positif du fonctionnement des chambres régionales des comptes, **Me Jean Antagnac** a néanmoins fait valoir qu'il était possible d'améliorer les procédures et pratiques de ces juridictions financières et de renforcer les garanties accordées aux élus locaux.

Estimant que les chambres régionales des comptes devaient devenir des juridictions à part entière, **Me Jean Antagnac** a jugé nécessaire d'harmoniser le statut de leurs magistrats avec celui des magistrats des tribunaux administratifs.

Il a par ailleurs relevé que les chambres régionales des comptes constituaient des juridictions hybrides puisqu'elles étaient appelées à la fois à juger des comptes et à exercer une fonction administrative d'examen de la gestion.

Puis, **Me Jean Antagnac** a fait valoir que les chambres régionales des comptes apparaissaient encore comme des services déconcentrés de la Cour des Comptes.

Me Jean Antagnac a relevé qu'à la différence des présidents de tribunaux administratifs, les présidents des chambres régionales des comptes n'étaient pas issus de la juridiction elle-même mais de la Cour des Comptes. Il a en conséquence regretté cette situation, la Cour des Comptes exerçant par ailleurs une fonction d'appel sur les jugements des chambres régionales des comptes. Il a en outre fait observer que les présidents des chambres régionales

des comptes n'avaient ainsi pas le même statut que les autres magistrats notamment en ce qui concerne le régime des incompatibilités.

Me Jean Antagnac a alors plaidé pour que le statut des magistrats des chambres régionales des comptes s'impose à tous les magistrats de ces juridictions et pour que les chambres régionales des comptes suivent leur juge de cassation et soient désormais gérées par le ministère de la justice et non plus par le ministère des finances. Il a en outre jugé nécessaire de renforcer la collégialité dans la programmation des travaux.

Puis, **Me Jean Antagnac** a fait valoir qu'il serait souhaitable de renforcer les garanties accordées aux élus locaux en modifiant, par la voie législative, les procédures applicables.

Après avoir de nouveau souligné qu'il serait nécessaire de renforcer la collégialité, **Me Jean Antagnac** a estimé que les réponses de l'ordonnateur et la lettre d'observations provisoires devraient être annexées à la lettre d'observations définitives.

Il a également fait valoir que les chambres régionales des comptes devraient être davantage structurées par une division en sections suffisamment nombreuses pour couvrir l'activité totale des chambres.

Tout en considérant que les lettres d'observations pouvaient avoir un impact plus grand qu'un jugement, **Me Jean Antagnac** a néanmoins fait part de ses réserves sur l'ouverture d'une procédure d'appel à l'encontre de ces observations en raison de la forme et du volume de celles-ci. Il a au contraire jugé préférable de développer une procédure contradictoire publique devant les chambres régionales des comptes.

Me Jean Antagnac a ensuite énoncé la nécessité de clarifier la question des lettres d'observations provisoires par rapport au principe de la communication des documents fixé par la loi du 17 juillet 1978, d'autoriser les chambres régionales des comptes à obtenir des informa-

tions auprès de l'autorité judiciaire et, enfin, de préciser la question de la suspicion légitime.

Il a, par ailleurs, estimé que la gestion de fait ne devrait plus être sanctionnée par l'inéligibilité.

Renouvelant ses réserves sur la possibilité pour les chambres régionales des comptes d'exercer une fonction de conseil, il a jugé préférable que cette fonction soit assurée par une structure placée auprès du préfet.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a alors relevé la nécessité de mieux garantir les droits des justiciables en développant la procédure contradictoire et en renforçant la collégialité ainsi que la confidentialité des documents provisoires.

Tout en approuvant l'idée d'aligner le statut des magistrats des chambres régionales des comptes sur celui des magistrats administratifs, le rapporteur s'est néanmoins déclaré perplexe sur l'idée de ne plus faire présider les chambres régionales des comptes par des magistrats de la Cour des Comptes. Il a au contraire fait valoir que la Cour des Comptes devrait voir son rôle renforcé à l'égard des chambres régionales des comptes.

Puis, **M. Jacques Oudin** s'interrogeant sur l'ouverture d'une procédure d'appel a fait observer que la transformation des observations des chambres régionales des comptes en jugements constituerait une innovation considérable.

Il a enfin approuvé l'idée de ne pas confier une mission de conseil aux chambres régionales des comptes.

En réponse, **Me Jean Antagnac** a estimé que les commissaires du Gouvernement pouvaient jouer un rôle efficace pour harmoniser les positions des chambres régionales des comptes à condition que leur rôle soit renforcé et clairement distingué de celui du président.

Me Jean Antagnac a de nouveau considéré que la définition de garanties supplémentaires au profit des élus locaux passait par une plus grande indépendance des

chambres régionales des comptes vis-à-vis de la Cour des Comptes qui doit rester dans l'exercice de sa fonction de juridiction d'appel. Il a enfin fait valoir que les observations des chambres régionales des comptes étaient perçues par l'opinion publique comme de véritables jugements.

Le groupe de travail a ensuite entendu **Me Régis de Castelnau, président de l'association française des avocats spécialisés dans le conseil aux collectivités locales.**

Après avoir précisé que son association regroupait soixante cabinets spécialisés et 200 avocats, **Me Régis de Castelnau** a fait observer que de nombreux élus locaux éprouaient un sentiment de malaise et d'injustice face au développement de leur responsabilité pénale et au contrôle exercé par les chambres régionales des comptes.

S'intéressant au contrôle de gestion opéré par les chambres régionales des comptes, **Me Régis de Castelnau** a fait observer que les élus locaux ressentait un sentiment d'arbitraire quant aux conditions de mise en oeuvre de ce contrôle. Il a relevé que celui-ci était caractérisé par une inégalité temporelle dans l'intervention des chambres, par l'incohérence entre les contrôles et par une inégalité spatiale.

Me Régis de Castelnau a néanmoins estimé que des efforts étaient actuellement mis en oeuvre par la Cour des Comptes et par les chambres régionales des comptes pour améliorer cette situation, notamment en recourant davantage aux procédures collégiales et en renforçant le rôle du parquet.

Il a également noté que le comité de liaison fonctionnait assez bien et que la commission des méthodes recherchait une plus grande harmonisation des procédures. Enfin, il a souligné le rôle positif de l'association des présidents de chambres régionales des comptes.

Puis **Me Régis de Castelnau** a fait valoir que le contrôle des chambres régionales des comptes interférait avec d'autres types de contrôles.

Il a ainsi relevé que dans l'esprit de beaucoup d'élus locaux l'absence de mise en oeuvre du contrôle de légalité conférait à leurs actes une sorte d'immunité juridique. Or, il a souligné que ce contrôle et celui exercé par les chambres régionales des comptes n'avaient pas la même nature et poursuivaient des objectifs différents.

Me Régis de Castelnaud a également relevé l'existence d'une concurrence entre les chambres régionales des comptes et la juridiction administrative.

