

LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 3 – SAMEDI 18 OCTOBRE 1997

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| Affaires culturelles | 297 |
| Affaires économiques | 307 |
| Affaires étrangères | 341 |
| Affaires sociales | 363 |
| Finances | 421 |
| Lois | 481 |
| Commission mixte paritaire | 529 |
| Commission spéciale | 537 |
| Délégation du Sénat pour l'Union européenne | 539 |
| Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques | 555 |
| Programme de travail pour la semaine du 20 au 25 octobre 1997 | 565 |

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | Pages |
|---|-------|
| | — |
| Affaires culturelles | |
| • <i>Audiovisuel</i> | |
| - Audition de M. Hervé Bourges, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel | 297 |
| Affaires économiques | |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1998</i> | |
| - Audition de M. Louis Le Penec, ministre de l'agriculture et de la pêche | 307 |
| - Audition de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement | 325 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Commission supérieure du service public des postes et télécommunications</i> | |
| - Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat | 318 |
| • <i>Résolutions européennes - Energie - Proposition de directive du Conseil concernant le marché intérieur du gaz naturel (Ppr n° 438 - E - 211)</i> | |
| - Examen du rapport | 318 |
| • <i>Mer - Loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines (Pjl n° 437)</i> | |
| - Examen des amendements | 323 |
| • <i>Erratum au bulletin des commissions n° 2</i> | 322 |

Affaires étrangères

| | |
|--|-----|
| • <i>Nomination de rapporteur</i> | 341 |
| • <i>Défense - Réforme du service national (Pjl n° 30)</i> | |
| - Examen du rapport en nouvelle lecture | 341 |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1998</i> | |
| - Audition du Général Philippe Mercier, chef d'Etat-Major de l'armée de terre | 351 |
| - Audition de l'amiral Jean-Charles Lefebvre, chef d'Etat- Major de la marine | 354 |
| - Audition de M. Bernard Prévost, directeur général de la gendarmerie nationale | 356 |

Affaires sociales

| | |
|---|-----|
| • <i>Projet de loi de finances pour 1998</i> | |
| - Audition de M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants | 363 |
| - Audition de M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche | 376 |
| - Audition de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer | 409 |
| - Examen du rapport pour avis sur le budget des départe- ments et territoires d'outre-mer pour 1998 (aspects sociaux) | 415 |
| • <i>Sécurité sociale - Rapport annuel de la Cour des Comptes</i> | |
| - Audition de M. Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des Comptes, accompagné par M. Gabriel Mignot, président de la VI ^e chambre et Mme Anne-Marie Boutin, rapporteur gé- néral | 367 |
| • <i>Projet de loi de finances de la sécurité pour 1998</i> | |
| - Audition de M. Jean-Marie Spaeth, président du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) | 383 |
| - Audition de M. Bernard Caron, président de l'agence cen- trale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) | 387 |

| | |
|---|-----|
| - Audition de M. Joël Ménard, président de la conférence nationale de la santé, accompagné de Mme Isabelle Tamalet et de MM. Olivier Joyeux, Claude Bouchet, Jacques Vleminckx et Mathieu Méreau, représentants du Bureau de cette conférence | 395 |
| - Audition de M. Jean-Paul Probst, président de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) | 400 |
| • <i>Sécurité sociale - Alsace-Moselle - Régime local d'assurance maladie des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (Ppl n° 410)</i> | |
| - Examen du rapport | 390 |

Finances

| | |
|---|-----|
| • <i>Projet de loi de finances pour 1998</i> | |
| - Audition de M. Alain Richard, ministre de la Défense | 457 |
| - Audition de M. Louis Besson, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, des transports et du logement, chargé du logement | 472 |
| - Examen des rapports spéciaux : | |
| . Intérieur et décentralisation | |
| Décentralisation | 421 |
| . Equipement, transports et logement | |
| V - Tourisme | 431 |
| . Services du Premier ministre | |
| II - Secrétariat général de la défense nationale | 441 |
| III - Conseil économique et social | 437 |
| . Fonction publique et réforme de l'Etat | 446 |
| . Emploi et solidarité | |
| III - Ville et intégration | 454 |
| • <i>Résolutions européennes - Fiscalité - Télécommunications - Régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de télécommunications (Ppr n° 265 - E - 785)</i> | |
| - Examen du rapport | 469 |
| • <i>Finances publiques - Mesures urgentes à caractère fiscal et financier (Pjl n° 26)</i> | |

| | Pages |
|---|-------|
| | — |
| - Examen du rapport en nouvelle lecture | 439 |
| - Examen des amendements | 478 |
| | |
| Lois | |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 520 |
| • <i>Justice - Prévention et répression des infractions sexuelles et protection des mineurs victimes (Pjl n° 11)</i> | |
| - Auditions : | |
| . Mme Marie-Elisabeth Cartier, professeur de droit pénal à l'Université de Paris II | 481 |
| . MM. Michel Lacour, psychiatre à l'Hôpital de Poissy et Roland Coutanceau, fondateur d'une antenne de psychiatrie et psychologie légale réservée aux adultes à La Garenne-Colombes et président de l'association de psychiatrie et de psychologie légale | 485 |
| . MM. Philippe Jeannin, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux et Yvon Tallec, premier substitut, chef de la douzième section du Parquet des mineurs de Paris | 492 |
| . Dr Claude Balier, fondateur du service médico-psychologique régional de la prison de Varcès (Isère) | 496 |
| . MM. Pascal Faucher, président de l'association nationale des juges de l'application des peines et Godefroy du Mesnil de Buisson, vice-président de cette association | 498 |
| . Mme Maggy Leroy-Hyest, médecin conseiller auprès de l'Inspecteur d'Académie, responsable du service de promotion de la santé en faveur des élèves de Seine-St-Denis | 504 |
| . M. Gérard Devis, proviseur du Lycée Pothier d'Orléans | 505 |
| . M. Alain Boulay, président de l'association Aide aux parents d'enfants victimes | 508 |
| . Mmes Anne-Marie Vignaud, juge des enfants à Bordeaux et Christiane Berkani, juge d'instruction à Paris pour les mineurs | 511 |
| . Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice | 514 |

| | |
|--|-----|
| . Mme Ségolène Royal, ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, chargé de l'enseignement scolaire | 518 |
| • <i>Contrôle de l'application des lois (1^{er} octobre 1996 - 30 septembre 1997)</i> | |
| - Communication | 521 |
| • <i>Mission d'information - Europe - Sécurité - Processus européen de coopération policière</i> | |
| - Echange de vues | 521 |
| - Désignation des membres | 522 |
| • <i>Elections - Union européenne - Traité de Maastricht - Exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (Pjl n° 21)</i> | |
| - Examen du rapport en deuxième lecture | 522 |
| • <i>Anciens combattants - Edification d'un monument au mont Valérien portant le nom des résistants et des otages fusillés dans les lieux de 1940 à 1944 (Ppl n° 362)</i> | |
| - Examen du rapport | 527 |

Commissions mixtes paritaires

| | |
|--|-----|
| • <i>Inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales</i> | 529 |
|--|-----|

Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes

| | |
|---------------------------------------|-----|
| • <i>Constitution du Bureau</i> | 537 |
|---------------------------------------|-----|

Délégation du Sénat pour l'Union Européenne

| | |
|---|--|
| • <i>Résolutions européennes - Actes communautaires</i> | |
|---|--|

| | |
|--|-----|
| - E. 838 - Cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau | 539 |
| - E. 865, E. 870, E. 880 - Programmes d'action communautaire concernant la prévention des blessures, maladies rares et maladies liées à la pollution | 542 |
| - E. 913 - Exigences de sécurité et attestation de compétence professionnelle pour le personnel de cabine de l'aviation civile . | 545 |
| - Audition de M. Pierre Moscovici, ministre déléguée, chargée des affaires européennes | 546 |

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

| | |
|--|-----|
| • <i>Santé publique - Environnement « L'amiante dans l'environnement de l'homme : ses conséquences et son avenir »</i> | |
| - Examen du rapport | 555 |
| • <i>Nomination de représentants de l'Office</i> | 560 |
| • <i>Energie nucléaire - Mission sur les orientations stratégiques pour l'aval du cycle nucléaire</i> | |
| - Nomination de rapporteurs | 561 |
| - Echange de vues | 562 |
| • <i>Bioéthique - Saisine relative à la connaissance des gènes et leur utilisation</i> | |
| - Examen de l'étude de faisabilité | 562 |
| • <i>Energie nucléaire - Sécurité nucléaire et programme de réacteur européen à eau pressurisée (EPR)</i> | |
| - Examen de l'étude de faisabilité | 564 |
| • <i>Colloque « La société de l'information : quel avenir ? »</i> | |
| - Communication | 564 |

Programme de travail des commissions, groupes d'études, délégations et offices pour la semaine du 20 au 25 octobre 1997

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 14 octobre 1997 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.- La commission a entendu **M. Hervé Bourges, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.**

M. Hervé Bourges a, dans un propos introductif, mis en relief les conséquences de l'évolution actuelle du paysage audiovisuel sur la fonction de régulation, notant l'existence de zones de non-droit et de dispositions inapplicables ou insuffisantes dans la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication.

Il a estimé nécessaire d'accompagner la révolution de la communication audiovisuelle sur le plan juridique et sur le plan économique. Rappelant l'efficacité du système des quotas, la diminution progressive de la part des oeuvres audiovisuelles américaines dans les programmes des chaînes généralistes (en 1996, pour la première fois, plus de la moitié des fictions diffusées en France ont été des oeuvres originales européennes), le succès croissant en terme d'audience et d'exportation des oeuvres françaises, **M. Hervé Bourges** a noté que ce dispositif est actuellement remis en cause à la suite d'un arrêt de la Cour européenne de justice condamnant la Belgique pour le conventionnement obligatoire des chaînes européennes diffusées sur le câble dans ce pays. En effet, la procédure de conventionnement permet en France d'imposer le respect des quotas de diffusion d'oeuvres françaises à l'ensemble des chaînes diffusées sur le territoire. Or, à la demande du commissaire européen Marcelino Oreja, le Gouvernement français a accepté la substitution d'un simple dépôt de déclaration au conventionnement des chaînes européennes. La déclaration donnera la possibilité de vérifier que les chaînes demandant leur reprise sur le câble français sont effectivement conventionnées dans un autre pays de l'Union européenne et qu'elles respectent les disposi-

tions de la directive " Télévision sans frontières ", mais pas de leur faire appliquer la réglementation française des quotas.

Il reste possible d'appliquer les quotas français aux opérateurs français, mais en infligeant à ceux-ci une distorsion de concurrence qui les affaiblira face aux opérateurs européens et desservira, en fin de compte, l'industrie française des programmes.

M. Hervé Bourges a estimé nécessaire, à la lumière de cet exemple, d'inventer une autre manière, moins détaillée, plus adaptable, plus régulatrice que réglementaire, d'encadrer l'évolution du marché audiovisuel. Il s'agirait de moduler les obligations des diffuseurs en fonction des réalités du marché à un moment donné.

Il a illustré cette proposition avec l'exemple d'un projet de chaîne thématique pour enfants qui se trouve dans l'impossibilité de satisfaire aux obligations de quotas de diffusion faute de programmes français en quantité suffisante sur le marché. Le CSA ne pouvant par conséquent conventionner cette chaîne, celle-ci pourrait demander son conventionnement dans un pays étranger, ce qui lui donnerait la possibilité d'être reprise sur le câble français avec des obligations de contenu beaucoup moins rigoureuses. Dans ces conditions, il aurait été souhaitable que le CSA ait la possibilité de négocier avec cette chaîne des conditions particulières de diffusion d'oeuvres d'expression originale française. La possibilité, prévue par la loi, d'étaler sur cinq ans l'application de la réglementation des quotas est insuffisante pour permettre le conventionnement de la chaîne.