Puis, rappelant que les chambres régionales des comptes avaient l'obligation de transmettre au procureur de la République les faits susceptibles de constituer une incrimination pénale, **Me Régis de Castelnaud** a souligné qu'il s'agissait d'un nouveau mode de déclenchement de l'action publique qui avait une portée très large en raison des pouvoirs d'investigation des chambres régionales des comptes.

Il a néanmoins rappelé que, conformément à une jurisprudence de la Cour de cassation de 1816, le juge pénal ne pouvait se substituer au juge financier pour se prononcer sur l'irrégularité de gestion des comptes.

Enfin, relevant que le contrôle des chambres régionales des comptes devait également être mis en relation avec le contrôle exercé par les citoyens, **Me Régis de Castelnaud** a estimé qu'il serait souhaitable de mieux définir la délimitation entre le contrôle de l'opportunité et le contrôle de la qualité de la gestion.

Me Régis de Castelnaud a ensuite abordé le problème de la gestion de fait qui ne devait à son sens pas être assimilée à une mesure de lutte contre la corruption.

Il a en effet souligné qu'il s'agissait d'une technique destinée à rétablir les règles de la comptabilité publique. En conséquence, il a jugé nécessaire de prendre en compte cette caractéristique de la gestion de fait afin de mettre un terme aux dévoiements actuels.

S'interrogeant par ailleurs sur les grands sujets définis par la Cour des Comptes dans le cadre de son rapport public, **Me Régis de Castelnau** a fait observer que le contrôle opéré sur les structures satellites des collectivités locales mettaient en évidence la contradiction qu'il pouvait y avoir entre le respect de la légalité et la recherche de l'efficacité.

Prenant l'exemple de la rémunération des fonctionnaires, il a souligné que la volonté de remise en ordre des pratiques actuelles pouvait expliquer un certain sentiment d'arbitraire éprouvé par les élus locaux.

Présentant ensuite des suggestions destinées à améliorer le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes, **Me Régis de Castelnau** a tout d'abord estimé que le corps des magistrats de ces juridictions devait évoluer.

Relevant l'insuffisance de la culture juridique et judiciaire des chambres régionales des comptes, il a plaidé pour un renforcement de la procédure contradictoire et par le développement des pratiques judiciaires.

Me Régis de Castelnau a par ailleurs jugé nécessaire de renforcer les moyens des juridictions financières notamment en améliorant le statut et la formation des magistrats. Il a ainsi considéré qu'il serait nécessaire de favoriser l'intégration de magistrats des chambres régionales des comptes au sein de la Cour des Comptes. Il a en outre souhaité que la Cour des Comptes soit plus exigeante à leur égard.

Puis, s'interrogeant sur les moyens d'améliorer la procédure applicable aux observations des chambres régionales des comptes, **Me Régis de Castelnau** a proposé que les lettres d'observations provisoires ne soient plus apostillées par la formation collégiale. Il a en effet estimé que cette solution permettrait un véritable débat préalable à la lettre d'observation définitive.

Me Régis de Castelnau s'est prononcé pour la suppression de la sanction d'inéligibilité applicable à la gestion de fait.

Après avoir fait observer que la règle en vigueur constituait une application mécanique de l'incompatibilité entre les fonctions de comptable et celles d'élu, il a suggéré que le comptable de fait ayant fait l'objet d'un jugement de débet définitif puisse disposer d'un délai de six mois pour régulariser sa situation, délai au-delà duquel sa démission d'office serait prononcée.

S'agissant du maintien du secret des documents provisoires, **Me Régis de Castelnau** a estimé que les sanctions en la matière étaient illusoires en raison de la pluralité de destinataires des documents en cause. Il a en revanche proposé d'interdire la publication de toute information liée à la procédure provisoire.

Justifiant cette proposition par le fait que la loi organisait la communication et la publicité des lettres d'observations définitives, il a suggéré que cette interdiction soit assortie de sanctions très lourdes.

En conclusion, **Me Régis de Castelnau** a jugé nécessaire de sortir du débat sur la légitimité des chambres régionales des comptes. Rappelant que les différents Etats de l'Union européenne avaient renforcé les procédures destinées à assurer un plus grand contrôle et une plus grande transparence des collectivités locales, il a considéré que la légitimité du rôle des chambres régionales des comptes serait progressivement établie. Il a en conséquence jugé fondées les exigences exprimées à leur égard. Il a enfin estimé que le problème de l'insécurité des actes des collectivités locales serait durable.

Après avoir souscrit à ces analyses, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a relevé une contradiction entre l'affirmation selon laquelle toute répression des "fuites" serait illusoire et le souci de mieux sanctionner la divulgation d'informations provisoires des chambres régionales des comptes.

En réponse, **Me Régis de Castelneau** a souligné que, selon lui, il serait effectivement illusoire de rechercher les auteurs desdites divulgations et de les réprimer. En revanche, il a jugé souhaitable de sanctionner ceux qui publient ces informations provisoires.

Après avoir estimé qu'il était nécessaire d'assurer le caractère confidentiel des lettres d'observations provisoires et de sanctionner toute violation de cette règle, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, s'est interrogé sur la jurisprudence de la Cour de cassation de 1816 interdisant au juge pénal de se prononcer avant le juge financier sur une irrégularité dans la gestion des comptes.

En réponse, **Me Régis de Castelneau** a précisé que depuis la création des chambres régionales des comptes la Cour de cassation n'avait pas confirmé cette jurisprudence. Il a néanmoins fait valoir que cette dernière appliquée à la Cour des Comptes pouvait être transposée aux chambres régionales des comptes.

Puis, il a souscrit à l'observation du rapporteur selon laquelle il serait difficile pour la juridiction administrative saisie en appel de reprendre toute la procédure de contrôle de la gestion.

Répondant à **M. Jacques Oudin** et à **M. Philippe de Bourgoing** qui soulignaient la difficulté pour les élus locaux d'appliquer des règles de plus en plus complexes, **Me Régis de Castelneau** a fait valoir que l'annulation d'un marché public ne signifiait pas que l'élu local avait commis une faute morale compte tenu de l'insécurité juridique croissante et qui risquait d'être durable.

Il a estimé que les collectivités locales devaient éviter deux fausses solutions, d'une part se tourner vers l'Etat, ce qui reviendrait à rétablir le contrôle a priori, d'autre part se tourner vers le juge, ce qui conduirait celui-ci à exercer à la fois une fonction de conseil et une fonction de jugement.

Me Régis de Castelneau a considéré que la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des

faits d'imprudence et de négligence avait eu un effet positif. Il a en outre estimé que les élus locaux devaient admettre l'existence d'une certaine insécurité juridique.

Enfin, répondant à **M. Jean-Paul Amoudry, président, Me Régis de Castelnau** a jugé nécessaire de mieux encadrer les procédures en imposant des délais aux chambres régionales des comptes.