M. Hervé Bourges a présenté le système de renouvellement automatique des autorisations des opérateurs de radio et de télévision comme un autre exemple de la rigidité excessive de la loi sur la liberté de communication. Cette disposition introduite par la loi du 2 février 1994 a imposé en 1996 au CSA le renouvellement des conventions de M6 et de TF1, obligation confirmée par le Conseil

d'Etat à la suite d'un recours intenté contre cette décision. La même disposition législative provoque, dans le secteur de la radio, le gel des autorisations détenues par 1.300 radios privées, et a suscité le mouvement de rachat illicite de fréquences déclenché par certains opérateurs privés de toute perspective de développement.

Le CSA a dénoué cette crise par la concertation en lançant un appel à candidatures pour l'attribution de 450 fréquences dont un tiers provient d'acquisitions illégales. Ceci permettra de donner une certaine marge de développement aux différents opérateurs, mais démontre aussi la nécessité de reconnaître au CSA une liberté d'appréciation plus grande en ce qui concerne le renouvellement des autorisations d'utiliser les fréquences.

En matière de quotas de chansons françaises, par ailleurs, la loi devrait permettre la modulation des obligations des opérateurs en fonction des différents types de radios et des caractéristiques des programmes. Une telle modulation ne peut être réalisée que dans les conventions conclues entre le CSA et les opérateurs au moment de la délivrance des autorisations d'utiliser les fréquences radio-phoniques.

M. Hervé Bourges a ensuite évoqué un certain nombre de cas dans lesquels l'évolution des techniques impose une modification rapide de la loi du 30 septembre 1986.

Il s'agit d'abord de la réglementation de la télévision par satellite. Avec la numérisation de la diffusion satellitaire et le lancement de trois bouquets de programmes en 1996, le nombre d'abonnés a été multiplié par quatre. Cette évolution très rapide soulève des questions de principe : le rôle du secteur public sur ce mode de diffusion, le régime juridique du contrôle d'accès, le pluralisme de l'offre des programmes, la détention de droits exclusifs, l'application des régimes de quotas. Un rapport transmis par le CSA à la commission des finances en août dernier étudie ces aspects. La réglementation actuelle ne permet

pas de faire face au développement de la télévision par satellite et le régulateur ne peut intervenir que par des prises de position publiques sans caractère contraignant. C'est ainsi que l'avis exprimé par le CSA sur la diffusion exclusive des chaînes publiques par un bouquet satellitaire n'a pas eu de suite. En ce qui concerne le contrôle d'accès, le CSA souhaite qu'une seule autorité soit chargée de la mise en oeuvre des dispositions légales qu'il sera nécessaire de prendre et de leur sanction. Son expérience en matière de régulation devrait lui permettre de bien assumer cette fonction.

M. Hervé Bourges a aussi insisté sur la nécessité de soumettre au régime juridique de la communication audiovisuelle les nouveaux moyens de diffusion de programmes audiovisuels et radiophoniques. La loi devrait étendre et adapter aux nouveaux services distribués par les nouveaux moyens de diffusion les réglementations, les procédures, les principes et les sanctions applicables aux services traditionnels. Parmi les principes dont il importe d'assurer ainsi l'application figurent le droit de réponse, la protection des mineurs, le renforcement de nos industries culturelles.

M. Hervé Bourges a observé à cet égard que l'autorité de régulation des télécommunications (ART) n'avait reçu aucune compétence en matière de régulation des contenus et que le CSA, seul compétent sur les contenus, devait disposer du pouvoir d'autoriser, conventionner, contrôler, sanctionner les services radiophoniques et audiovisuels qui seront proposés sur les réseaux téléphoniques.

Il sera indispensable de définir précisément les compétences respectives du CSA et de l'ART, ces deux instances vont d'ailleurs prochainement établir des contacts afin d'examiner les problèmes qui se posent à cet égard.

M. Hervé Bourges a enfin noté que les autorisations temporaires actuellement accordées pour expérimenter

des services locaux de télévision ne permettaient pas d'assurer le développement de ce type de services.

En conclusion de son intervention, **M. Hervé Bourges** a estimé que le projet de loi sur la communication audiovisuelle en cours d'élaboration devrait prendre acte du progrès technologique, clarifier la définition de la communication audiovisuelle, répondre à la convergence des différents marchés, se présenter ainsi comme le texte fondateur de notre communication audiovisuelle.

L'objectif serait en particulier de permettre à l'instance de régulation d'adapter son contrôle aux nouvelles réalités économiques, spécialement en la chargeant d'assurer le pluralisme des opérateurs et des programmes. La multiplication des supports et les phénomènes de concentration doivent en particulier susciter une nouvelle gestion des droits de diffusion audiovisuelle, cinématographique et sportive. Il faudra aussi assurer le pluralisme des opérateurs et des services en instituant des procédures simples et transparentes.

M. Hervé Bourges a estimé qu'il convenait, à cette fin, de reconnaître au CSA l'exercice d'une nouvelle fonction de "régulation économique". Il tente dès à présent d'orienter dans ce sens l'action du conseil, assurant, en particulier dans le domaine de la radio, une "veille anti-concentration" qui a conduit à adopter une attitude très ferme vis-à-vis du groupe Lagardère qui dépasse actuellement le seuil anticongestion fixé par la loi. Il apparaît nécessaire d'étendre ce type de régulation à l'ensemble du marché audiovisuel. Le CSA, qui dispose d'une expérience en la matière, est prêt à assurer cette responsabilité. Il a engagé une réflexion sur ce thème et présentera prochainement des propositions précises susceptibles de conduire la mutation de notre système audiovisuel.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jean-Paul Hugot, relevant le caractère d'urgence pris par la modification de la loi du 30 septembre 1986, a demandé si le CSA était associé à l'élaboration du projet

de loi annoncé. Il a demandé à M. Hervé Bourges d'expliquer la notion de régulation économique et s'est déclaré en accord avec l'objectif de limiter la concentration dans le secteur audiovisuel, tout en observant que cela ne devait pas conduire à concentrer en faveur d'une autorité administrative des pouvoirs qui limiteraient la fluidité du marché.

Il a aussi demandé des explications sur l'engagement pris récemment par M. Hervé Bourges de ne pas sanctionner la diffusion en première partie de soirée de films interdits aux moins de douze ans à la condition qu'il s'agisse de films " ambitieux ".