Enfin, le groupe de travail a procédé à l'audition de **M. Lionel Fourny, président de l'association nationale des directeurs de service et directeurs généraux adjoints de service, des conseils généraux et régionaux.**

M. Lionel Fourny a tout d'abord présenté l'association qu'il préside en indiquant que, créée en juillet 1995 pour établir des contacts entre les cadres supérieurs des services de ces collectivités, cette association réunissait actuellement plus de 170 membres, soit près des deux tiers de la profession.

Il a ensuite indiqué que l'association avait procédé à un travail d'analyse de plus d'une centaine de lettres d'observations définitives publiées entre 1990 et 1996 et concernant 63 départements et 16 régions.

M. Lionel Fourny a précisé que l'association avait insisté sur son attachement au principe du contrôle exercé a posteriori par les chambres régionales des comptes et sur l'importance de ce contrôle pour garantir la transparence des gestions locales. Il a néanmoins exprimé le souhait de voir le contrôle financier local à la fois modernisé et rendu plus pertinent dans son exercice. Il a noté que, depuis leur création, les chambres régionales des comptes s'étaient progressivement imposées dans le "paysage administratif" et qu'elles disposaient aujourd'hui d'une réelle compétence, à la différence de la situation qui avait prévalu entre 1985 et 1991.

Il a cependant relevé que plusieurs interrogations subsistaient. A cet égard, **M. Lionel Fourny** a, tout d'abord, souligné qu'il n'existait aucune définition juridique de la

nature de l'examen de la gestion, rappelant que l'article L.211-8 du code des juridictions financières se bornait à énoncer que les chambres régionales des comptes "examinent la gestion" des collectivités locales. Il a noté que cette absence de définition précise débouchait sur une mise en oeuvre peu homogène de l'examen de la gestion par les différentes chambres régionales des comptes, cet examen pouvant passer d'un simple audit juridique externe à une véritable appréciation de la qualité de l'ensemble de la gestion d'une collectivité locale.

M. Lionel Fourny a par ailleurs regretté l'absence de hiérarchie entre les remarques, qui caractérisent fréquemment le contenu des lettres d'observations définitives, soulignant l'existence de critiques sévères portant sur des aspects secondaires de la gestion sans qu'il soit fait référence à la situation financière d'ensemble de la collectivité concernée. Sur ce point, **M. Lionel Fourny** a estimé que le législateur devait rechercher une définition minimale de la portée de l'examen de la gestion.

Il a par ailleurs souhaité que les lettres d'observations définitives puissent comporter des suggestions destinées à remédier aux difficultés relevées à l'occasion de l'examen d'une gestion. Puis, il a indiqué qu'il serait souhaitable que les réponses de l'ordonnateur soient automatiquement jointes aux lettres d'observations définitives. De façon plus générale, **M. Lionel Fourny** a relevé la nécessité pour les chambres régionales des comptes de hiérarchiser, selon leur importance, les critiques formulées à l'encontre de la gestion d'une collectivité locale et de resituer celles-ci au regard de leur impact financier. Il a considéré que cette orientation permettrait d'atténuer la vision, parfois réductrice, des observations formulées par les chambres régionales des comptes.

S'agissant de la confidentialité qui devrait entourer la procédure des lettres d'observations provisoires, **M. Lionel Fourny** s'est dit favorable, en cas de "fuite", à l'idée du dépôt d'une plainte conjointe de la collectivité locale et de la juridiction concernées.

M. Lionel Fourny s'est par ailleurs ému d'un risque de politisation des sections de certaines grandes chambres régionales des comptes. Sur ce point, il a considéré qu'il était nécessaire de prévoir des règles de procédure plus strictes destinées à garantir le caractère collégial des décisions conduisant à la formulation des observations définitives.

M. Lionel Fourny a ensuite traité des difficultés rencontrées par le contrôle financier au regard du contrôle de légalité. Il a souligné qu'il était difficile pour les collectivités locales d'admettre que des chambres régionales des comptes "récusent" des actes ayant passé le "filtre" du contrôle de légalité. Il a considéré qu'il était de la responsabilité du législateur de veiller à renforcer la cohérence entre ces deux types de contrôle.

S'agissant de la mise en oeuvre de l'examen de la gestion des collectivités locales par les chambres régionales des comptes, **M. Lionel Fourny** a déploré la tendance du juge financier à "interpréter" les règles de droit applicables, ce qui lui paraissait d'autant plus contestable qu'il s'agissait d'une procédure à caractère administratif. Il a souligné que cette "attitude constructive" du juge financier était patente en matière d'avantages en nature et de régime indemnitaire des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Sur ce point, il a souhaité qu'en cas de doute sur la portée des textes applicables le juge financier doive surseoir à statuer pour saisir, à titre préjudiciel, "une autorité compétente" chargée d'interpréter la règle de droit dont la portée était incertaine.

M. Lionel Fourny a, enfin, observé que les chambres régionales des comptes étaient des juridictions récentes en comparaison de la Cour des Comptes ou des tribunaux administratifs et que celles-ci commençaient à trouver un équilibre favorisé par l'action de la Cour des Comptes en faveur de l'harmonisation de leur "jurisprudence".

M. Jacques Oudin, rapporteur, a tout d'abord relevé que la diversité des tâches dévolues aux chambres

régionales des comptes ne faisait pas des juridictions financières des exceptions au sein de l'ordre juridictionnel. Rappelant l'existence de jurisprudences divergentes au sein des juridictions judiciaires ou administratives, il a insisté sur l'importance de ne pas soumettre les juridictions financières à un régime d'exception. Il s'est ensuite interrogé sur la difficulté qu'il y aurait à assortir les lettres d'observations définitives de propositions de redressement, considérant qu'il existerait là un risque de détournement du rôle des chambres régionales des comptes.

M. Jacques Oudin, rapporteur, s'est ensuite dit hostile à l'institution éventuelle d'une forme de question préjudicielle en cas de doute sur le droit applicable. Il a, en effet, considéré qu'il serait très difficile de définir l'autorité qualifiée chargée d'y répondre. Il a en outre souligné qu'en raison du caractère ambivalent de l'examen de la gestion et de la difficulté à définir juridiquement la nature d'une lettre d'observations définitives, il serait très problématique d'envisager l'institution d'un recours en appel ou en cassation contre ces documents.

En réponse, **M. Lionel Fourny** a insisté sur l'intérêt de prévoir l'accompagnement des observations définitives de suggestions destinées à répondre aux difficultés soulevées par le juge financier. Il a souligné qu'une telle solution contraindrait les chambres régionales des comptes à mieux prendre conscience de la complexité à laquelle sont confrontés les choix de gestion des élus locaux.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a, pour sa part, évoqué la difficulté de définir une frontière entre le contrôle d'opportunité et le "contrôle de qualité" évoqué par le Premier président de la Cour des Comptes, M. Pierre Joxe, à l'occasion du colloque sur les chambres régionales des comptes.

Sur ce point, **M. Lionel Fourny** a indiqué que la centaine de lettres d'observations définitives analysées par son association ne permettait pas de mettre en évidence l'existence d'un contrôle d'opportunité, c'est-à-dire compor-

tant une critique de principe des choix effectués par les élus locaux. Il a précisé qu'on ne pouvait confondre une analyse du "bilan coût-avantage" d'une décision prise par une collectivité locale et un contrôle d'opportunité. Il a cependant reconnu que les lettres d'observations définitives faisaient l'objet d'une rédaction dont la qualité pouvait être variable et de "plus ou moins bonne foi".

Enfin, **M. Jean-Paul Amoudry, président**, a indiqué que le rapporteur soumettrait, d'ici à quelques semaines, un rapport d'étape qui ferait la synthèse des informations recueillies au cours des auditions conduites par le groupe de travail et présenterait ses premières propositions avant de proposer un éventuel complément d'information destiné à approfondir la réflexion du groupe sur les pistes nouvelles que constituent la gestion de fait ou les relations des collectivités locales avec les associations.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION
SUR L'ENTREE
DANS LA SOCIETE DE L'INFORMATION**

Mercredi 24 septembre 1997 - Présidence de M. Pierre Laffitte, président. - La mission a procédé à l'examen du rapport présenté par ses rapporteurs.

M. Pierre Laffitte, président, a relevé que malgré l'intérêt croissant de l'opinion publique, du monde politique, spécialement les collectivités locales, et du secteur productif à l'égard des nouvelles techniques de l'information, la nécessaire mobilisation en vue de l'entrée de la France dans la société de l'information n'avait pas encore eu lieu.

Il a ensuite noté le rôle croissant des satellites parmi les supports de transmission de l'information numérisée. Il a estimé que face aux opérateurs américains, en particulier Hughes, la France devait s'appuyer sur ses constructeurs de satellites et sur l'organisation européenne Eutelsat, alors que les projets de déploiement satellitaire tels que Globastar et Teledésir gagnent une véritable crédibilité et vont fortement concurrencer l'ensemble des opérateurs terrestres de télécommunications.

Il a souhaité qu'un groupe de travail explore ces problèmes soit dans le cadre de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, soit dans un cadre proprement sénatorial.

Il a ensuite invité les rapporteurs de la mission d'information à présenter leurs conclusions.

M. Alex Türk, rapporteur, a présenté aux membres de la mission la démarche et les considérations qui avaient inspiré l'élaboration des développements du rapport consa-

crés à la lutte contre les contenus illicites et à la régulation de l'Internet.

Ayant rappelé que le problème n'était pas l'existence d'un vide juridique ou d'un trop plein mais plutôt, d'une part, la nécessité d'adapter le droit en vigueur aux spécificités de l'Internet telles que la grande volatilité des messages, une structure extrêmement décentralisée et le caractère transnational des transactions, et, d'autre part, la difficulté de procéder à une harmonisation des systèmes juridiques des différents pays, **M. Alex Türk, rapporteur**, a souligné que, comme pour les autres technologies de pointe, notre droit parvenait difficilement à appréhender ce phénomène. Partant de ce constat, il a estimé qu'il convenait de raisonner en termes de régulation de l'Internet et non en termes de réglementation.

Il a considéré nécessaire, à cet effet, de mettre en place un dispositif permettant à la fois de préserver le caractère spontané du développement de l'Internet et de garantir le respect des lois applicables. Il a indiqué que, hormis le renforcement des moyens mis à la disposition des services de police et la promotion des techniques de contrôle parental, sa proposition comportait trois volets : la création d'une "hot line" gérée par une association reconnue d'utilité publique, qui saisirait le parquet des faits constitutifs d'infractions pénales ; la mise en place d'une agence de régulation de l'Internet, structure de droit privé distincte de la "hot line", chargée d'organiser la concertation entre les différents acteurs et d'édicter des règles de bonne conduite ; la création d'une instance souple susceptible, d'une part, de résoudre les problèmes ponctuels de chevauchements de compétences entre les différentes autorités telles que la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et d'autre part, d'exercer une mission de veille technologique afin d'assurer une meilleure information des pouvoirs publics. **M. Alex Türk, rapporteur**, a précisé que cette instance pourrait prendre la forme d'un observa-

toire, une autre possibilité étant de confier les missions précitées à la Commission supérieure du service public de la Poste et des Télécommunications (CSSPPT).

M. Alain Joyandet, rapporteur, a ensuite insisté sur la nécessité de faciliter la compréhension par le grand public des phénomènes qui caractérisent l'entrée de la France dans la société de l'information. Il a souligné qu'à cette fin, il s'était assigné pour objectif de présenter sous un angle pédagogique les grandes caractéristiques de cette évolution dans le but de rendre cet univers intelligible par le plus grand nombre. Après avoir rappelé le développement de la puissance de calcul des ordinateurs, la démultiplication des capacités de stockage, puis décrit le phénomène de la numérisation de l'ensemble des données, **M. Alain Joyandet** a relevé que la société de l'information procédait d'une véritable "réaction en chaîne". Il a noté que l'implication de tous les Français, qu'il s'agisse de citoyens ou de décideurs publics et privés, était indispensable pour que la France soit au "rendez-vous de la modernité".

M. Alain Joyandet, rapporteur, a ensuite insisté sur la priorité que constituait la valorisation de la "culture Minitel" des Français qui utilisent 6,5 millions de ces terminaux. A l'heure d'Internet, l'acquis de cette "sociologie télématique" doit être valorisé tout en assurant la succession du Minitel dans les meilleures conditions.

M. Alain Joyandet, rapporteur, a par ailleurs noté la nécessité d'engager un programme de réduction du taux de TVA applicable aux produits et aux matériels informatiques afin de rattraper le retard enregistré par la France en matière d'équipement informatique des ménages. A cet égard, il a précisé qu'une telle diminution était juridiquement réalisable si un accord était trouvé au niveau européen.

Il a ensuite insisté sur le rôle essentiel des collectivités locales qui constituent un relais de proximité essentiel pour la diffusion des technologies de l'information en

France. A cet égard, il a rappelé l'importance du champ d'expérimentation ouvert par la loi d'avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information. Puis, il a souligné les perspectives offertes par l'Internet pour moderniser la communication interne des collectivités locales, les échanges d'informations entre collectivités ou entre collectivités et l'Etat ou encore pour créer des serveurs sur l'Internet. Sur ce point, il a indiqué que le rapport contenait un certain nombre de recommandations concrètes à l'attention des gestionnaires effectifs ou potentiels de serveurs Web locaux.

S'agissant encore des collectivités locales, **M. Alain Joyandet, rapporteur**, a mentionné les perspectives de renaissance du câble qu'ouvrirait la décision de l'autorité de régulation des télécommunications du mois de juillet 1997 autorisant la diffusion d'Internet sur le câble. Il a précisé que l'accès à l'Internet au moyen du câble permettait de faire disparaître le coût des communications téléphoniques, l'acquittement d'un simple abonnement permettant une consultation illimitée.