Il l'a enfin interrogé sur les problèmes posés récemment par la qualification de la série télévisée Sydney Police, diffusée par TF1, au regard du décompte des obligations de diffusion, et sur l'avancement de l'audit des fréquences radiophoniques lancé l'été dernier sous la direction du CSA.

M. Michel Pelchat a estimé que la condamnation de la Belgique par la Cour européenne de justice avait peut-être une portée plus limitée que ne l'estimait M. Hervé Bourges en raison aussi bien du caractère peu impératif des dispositions de la directive en matière d'obligations de diffusion, que de l'importance prise par la diffusion satellitaire de programmes de télévision. En ce qui concerne les quotas, il a noté, à propos de la chaîne thématique pour les jeunes citée par M. Hervé Bourges, qu'une application étalée sur plusieurs années pouvait être une bonne solution, et s'est prononcé en faveur d'une application souple de la réglementation.

Evoquant la montée en puissance des bouquets satellitaires, il a noté que, comme on le constate sur le marché américain avec le succès de Direct TV, ceux-ci séduisaient la clientèle des abonnés au câble à cause de la plus grande qualité des images et de la diversité des programmes.

Il a enfin jugé que le pôle audiovisuel public devait continuer d'exister et qu'il serait nécessaire de procéder à cette fin à une refonte globale de la redevance.

Mme Danièle Pourtaud a estimé qu'il ne fallait pas nécessairement opposer la régulation et la réglementation mais plutôt réfléchir à l'élargissement des pouvoirs du CSA, spécialement en matière de reconduction des autorisations d'utiliser les fréquences. Elle a exprimé son accord avec l'idée de renforcer la régulation économique à côté de la régulation juridique et a demandé si le CSA était favorable au maintien de deux autorités de régulation et comment il concevait l'articulation de ses compétences avec celles du Conseil de la concurrence.

Elle a aussi demandé comment se déroulait l'appel à candidature lancé récemment par le CSA dans le secteur de la radio.

M. Ivan Renar, notant que la mondialisation n'était pas propice à la qualité intellectuelle des programmes, a estimé qu'il appartenait aux pouvoirs publics de conserver une maîtrise de ce processus en termes d'éthique, d'esthétique et d'intérêt social.

M. Ambroise Dupont, s'inquiétant de l'affaiblissement du système des quotas, a demandé selon quels axes on pouvait envisager de redynamiser la production française.

En réponse aux questions des intervenants, **M. Hervé Bourges** a notamment apporté les précisions suivantes :

- le CSA n'a pas encore été associé à l'élaboration du projet de loi sur l'audiovisuel qui, au demeurant, ne paraît pas encore très avancée. A la connaissance de M. Hervé Bourges, il avait été envisagé de déposer ce texte sur le bureau de l'Assemblée nationale en décembre. Il semble que ce dépôt ne soit plus considéré comme une priorité et que l'examen du projet ne soit désormais programmé qu'entre le printemps et la fin de 1998, ce qui pose de graves problèmes compte tenu des " zones de non-droit "

qui se sont révélées. Le cabinet du Premier ministre a été informé de ces difficultés ;

- le CSA souhaite disposer de pouvoirs supplémentaires afin de mieux répondre à l'évolution du secteur audiovisuel. La loi de 1986 ne lui accorde pas de pouvoirs réglementaires. Il n'en est pas moins nécessaire de lui accorder des marges de manoeuvre supplémentaires. Ainsi, la longueur actuelle des procédures de sanction, due en particulier à l'intervention du juge administratif, retire largement leur portée aux sanctions décidées. En outre, la loi de 1986 interdit au CSA d'intervenir a priori, même s'il est averti des probables dérives d'un programme ;

- le CSA a fait respecter les quotas, en imposant à l'occasion de très fortes amendes aux diffuseurs. Il convient toutefois de regretter que la faible mobilisation de l'exécutif ait retardée, de quatre ans dans le cas de TF1, le versement effectif de certaines amendes. C'est pourquoi le CSA a choisi de privilégier, par rapport aux sanctions pécuniaires, une concertation avec les producteurs conduisant à l'augmentation des obligations de production ;

- il est parfois difficile d'identifier la nationalité de certaines productions. Le feuilleton Sidney Police a été vendu par la BBC et considéré par TF1 comme une oeuvre européenne. La BBC, consultée sur la nationalité de l'oeuvre, n'a transmis de réponse qu'après un délai de dix mois en expliquant qu'il s'agissait d'une co-production anglaise et australienne. Le CSA a décidé, compte tenu de l'instruction particulièrement longue de ce dossier, par cinq voix contre quatre, de " neutraliser " cette oeuvre, pour le calcul du respect du quota de 60 % d'oeuvres européennes ;

- en ce qui concerne le problème de la violence, le CSA a mis en place la signalétique des programmes en concertation avec les diffuseurs. Ce système, qui oblige les chaînes à visionner les fictions diffusées, ce qui n'était pas systématiquement le cas auparavant, est connu, apprécié et suivi par une majorité de Français comme le montre un sondage récent. Il a été décidé, à la suite des pressions de

producteurs français, de ne pas sanctionner la diffusion de films " ambitieux " interdits aux moins de 12 ans en début de soirée, à condition que la signalisation soit respectée. Ceux-ci, initialement favorables au dispositif " antiviolence " mis en place par le CSA et les diffuseurs, ce sont en effet tardivement rendu compte qu'il pouvait affecter des productions françaises. Au demeurant, l'efficacité du système est aussi limitée en amont dans la mesure où la commission de classification des films donne des avis que le ministre décide assez souvent de ne pas suivre à la demande des producteurs. C'est ainsi que le film " l'Appât " interdit aux moins de 12 ans pour la diffusion en salle, aurait aisément pu être interdit aux moins de 16 ans ;