Au sujet du câble, **M. Alain Joyandet** a tenu à insister sur le potentiel formidable de la technologie dite "MMDS" (microwave multiwave distribution system, soit distribution multiplexée sur canal micro-ondes). Assimilable à un "câble sans fil", cette technique permet d'apporter les avantages du câble dans des zones rurales. Soulignant les perspectives offertes par cette technologie en matière d'aménagement du territoire, **M. Alain Joyandet** a demandé que les pouvoirs publics veillent à lever l'ensemble des obstacles juridiques et techniques susceptibles de freiner son développement.

A cet égard, **M. Alain Joyandet, rapporteur**, a souligné la nécessité de parvenir sur le plan national et européen à une meilleure coordination de l'affectation des fréquences hertziennes et a recommandé que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et l'Agence nationale des

fréquences (ANF) organisent des rencontres régulières afin de coordonner leur action. Il a noté qu'à défaut d'une telle concertation, il pourrait s'avérer nécessaire d'envisager une transposition en France du modèle américain ou canadien, non pour organiser la régulation des entreprises et des contenus mais afin de coordonner la gestion des fréquences et une répartition la plus rationnelle entre les différents usages.

M. Pierre Laffitte, président, a alors approuvé l'idée de lancer une réflexion pour examiner l'opportunité de transposer en France et dans l'Union européenne une institution du type de la Federal communication commission américaine (FCC). Il a rappelé qu'il avait lui-même avancé cette idée il y a une dizaine d'années dans le cadre d'un rapport qu'il avait élaboré avec M. Jean-Marie Rausch sur l'avenir des télécommunications en Europe.

M. Pierre Hérisson, rapporteur, est ensuite intervenu, soulignant qu'avec l'avènement des nouvelles technologies, une révolution était en marche, qui aurait des conséquences importantes notamment en termes de croissance économique et d'aménagement du territoire.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé les ruptures technologiques récentes à l'origine de cette révolution : l'avènement du numérique, langage binaire universel ; les techniques de compression des données ; les progrès constants de la micro-électronique, qui permettent une augmentation de la puissance de calcul des terminaux.

L'entrée dans la société de l'information, a estimé **M. Pierre Hérisson, rapporteur**, est une véritable promesse de croissance économique. Le rapporteur a cité l'exemple des Etats-Unis où certains économistes jugent qu'un tiers de la croissance est dû aux technologies de l'information, ainsi à l'origine d'une bonne partie des douze millions d'emplois créés ces cinq dernières années. En France, les principaux gisements d'activité résident non seulement dans les marchés directement liés à ces technologies, mais également dans les autres secteurs éco-

nomiques, notamment grâce aux perspectives offertes par le développement du commerce électronique. Certains cabinets d'étude chiffrent en effet à vingt milliards de francs le montant qui sera dépensé en 2002 par les consommateurs européens via Internet, soit une multiplication par trente en quatre ans du montant consacré à ce mode d'achat.

Le rapporteur a souligné par ailleurs que la communauté des internautes représentait un très vaste marché qui devrait comprendre plusieurs centaines de millions de personnes en l'an 2000. Il a rappelé l'engagement personnel du président Clinton pour le développement du commerce électronique et a appelé de ses vœux une évolution rapide de la législation française sur la cryptologie, permettant de sécuriser des paiements électroniques.

M. Pierre Hérisson, rapporteur, a ensuite fait valoir à son tour l'apport majeur des nouvelles technologies pour l'aménagement du territoire. Citant les projets actuels de déploiement en orbite basse de satellites de télécommunications pour la téléphonie mobile, il a estimé que " les zones d'ombre ", non desservies, disparaîtraient prochainement et qu'ainsi les données géographiques seraient totalement modifiées. La baisse importante du prix des communications, a-t-il jugé, ne fait qu'amplifier ce mouvement.

Le rapporteur a enfin appelé de ses vœux la mise en place de connexions aux réseaux multimédia gratuites ou à faible coût pour les établissements d'enseignement. Il a conclu son propos en considérant que la révolution des nouvelles technologies, si elle était d'ordre social et culturel, était avant tout d'ordre économique. Il a jugé que seule une mobilisation accrue des acteurs privés et publics permettrait à notre pays de profiter des perspectives offertes par les technologies nouvelles.

Corroborant ce propos, **M. Pierre Laffitte, président**, a jugé que le développement économique lié aux technologies de l'information ne bénéficierait qu'à ceux qui

sauraient prendre les initiatives nécessaires en terme d'équipements mais aussi de création de contenus, d'où l'impérieuse nécessité d'une mobilisation rapide de l'ensemble de la société française.

Un débat s'est alors engagé.

Mme Danièle Pourtaud, estimant disposer d'une vue peu précise des orientations du rapport, a noté que celui-ci n'abordait pas les problèmes posés par l'évolution du droit d'auteur, par la protection de la vie privée, par le développement du commerce électronique, et a demandé que soit plus nettement explicité dans l'avant-propos l'objectif d'information des collectivités locales. Elle a aussi manifesté des réserves à l'égard de la démarche d'"autorégulation" proposée par M. Alex Türk dans le domaine de "l'info-éthique", rappelant qu'une mission venait d'être confiée par le Premier ministre à M. Guy Braibant, qui apporterait un éclairage complémentaire sur les problèmes juridiques que posent les services diffusés par les autoroutes de l'information.

M. Pierre Laffitte, président, a alors indiqué que l'accent mis sur "l'info-éthique" s'expliquait par le choix de M. Alex Türk d'approfondir de façon privilégiée un problème particulièrement crucial, dans l'intérêt du développement rapide des usages d'Internet en France. Il a aussi estimé que l'autorégulation, susceptible de déboucher sur des poursuites pénales, apparaissait comme la limite extrême du contrôle que les conditions techniques permettent d'imposer sur le contenu des services diffusés par Internet.

A l'issue de ce débat, **la mission a adopté les conclusions de ses rapporteurs.**

DELEGATION DU SENAT POUR L'UNION EUROPEENNE

Mardi 23 septembre 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord **entendu la communication de M. Lucien Lanier sur la proposition d'acte communautaire E 816 concernant la mise en décharge des déchets.**

M. Lucien Lanier a souligné la nécessité d'élaborer une véritable politique communautaire de gestion des déchets pour faire face à l'augmentation continue du volume des déchets produits au sein de l'Union et pour harmoniser des législations nationales encore trop différentes. Progressivement élaborée depuis 1975, la stratégie européenne a pour priorité absolue de prévenir la production de déchets, en intégrant cette préoccupation dès la conception et la fabrication des produits. Elle a pour deuxième objectif celui de favoriser la valorisation des déchets, par réutilisation des produits, recyclage des matériaux et incinération avec récupération d'énergie. Elle fixe enfin comme solution ultime l'élimination finale du déchet par incinération pure et simple ou mise en décharge, lorsque les étapes précédentes n'ont pas été suffisantes.