- les experts consultés dans le cadre de l'audit des fréquences feront des propositions le 21 octobre. Quant à la réattribution en cours de près de 500 fréquences, les décisions seront prises compte tenu du nécessaire pluralisme du paysage radiophonique et de l'équilibre entre les cinq catégories de radios définies par le CSA. Les radios qui ont rendu des fréquences ne les retrouveront pas nécessairement. Le résultat sera équitable, même s'il donne lieu à polémiques ;

- le récent arrêt de la Cour européenne de justice condamnant la Belgique n'a pas été sans conséquence puisque le ministre de la communication a indiqué au CSA qu'il n'était plus habilité à conventionner des chaînes européennes déjà conventionnées dans leur pays d'origine ;

- l'augmentation de la redevance prévue en 1998 apparaît insuffisante pour couvrir les besoins du secteur public. Le CSA approuvera sans réserve toute décision de réduire la part de publicité dans le financement des chaînes publiques et de donner à celles-ci les moyens de leurs ambitions ;

- il faudrait que la loi élargisse les marges de manoeuvre du CSA afin de réduire le risque d'une censure

de ses décisions par le Conseil d'Etat. Le cas de la radio Ici et Maintenant est symptomatique. Cette radio s'est rendue coupable d'un défaut de maîtrise de l'antenne particulièrement grave conduisant à son utilisation par des groupes extrémistes. Le CSA avait donc décidé de ne pas accorder à Ici et Maintenant le renouvellement de son autorisation d'utiliser les fréquences. Un recours déposé par les responsables de cette radio devant le Conseil d'Etat a conduit à l'annulation de cette décision ;

- pour remplir sa mission de régulation, le CSA dispose d'un budget de 200 millions de francs et de 200 personnes. Il tente actuellement de recruter des analystes financiers et économiques ;

- il ne semble pas souhaitable de confier la régulation de l'ensemble de la communication à un seul organisme qui serait vraisemblablement amené à privilégier les aspects techniques sur les contenus. Il est préférable de bien délimiter les domaines de compétence de l'ART, organisme essentiellement technique, et du CSA ;

- il y a une corrélation évidente entre l'augmentation de la production audiovisuelle et cinématographique, et une certaine dégradation de la qualité des programmes. Les comparaisons entre télévisions étrangères et télévision française restent cependant favorables à celle-ci ;

- les quotas ont protégé la production française : notre cinéma est le deuxième au monde. Il faut cependant savoir qu'un film est préfinancé par la télévision et le centre national de la cinématographie avant même son passage en salle, ce qui attire l'attention sur les problèmes que pose la qualité de la production. L'incitation à la qualité de la production et la gestion des droits sont désormais les principaux problèmes qui se posent aux responsables du secteur audiovisuel.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 14 octobre 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur le projet de loi de finances pour 1998.**

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué à titre liminaire que son budget était en quasi-reconduction avec 35,2 milliards de francs soit -0,2 %. Il a ajouté qu'en enlevant les dotations exogènes (crédits BAPSA et crédits de bonification), les crédits étaient en augmentation de +0,2%.

Il a précisé que le monde agricole était confronté à un certain nombre de défis. Les 35 milliards de francs du budget du ministère et les 139 milliards de francs d'autres concours français et européen devaient, a-t-il ajouté, impérativement contribuer à les relever.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a souligné qu'il s'agissait de répondre aux difficultés qui se faisaient jour avec le risque d'abandon de parties importantes de notre territoire, la concentration excessive des exploitations et des ateliers de production, les risques sanitaires ainsi que les difficultés d'adaptation de l'offre à la demande.

Il a précisé que l'installation, la qualité et la sécurité sanitaire de l'alimentation et enfin l'enseignement, constituaient les trois priorités budgétaires pour une agriculture tournée vers l'avenir.

Il a noté que les autres dotations d'intervention du ministère étaient quasiment maintenues en francs courants, afin de conserver les moyens d'assurer un développement durable et harmonieux de l'agriculture et de la pêche dans le cadre d'une vraie politique d'aménagement rural et d'environnement.

En ce qui concerne l'installation en agriculture, **M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué qu'il y avait affecté près d'un milliard de francs, considérant que la mise en place de moyens adaptés à l'évolution du monde rural était le gage du maintien du rôle de l'agriculture dans la société.

Il a rappelé que l'installation se heurtait à trois difficultés, la première venant de l'importance croissante des capitaux à mobiliser pour s'installer, la deuxième issue de la politique des structures et la troisième provenant des difficultés à attirer vers le métier d'agriculteur des jeunes non issus du monde agricole.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a précisé qu'il mettait en place un instrument financier nouveau, le Fonds pour l'installation en agriculture (FIA), doté de 160 millions de francs et qu'il avait discuté avec la profession des modalités concrètes d'application du dispositif destiné à favoriser l'installation, notamment en dehors du cadre familial.

A côté de ce nouvel instrument, il a indiqué le maintien à l'identique des moyens traditionnels d'aide à l'installation -rappelant le financement de 10.000 dotations aux jeunes agriculteurs-. Il a souhaité réorienter ces dispositifs en donnant au maximum de jeunes issus ou non du milieu rural la possibilité de s'installer, en augmentant notamment de près de 30 % les crédits consacrés aux stages à l'installation.

Il a ensuite abordé les questions de sécurité et de qualité de l'alimentation, secteurs pour lesquels les crédits augmentent de 14 %. Il a rappelé que ce sujet devenait plus prégnant et qu'il fallait défendre tant la qualité des produits, que la sécurité des consommateurs. Il a indiqué que l'Agence de Sécurité Sanitaire des aliments devrait rationaliser et renforcer les instances d'expertises relative à l'alimentation humaine et animale.

Il a constaté que le budget 1998 se donnait donc les moyens de répondre à ces préoccupations par :

– tout d'abord une augmentation des crédits consacrés aux contrôles et à la santé animale (+ 21,3 %), à la protection sanitaire des végétaux (+ 16,7 %), aux analyses vétérinaires et phytosanitaires, ainsi qu'au fonctionnement des postes d'inspection frontaliers (+ 13 %) ;

– ensuite un effort particulier en matière de recherche avec l'augmentation de 6,4 % des crédits du Centre National d'Etudes Vétérinaires et Alimentaires (le CNEVA).

Il a enfin souligné que la qualité des produits était marquée cette année par une remise à niveau des crédits de l'Institut national des appellations contrôlées (INAO), qui progressaient de 8,7 % pour atteindre une dotation de 72 millions de francs.

Abordant la troisième priorité, **M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a précisé que l'enseignement, la formation professionnelle agricole et l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire constituaient une originalité essentielle du monde rural en apportant une part essentielle des talents dont l'économie agricole et alimentaire avait besoin. Il a noté que l'éducation n'avait pas été dans le passé suffisamment au cœur des actions de ce ministère alors que la demande des familles et des élèves était considérable.

Il a souligné que les crédits destinés à l'enseignement et à la formation professionnelle s'élevaient à 6,438 milliards, soit un accroissement de 4,9 %.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a précisé que cette priorité se marquait aussi par la création de 150 emplois et par le démarrage du mouvement de résorption de la précarisation avec la transformation des crédits de vacation et d'heures supplémentaires en emplois nouveaux.

Il a ajouté que la priorité à l'enseignement et à la formation se marquait aussi par l'augmentation des moyens du secteur public qui s'établissaient à 3,7 milliards de francs.

Il a indiqué que l'enseignement supérieur faisait l'objet en 1998 d'une remise à niveau important, celui-ci devant s'inscrire dans le mouvement général de modernisation des méthodes d'enseignement, notamment par l'ouverture sur l'université et sur l'extérieur.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a souhaité par ailleurs que la situation des familles défavorisées ne soit pas oubliée. Il a aussi lancé dès la rentrée 1997 la première étape du dispositif du Fonds social lycéen doté de 7 millions de francs.

Il a rappelé son attachement, pour l'enseignement privé, au respect de la loi de 1984 élaborée par Michel Rocard, précisant que les crédits de l'enseignement privé augmentaient également de 8 %.

Il a précisé qu'avec une telle augmentation les dotations de l'enseignement et de la formation professionnelle permettraient de répondre aux défis auxquels l'enseignement était confronté, soit la diversification constante des activités de la filière agricole et alimentaire.

Il a insisté sur le fait que la multifonctionnalité de l'agriculture était une réalité que l'enseignement se devait de prendre en compte.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué ensuite que le budget 1998 était un moyen de mener une politique agricole tournée vers l'occupation de l'espace rural et du développement rural.

Il a souligné que son ambition était de construire une politique agricole qui, sans négliger les marchés, privilégiait le territoire, c'est-à-dire une politique d'installation, de structure, de compensation des handicaps et de rétribution des services environnementaux.

Il a ajouté que la loi d'orientation devrait privilégier l'occupation de l'espace afin que le territoire agricole français cesse de se déséquilibrer. Il a ainsi insisté sur le maintien des crédits consacrés à l'aménagement rural et à la politique de l'environnement. Il a noté, à cet égard, que

les crédits du Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) étaient pratiquement reconduits à hauteur de 140 millions de francs. Il a souligné que le FGER serait l'un des instruments d'une politique volontariste de localisation des productions et de gestion du territoire pour la production.

Il a ajouté que les crédits de prime à l'herbe et de mesures agri-environnementales étaient également maintenus et qu'elles constituaient un élément essentiel de l'occupation du territoire. Dans le cadre de l'enveloppe de 835 millions de francs inscrite sur le budget 1998, **M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a souhaité engager avec la profession des discussions sur la meilleure allocation possible de ces dotations.

Dans le cadre d'une politique d'aménagement rural soucieuse de l'environnement, il a ajouté qu'il tenait à préserver les crédits affectés au Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et qu'il travaillait en très étroite concertation avec Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à la mise en oeuvre de ce programme. Il a indiqué que le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole devait en effet être adapté afin d'accélérer les programmes de résorption et de restaurer un traitement plus juste entre les élevages.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a ensuite précisé que les dotations d'intervention en faveur des marchés et de modernisation des filières étaient pratiquement reconduites, une agriculture centrée sur l'aménagement et l'ancrage territorial ne signifiant pas pour autant l'abandon des moyens destinés à soutenir les productions agricoles.

Après avoir précisé que la filière pêche était engagée dans une profonde démarche d'organisation et de restructuration, il a souhaité mieux positionner l'offre française sur des marchés concurrentiels, mais porteurs, de façon à revaloriser les produits débarqués pour garantir la rémunération de la production.

Constatant que la filière était encore insuffisamment structurée, il a précisé que les crédits du fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la mer (FIOM) étaient reconduits avec 125,3 millions de francs.

Parallèlement, il a ajouté que les actions en faveur de la flotte de pêche et des investissements à terre seraient poursuivies dans le cadre du programme d'orientation pluriannuel n° IV.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a conclu en précisant qu'il était nécessaire dans le cadre changeant de l'Europe agricole et de la réforme de la politique agricole commune (PAC) d'une part, de l'Europe bleue d'autre part, d'anticiper sur les évolutions et pour cela de continuer à dire fortement à Bruxelles quel était le projet français pour l'agriculture et la pêche.

M. Jean François-Poncet, président, a interrogé le ministre sur la politique agricole du Gouvernement en faveur des retraites agricoles et au sujet de l'organisation économique des producteurs. Il s'est ensuite inquiété du montant insuffisant des crédits affectés aux associations spécialisées dans l'animation et le développement rural.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a tout d'abord souhaité préciser que la politique des structures avait contribué à limiter les concentrations d'exploitations.

Il a ensuite demandé au ministre si le bénéfice des crédits du FIA étaient réservés aux jeunes agriculteurs non issus du milieu rural.

Il a ensuite regretté la baisse des recettes du fonds forestier national, du fonds de développement des adductions d'eau et du fonds national des haras. Il s'est ému de la baisse des crédits affectés aux interventions économiques ainsi que de ceux consacrés à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et agro-alimentaires (SOPEXA). Il a, enfin, souhaité avoir des précisions sur le calendrier du projet de loi d'orientation agricole.