Bien que couramment employée par les Etats membres en raison de son faible coût, la mise en décharge est considérée comme la plus mauvaise des solutions du point de vue écologique. Elle doit donc être effectuée dans les meilleures conditions possibles, lorsqu'elle est inévitable, compte tenu des atteintes à l'environnement qu'elle provoque (émissions de gaz, pollution des sols et des eaux, risques d'explosion...).

Une première proposition de directive organisant la mise en décharge des déchets a été présentée en 1995, mais n'a pas abouti à son adoption en raison de l'opposi-

tion du Parlement européen à ce texte jugé encore trop permissif. Prenant en compte ces critiques, la présente proposition organise la mise en décharge autour de deux axes : d'une part, la définition de normes strictes pour la mise en décharge, d'autre part, sa facturation au coût réel en vertu de l'application du principe pollueur-payeur.

S'agissant de la définition de normes sévères pour la mise en décharge, **M. Lucien Lanier** a indiqué qu'étaient visées une diminution progressive du volume des déchets biodégradables accueillis sur les sites de décharges jusqu'en 2010, l'obligation d'un traitement préalable des déchets avant dépôt, et l'interdiction absolue d'accueillir en décharge les produits les plus dangereux -déchets liquides, explosifs, hospitaliers, ainsi que les pneumatiques-. Il a précisé que ces différentes dispositions étaient compatibles avec les exigences de la législation française.

Le rapporteur a ensuite exposé les nouvelles règles imposées pour la création de sites de décharges, désormais spécialisées pour chaque catégorie de déchets -dangereux, non dangereux et inertes-. Ces obligations portent notamment sur les distances d'isolement des installations d'avec les zones résidentielles ou agricoles, sur l'étanchéité du site et sa clôture, et sur la récupération des gaz produits.

Il a souligné que, s'agissant des décharges déjà existantes, la poursuite de leur exploitation serait subordonnée à la mise en oeuvre d'un plan d'aménagement et de mise en conformité dans les cinq ans de l'entrée en vigueur du présent texte, délai ramené à deux ans pour les décharges destinées aux produits dangereux.

Concernant la facturation de la mise en décharge, **M. Lucien Lanier** a indiqué qu'il serait demandé aux Etats membres de veiller au strict respect d'une facturation au coût réel, incluant, outre les frais d'aménagement et d'exploitation du site, ceux relatifs à sa désaffectation et sa remise en ordre écologique.

En conclusion, le rapporteur a insisté sur l'importance de ce texte qui sera soumis au prochain Conseil des

ministres de l'environnement le 16 octobre prochain en vue de son adoption. Il a précisé que sa transposition au droit interne ne semblait pas poser de difficultés notables, la France disposant déjà d'une législation, adoptée en 1992, parmi les plus sévères d'Europe.

Toutefois, il a souhaité que deux points particuliers soient évoqués : d'une part, la définition des déchets municipaux telle que proposée par la directive, d'autre part, la détermination des distances d'isolement entre les sites de décharges et les zones résidentielles ou agricoles.

S'agissant de la définition des déchets municipaux, le rapporteur a considéré qu'une lecture stricte du texte pouvait mettre à la charge des collectivités locales le traitement des déchets provenant d'activités industrielles, commerciales ou administratives. Or, la gestion des déchets représente déjà une charge importante dans le budget des collectivités locales et on évalue de 50 à 100 milliards de francs le coût de la mise en oeuvre de notre seule législation nationale d'ici à l'an 2002. Il ne faudrait pas qu'une interprétation trop restrictive du texte communautaire puisse alourdir encore cette charge.

Le second point concerne les distances d'isolement des décharges que la directive propose de porter à 500 mètres pour les décharges ordinaires et 2 km pour les produits dangereux. Ces distances sont non seulement importantes, notamment au regard du droit français qui les fixe à 200 mètres, mais encore excessivement rigides car elles ne permettent pas aux Etats membres de tenir compte des spécificités géographiques, géologiques ou climatiques, pour déterminer l'emplacement le plus adéquat pour chaque décharge. En vertu du principe de subsidiarité, il serait plus juste de se borner à l'exigence d'une distance raisonnable entre les décharges et les zones résidentielles ou agricoles.

M. Lucien Lanier a donc proposé d'approuver globalement la proposition de directive mais d'assortir son

accord de conclusions visant à remédier à ces deux inconvénients.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est ouvert auquel ont pris part **MM. Denis Badré, André Rouvière, Christian de La Malène et Pierre Fauchon.**

A MM. Denis Badré et Christian de La Malène, qui considéraient que ce texte, bien qu'essentiel, semblait excessivement directif et laissait peu de place à l'application du principe de subsidiarité, **M. Lucien Lanier** a fait valoir qu'en cette matière, il était nécessaire d'imposer des règles suffisamment strictes pour que l'ensemble des Etats membres s'y conforment. Il a toutefois proposé que, pour attirer l'attention du Gouvernement sur cet aspect des choses, il soit ajouté au texte proposé pour les conclusions de la délégation un paragraphe mentionnant expressément la reconnaissance du droit à la subsidiarité.

M. André Rouvière, dans une perspective plus large de la gestion globale des déchets, a souhaité connaître les mesures communautaires prises en faveur de la politique de prévention de la production de déchets et la limitation des mouvements de déchets à travers l'Europe.

Le rapporteur a rappelé la création de " l'éco-label " et la promotion des technologies propres, ainsi que la règle européenne suivant laquelle les Etats membres doivent organiser le traitement des déchets au plus près de leur lieu de production. Il s'est par ailleurs déclaré très favorable à la mise en oeuvre d'une politique communautaire de recherche consacrée à la prévention et aux techniques de recyclage, afin d'appréhender le problème le plus en amont possible, suggestion approuvée par **M. Pierre Fauchon.**

La délégation a ensuite approuvé les conclusions proposées par son rapporteur, assorties d'une mention particulière de l'affirmation du principe de subsidiarité en la matière.

La délégation a ensuite écouté la **communication de M. Lucien Lanier sur la proposition d'acte communautaire n° E 823 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.**

M. Lucien Lanier a indiqué que cette proposition portait sur l'adoption d'une directive-cadre destinée à compléter la législation communautaire sur les études d'impact environnemental.

Actuellement, une directive de février 1985, complétée en mars 1997 prévoit qu'une évaluation des incidences sur l'environnement doit être établie avant l'octroi d'une autorisation pour les projets publics ou privés, qui par leur nature, leur dimension ou leur localisation peuvent affecter les milieux naturels. Cette évaluation est obligatoire pour les projets les plus polluants -installation de raffineries, de centrales nucléaires, implantation d'autoroutes, d'aéroports...- et facultative pour des projets moins sensibles, par exemple dans le domaine agricole, industriel ou pour des travaux d'infrastructure.