M. Jean François-Poncet, président, a approuvé les propos du rapporteur pour avis concernant la réduction des crédits affectés à la SOPEXA

M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, après avoir reconnu la modicité de certaines retraites agricoles, a indiqué clairement son souhait de revaloriser le montant des pensions des agriculteurs. En raison du coût induit par une telle revalorisation, il a souhaité que soient engagées rapidement des mesures progressives, notamment en faveur des petites retraites. Le ministre a cependant constaté que le coût de ces mesures n'était pas actuellement pris en compte par le projet de loi de finances pour 1998.

En ce qui concerne la SOPEXA, **M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a fortement regretté la baisse de 20% des crédits. Il a, néanmoins, indiqué que dans la première mouture de l'avant-projet de loi de finances, aucune dotation ne figurait en faveur de la SOPEXA. Il a souhaité entamer une concertation avec l'ensemble des partenaires afin de dégager une solution permettant de doter suffisamment cet organisme qui contribue, notamment pour les petites et moyennes entreprises, au développement de l'agro-alimentaire. Il a ajouté qu'une mission d'analyse était effectuée actuellement à la SOPEXA par l'Inspection générale des finances et celle de l'agriculture.

Pour ce qui concerne la baisse des recettes d'un certain nombre de fonds, le ministre a indiqué que celle-ci provenait de la baisse du produit de la taxe forestière et de la diminution des prélèvements sur le pari mutuel urbain. Il a rappelé que la loi de finances pour 1997 avait ouvert au FNDAE la possibilité de financer le PMPOA.

Abordant la politique des structures, **M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué que celle-ci n'avait pas empêché l'agrandissement des exploitations agricoles, et que l'installation sociétaire n'y était pas soumise. Il a enfin précisé que les crédits

d'animation rurale, en forte baisse depuis quelques années, étaient maintenus, voire consolidés, avec 17,07 millions de francs pour 1998. Après avoir souligné l'importance du rôle que jouent ces associations dans le milieu rural, il a précisé qu'elles bénéficiaient d'une soixantaine de postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) environ.

M. Dominique Braye s'est inquiété du sort du CNEVA.

M. Fernand Tardy a souhaité que les SAFER ne s'orientent plus vers une solution de facilité consistant à agrandir les exploitants déjà installés au détriment des jeunes agriculteurs. Après s'être félicité de la création du FIA, l'orateur a approuvé l'affirmation dans le projet de loi de finances pour 1998 de la multifonctionnalité de l'enseignement agricole.

M. Michel Souplet a souhaité obtenir des précisions sur l'élaboration du projet de loi d'orientation agricole. Il a ensuite fait valoir que la politique des structures avait été très efficace et que les SAFER avaient joué convenablement leur rôle en gelant et en redistribuant des terres afin d'éviter la spéculation.

Il a ensuite souligné le fait que lors d'un départ en retraite, le prix de cession de l'exploitation agricole constituait, pour le cédant, un complément de retraite nécessaire. Il a ainsi souhaité que des dispositions fiscales soient mises en oeuvre pour prendre en compte ce problème.

M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a précisé que les groupes de travail sur la loi d'orientation agricole devaient rendre leurs conclusions avant la fin de l'année 1997. Il a souhaité que ce projet de loi soit déposé durant le premier semestre 1998. Il a souligné que parallèlement à l'élaboration de ce texte, le volet agricole de l'Agenda 2000 ne devrait pas faire l'objet d'accord avant fin 1998. Néanmoins, il a souhaité que lors du sommet des chefs d'état et de Gouvernement de

Luxembourg, qui devait se tenir à la mi-décembre, le FEOGA ne soit pas considéré comme la variable d'ajustement du budget communautaire dans les prochaines années. Ainsi, la discussion du volet agricole de l'Agenda 2000 ayant démarré depuis quelques semaines, il a estimé nécessaire de mener rapidement à bien le projet de loi d'orientation agricole.

Répondant à M. Fernand Tardy, **M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué que le contrôle des structures était un axe essentiel du projet de loi d'orientation agricole. Il a ensuite souligné l'importance des mesures agri-environnementales, au niveau tant national que communautaire.

En réponse à M. Dominique Braye, le ministre a indiqué que le débat sur le CNEVA restait ouvert avant l'examen par l'Assemblée nationale et que cet organisme ne devait pas rester à l'écart des problèmes de sécurité sanitaire.

Répondant à M. Jean François-Poncet, président, sur la question de l'organisation économique des producteurs, **M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a précisé que les modalités d'organisation de l'organisation commune des marchés (OCM) Fruits et légumes prenaient bien en compte les priorités de la France. Il a approuvé le fait que le renforcement des organisations professionnelles constitue la clef de voûte de cette réforme. Il a conclu sur ce thème en précisant qu'une réunion des principaux responsables de la filière devait avoir lieu prochainement afin de mesurer les premiers impacts de la réforme et apporter les aménagements nécessaires.

En ce qui concerne le calendrier national et communautaire, le ministre a réaffirmé son souhait que le prochain sommet de Luxembourg ne conduise pas à amputer les crédits communautaires destinés à l'agriculture. Il a confirmé que lorsque le projet de loi d'orientation agricole

serait examiné par le parlement, les discussions sur la politique agricole commune (PAC) seraient en cours.

M. Marcel Deneux, après s'être inquiété du devenir du projet de loi sur la qualité sanitaire, a souhaité des précisions sur les crédits affectés à l'agriculture de pointe, la prime d'orientation agricole (POA) et le secteur de la génétique. Il a ensuite interrogé le ministre sur l'éventuelle suppression de la provision pour fluctuation des cours du bois, sur la disparition de la prime à l'herbe et sur les récentes décisions de la commission nationale des calamités agricoles.

M. Jean-Marc Pastor a souhaité que l'enseignement agricole, regroupant 30 % du budget du ministère, soit au centre des préoccupations de la Commission des Affaires économiques. Il a ensuite insisté pour que ce projet de loi d'orientation agricole prenne en compte les problèmes du développement rural. Il a ensuite interrogé le ministre sur les crédits affectés au CNEVA, ainsi que sur l'avenir de la préretraite.