Pour l'heure, une telle évaluation n'est pas requise au cours de la procédure d'adoption des plans et programmes d'aménagement du territoire qui serviront, par la suite, de cadre pour les décisions d'autorisation des différents projets. Le texte propose donc de compléter la procédure existante en l'étendant à ces plans et programmes qui pré-déterminent les conditions dans lesquelles les autorisations seront ultérieurement accordées.

Le rapporteur a souligné la pertinence de l'argument en donnant l'exemple de l'implantation d'un lotissement qui est effectivement préfixée par le POS alors que ce document de planification ne doit pas, au regard du droit européen, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Mais s'il ne conteste pas le bien-fondé des principes, **M. Lucien Lanier** a fait valoir les nombreuses imperfections du dispositif proposé. Il a ainsi signalé que le champ d'application du texte n'était pas facile à cerner : sont visés, globalement, les documents de planification locaux,

ainsi que les plans d'aménagement sectoriels dans les domaines des transports, de la gestion des déchets ou des ressources hydriques, de l'industrie, des télécommunications, du tourisme ou de l'énergie.

Il appartiendrait librement à chaque Etat membre de répertorier les documents nationaux concernés et de décider éventuellement de s'exonérer de l'obligation d'évaluation lorsque l'impact attendu sur l'environnement lui semble mineur.

Le même flou peut être observé dans l'exposé des modalités pratiques de l'étude d'impact, qui doit aborder toutes les incidences attendues du plan ou programme sur l'environnement dans des termes " raisonnablement détaillés ", après consultation des " organismes assumant des responsabilités pertinentes en matière d'environnement " .

Le rapporteur a considéré que le choix d'une directive-cadre en la matière s'expliquait par les grandes disparités existant entre les Etats membres, mais il n'a pu se féliciter qu'une aussi large place soit ici laissée à l'application du principe de subsidiarité, car l'absence quasi-totale d'obligation clairement impératives laissait à penser que cette directive ne serait pas appliquée dans l'ensemble de l'Union. Il a considéré qu'il en résulterait une complexité accrue des procédures, sans le bénéfice d'une situation harmonisée entre les Etats membres. Aussi a-t-il estimé que, pour un résultat similaire de sensibilisation des Etats membres aux considérations environnementales, une simple recommandation de la Commission aurait été préférable.

M. Lucien Lanier a par ailleurs abordé l'un des seuls aspects contraignants du texte qui impose des consultations transfrontières lorsqu'un document d'aménagement risque de produire des effets sur les milieux naturels d'un autre Etat membre que celui qui l'élabore. Il a indiqué que cette disposition aurait pour effet d'alourdir encore des procédures très complexes, alors que le principe de la

consultation transfrontière existe déjà au niveau des projets publics et privés, en vertu de la directive de 1985, révisée en 1997. Il a également précisé que, d'après la proposition soumise au Sénat, la consultation pouvait être éventuellement lancée à l'initiative de l'Etat membre riverain, ce qui risquait de bloquer considérablement l'élaboration de nombreux documents d'aménagement.

En raison de tous ces éléments, le rapporteur a proposé à la délégation que, si le principe de l'adoption d'une directive-cadre était maintenu, il conviendrait à tout le moins de remplacer ce dispositif de consultations transfrontières par une simple obligation d'information entre les Etats membres.

A l'issue de cette présentation, **MM. Denis Badré et James Bordas** ont considéré, avec le rapporteur, que la proposition aurait pour conséquence de compliquer à l'excès des procédures d'urbanisme déjà complexes, entravant encore davantage l'action des collectivités locales.

A **M. Christian de La Malène**, qui contestait le principe même de l'intervention des institutions européennes dans l'élaboration de documents d'aménagement du territoire national, le rapporteur a indiqué que ce texte était fondé sur l'article 130 R.2 du traité.

A **MM. Pierre Fauchon, Robert Badinter et Michel Caldaguès** qui s'interrogeaient sur le point de savoir si ce texte avait pour objectif d'établir des normes environnementales dans la perspective d'un élargissement de l'Union aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), **M. Lucien Lanier** a répondu qu'à son sens, ces considérations n'avaient nullement présidé à la présentation de cette proposition mais que la présentation, par la Commission, d'une recommandation en cette matière pourrait être utile à l'information des pays de l'Europe de l'Est.

La délégation a alors décidé de **reporter l'adoption des conclusions à une séance ultérieure.**

La délégation a ensuite **entendu une communication de M. Jacques Genton, président, sur la situa-**

tion d'Air France au regard des exigences communautaires.

M. Jacques Genton, président, a rappelé que la Commission européenne s'était prononcée en juillet 1994 sur l'aide que le Gouvernement français voulait octroyer à Air France durant la période 1994-1996. La Commission européenne a alors estimé que cette aide, qui se présentait sous forme d'une augmentation de capital de 20 milliards de francs, était compatible avec le marché commun à condition que les autorités françaises respectent un certain nombre d'engagements. Parmi ceux-ci, figurait l'engagement " que le processus de privatisation d'Air France soit engagé lorsque la situation économique et financière de l'entreprise sera rétablie, en conformité avec le plan, en tenant également compte de la situation des marchés financiers ". La question principale consiste dès lors à déterminer si la situation économique et financière de l'entreprise est aujourd'hui rétablie.

M. Jacques Genton, président, a ensuite observé que M. Jean-Claude Gayssot, ministre des transports, avait estimé lors de son audition par la Commission des affaires économiques et du Plan que la Commission européenne ne pouvait exiger une privatisation d'Air France, l'article 222 du traité de Rome disposant que " le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres ".

Le président a alors fait savoir que la Commission européenne n'avait effectivement pas exigé de son propre fait la privatisation d'Air France, mais qu'elle avait cependant pris en compte l'engagement du Gouvernement français en 1994 d'engager cette privatisation et avait fait figurer cet engagement dans sa décision relative à l'augmentation de capital d'Air France. Cette décision mentionne en outre l'engagement des autorités françaises " à avoir, vis-à-vis d'Air France, un comportement normal d'actionnaire ; à permettre à la compagnie d'être gérée seulement selon les principes commerciaux et à ne pas

s'immiscer dans sa gestion pour des raisons autres que celles liées à son statut d'actionnaire ”.

Concluant son propos, **M. Jacques Genton** a indiqué qu'il lui avait paru utile d'apporter ces quelques précisions historiques et juridiques afin que chacun dispose d'une information complète sur ce sujet.

Mme Danièle Pourtaud a alors indiqué qu'un porte-parole de la Commission européenne avait déclaré le 5 septembre à propos de cette affaire : “ Nous ne demandons pas qu'une entreprise soit privée ou publique, mais qu'elle soit concurrentielle et qu'elle suive les règles du marché (...). Si le Gouvernement d'aujourd'hui estime (...) qu'il faut peut-être ne pas privatiser, ce n'est pas du ressort de la Commission européenne. Tout ce que nous voulons, c'est que les règles du marché soient respectées, peu nous importe la forme de l'entreprise ”.

Mme Danièle Pourtaud a en outre rappelé qu'à l'initiative du Gouvernement de M. Pierre Bérégovoy, les institutions communautaires avaient reconnu dans un règlement de 1992 la possibilité pour les Etats d'imposer des obligations de service public aux compagnies aériennes dans un souci d'aménagement du territoire.

M. Emmanuel Hamel s'est demandé s'il était normal que la Commission européenne puisse imposer à un Etat de laisser fonctionner une entreprise publique conformément aux seules lois du marché. Il a souligné que la loi du marché tendait à l'emporter dans tous les domaines et a observé que les forces du marché ne servaient pas le progrès social.

M. Jacques Genton, président, a enfin présenté la proposition d'acte communautaire E 924, qui n'a été soumise par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat que le 22 septembre, mais pour laquelle le Gouvernement a demandé que la délégation se prononce en urgence.

Il a précisé que ce texte visait à interrompre certaines relations économiques avec l'Angola afin d'amener l'UNITA à remplir les obligations qui lui

incombent dans le processus de paix. Ce processus destiné à régler un conflit vieux de plus de vingt ans traverse, en effet, une nouvelle phase difficile.

En dépit de la constitution d'un Gouvernement d'unité et de réconciliation nationale entre le MPLA et l'UNITA, l'UNITA refuse en effet de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu du protocole de paix qu'elle a signé à Lusaka en novembre 1994. En particulier, l'UNITA bloque l'extension de l'administration centrale aux provinces qu'elle contrôle et refuse de supprimer ses derniers éléments armés.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a donc décidé, dans sa résolution n° 1127, de prendre de nouvelles sanctions à l'encontre de l'UNITA si celle-ci ne satisfaisait pas à ses obligations avant le 30 septembre prochain.

Le projet de règlement qui est soumis à l'examen de la délégation du Sénat vise à appliquer, au niveau de l'Union, les sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Ces sanctions consistent, entre autres choses, à interdire de livrer à l'UNITA des aéronefs ou éléments d'aéronefs, d'entretenir ou d'assurer les aéronefs dont elle dispose, ainsi que de délivrer des autorisations de décollage, de survol et d'atterrissage aux appareils de l'UNITA. Ces sanctions s'ajouteront à celles qui s'appliquent déjà à l'encontre de l'UNITA depuis 1993 et qui consistent en l'interdiction de lui fournir certains produits pétroliers. Elles seraient appliquées à compter du 30 septembre 1997, ce qui explique que le Gouvernement ait demandé à la délégation de l'examiner en urgence.

La délégation a décidé, à la suite de la présentation du texte par M. Jacques Genton, Président, **de ne pas intervenir à son sujet, dans la mesure où il se limite à reprendre les sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de l'Angola.**

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DÉLÉGATIONS POUR LA SEMAINE
DU 29 SEPTEMBRE AU 4 OCTOBRE 1997**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 1^{er} octobre 1997

à 9 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Jérôme Clément, président du directeur de la Sept-Arte et président-directeur général de la Cinquième.

- Compte rendu de la mission d'information sur la francophonie et l'enseignement du français en République socialiste du Vietnam.

- Nomination d'un rapporteur sur les propositions de loi :

. n° 391 (1996-1997) de M. Serge Mathieu, relative à l'obligation de scolarité ;

. n° 406 (1996-1997) de M. Jean-Paul Delevoye et plusieurs de ses collègues, tendant à améliorer et compléter la protection des signes et dénominations " olympiques ", ainsi que leurs dérivés.

- Nomination des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 (chargés de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission des finances pendant l'examen des crédits budgétaires, en application de l'article 18, alinéa 4 du Règlement).

Jeudi 2 octobre 1997

à 14 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Louis Le Penec, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur l'enseignement agricole.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Mercredi 1er octobre 1997

à 9 heures 30 et, éventuellement, à 15 heures

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 221 (A.N., 11e législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du quatrième protocole (services de télécommunications de base) annexé à l'accord général sur le commerce des services.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie antérieures au 9 mai 1945 sous forme de mémorandum d'accord et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945.

- Communication de M. Xavier de Villepin, président, sur l'application des lois.

- Désignation des candidats titulaires et suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte

paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme du service national.

- Examen du rapport de M. Serge Vinçon sur le projet de loi n° 426 (1996-1997) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant réforme du service national.

Commission des Affaires sociales

Mardi 30 septembre 1997

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements au projet de loi n° 423 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes (rapporteur : M. Louis Souvet).

- Désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 423 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire
et des Comptes économiques de la Nation**

Mercredi 1er octobre 1997

à 10 heures

Salle de la Commission

- Communications sur les missions d'information effectuées par :

. MM. Philippe Marini et Henri Torre sur les activités du commissariat à la réforme de l'Etat.

. M. Jacques Baudot sur la politique de la mémoire menée par le ministère des anciens combattants.

. M. Philippe Marini sur les régimes de retraite complémentaire des fonctionnaires.

- Examen du rapport de M. Jacques Chaumont sur le projet de loi n° 219 (1996-1997), autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales.

- Examen du rapport de M. Jacques Chaumont sur le projet de loi n° 341 (1996-1997), autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kenya en vue d'éviter les doubles impositions en matière de transport aérien en trafic international.

Jeudi 2 octobre 1997

Salle de la Commission

à 9 heures :

- Examen des amendements au projet de loi n° 425 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier (M. Alain LAMBERT, rapporteur général).

à 14 heures 30 :

- Audition de M. Mario Monti, commissaire européen, sur la TVA intracommunautaire et l'harmonisation des fiscalités des pays membres de l'Union européenne.

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mercredi 1er octobre 1997

à 10 heures

Salle de la Commission des Lois

- Communication de M. Alex Türk sur l'autorité de contrôle commune de Schengen.

- Compte rendu de la mission d'information sur la justice en Grande-Bretagne.

- Communication de M. Pierre Fauchon sur l'espace judiciaire européen.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mardi 30 septembre 1997

à 16 heures

Salle n° 261

- Communication de M. Denis Badré sur son entretien avec M. Mario Monti, Commissaire européen chargé du marché intérieur et de la fiscalité, sur le régime définitif de TVA en Europe.

- Suite de l'examen de la proposition d'acte communautaire E 823 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement sur le rapport de M. Lucien Lanier.

- Communication de M. René Trégouët sur la proposition d'acte communautaire E 887 concernant les équipements de télécommunications connectés et la reconnaissance mutuelle de la conformité de ces équipements.

Mercredi 1er octobre 1997

à 17 heures

Salle n° 261

- Examen du rapport d'information de M. Christian de La Malène sur le traité d'Amsterdam.