M. Gérard César, après avoir approuvé les propos de M. Jean-Marc Pastor, a interrogé le ministre sur les crédits affectés aux compagnies d'aménagement. Il a ensuite souhaité que l'important travail de concertation qui avait eu lieu sur le projet de loi d'orientation agricole déposé par le précédent gouvernement soit pris en compte.

M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a précisé que la commission des calamités agricoles s'était réunie le 8 octobre dernier et que les arrêtés interministériels étaient sur le point d'être signés. Il a ensuite indiqué que le texte sur la qualité sanitaire devait être examiné au Sénat dans les prochains mois.

En ce qui concerne les crédits affectés au secteur de la génétique, le ministre a confirmé une reconduction à hauteur de 106 millions de francs. Il a ensuite précisé que la prime à l'herbe serait reconduite, du moins à titre provisoire, ce dispositif devant être réexaminé dans les mois à venir. Regrettant la suppression de la provision pour fluc-

tuation du bois, le ministre a indiqué qu'il se rapprochait du ministre des finances sur ce problème afin de trouver une solution adéquate.

En réponse à M. Jean-Marc Pastor, il a confirmé que le projet de loi d'orientation agricole intégrait les questions de ruralité. Il a par ailleurs ajouté qu'un projet de loi sur la forêt serait déposé dans les prochains mois. Il a, de plus, souligné l'augmentation du nombre des stages préparatoires à l'installation.

M. Alphonse Arzel a souhaité des précisions sur la promotion des nouveaux produits ainsi que sur les crédits consacrés à l'animation rurale. Il s'est ensuite inquiété de la suppression des quirats.

M. Jean-Paul Emorine a souhaité que soit reconduit le dispositif de la préretraite pour les agriculteurs qui cèdent leur exploitation à de jeunes agriculteurs et que les crédits du FGER puissent prendre en compte les dépenses relatives à l'entretien des chemins d'exploitations agricoles.

Mme Janine Bardou a souligné la nécessité de mesures d'accompagnement pour les zones de montagne afin d'y maintenir les activités. Elle a interrogé le ministre sur le montant des indemnités compensatrices de handicaps naturels.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite interrogé le ministre sur l'avenir de la prime aux cultures irriguées.

M. Louis le Penec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a expliqué le système auquel les pouvoirs publics étaient parvenus, en concertation avec les organismes interprofessionnels, sur la distinction entre cultures sèches et culture irriguées. Il a confirmé que la prime à l'irrigation était, pour l'instant, maintenue mais que l'écart entre celle-ci et la prime aux cultures sèches ne devait pas excéder 25 %.

Il a par ailleurs indiqué que l'Union européenne s'orientait vers un plafonnement des aides communautaires à titre individuel.

Répondant à M. Alphone Arzel, le ministre a précisé qu'en raison du retard de la mise en place du PMPOA, certaines mesures devaient être rapidement prises. Il a, par ailleurs, rajouté qu'un nouveau système d'autofinancement des investissements remplacerait celui du fonds de placement quirataire pour les jeunes pêcheurs.

En réponse à M. Jean-Paul Emorine, **M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche** a indiqué que 40 millions de francs étaient affectés aux agriculteurs se trouvant en situation difficile. Il a précisé qu'il appartiendrait aux commissions départementales d'orientation agricole d'attribuer ces dotations. Il a, par ailleurs, confirmé qu'aucune organisation professionnelle n'avait souhaité la reconduction du dispositif de la préretraite. Il a ensuite confirmé à M. Jean-Paul Emorine que les dépenses afférentes à l'entretien des chemins d'exploitations agricoles étaient une dépense éligible au titre du FGER.

En réponse à Mme Janine Bardou, il a précisé que le montant des indemnités compensatrices de handicaps naturels était fixé à 1.560 millions de francs pour 1998, soit une baisse de 90 millions de francs. Il a néanmoins ajouté que cette baisse était largement compensée par une augmentation des remboursements communautaires à hauteur de 120 millions de francs. Il a conclu que 130.000 exploitations bénéficiaient de l'indemnité spéciale montagne.

Puis, la commission a proposé **M. Georges Berchet** à la nomination du Sénat pour siéger au sein de la **Commission supérieure du service public des postes et télécommunications**.

Elle a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Henri Revol** sur la proposition de résolution n° 438 (1996-1997) de M. Jacques Oudin, sur la **proposi-**

tion de directive du Conseil concernant des règles communes pour le **marché intérieur du gaz naturel** (n° E-211).

M. Henri Revol, rapporteur, a rappelé que le Sénat s'était déjà prononcé à deux reprises sur la proposition de directive, sa dernière prise de position sur ce dossier ayant donné lieu à l'adoption d'une résolution le 25 avril dernier. Il a indiqué que, depuis cette date, les négociations s'étaient poursuivies et que la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne avait élaboré, le 18 juillet 1997, une proposition de compromis qui avait servi de base aux dernières négociations.

Le rapporteur s'est ensuite félicité des améliorations que comportait ce texte, de nature à satisfaire une partie des préoccupations que le Sénat avait exprimées dans sa dernière résolution. Il a précisé que ces motifs de satisfaction étaient au nombre de trois :

- une meilleure prise en compte des missions de service public des entreprises gazières ;

- un respect mieux assuré de la confidentialité des informations sensibles, dans le cadre des obligations de transparence et de séparation comptable des activités de production, de transport, de distribution et de stockage de gaz naturel imposées par la directive ;

- la faculté, pour les entreprises gazières, d'obtenir certaines dérogations aux règles de l'accès des tiers au réseau, afin d'honorer les contrats d'approvisionnement à long terme assortis de clauses " take-or-pay " qu'elles ont conclus dans le passé ou qu'elles pourront conclure à l'avenir.

M. Henri Revol, rapporteur, a relevé que ces trois avancées significatives qu'emportait la nouvelle proposition de directive ne devaient cependant pas masquer quatre difficultés persistantes.

Il a, en premier lieu, souligné que les dispositions de la directive concernant l'organisation de la distribution du

gaz entraîneraient, purement et simplement, la suppression du quasi monopole de distribution confié à Gaz de France, ce qui ne lui paraissait pas acceptable.

Il a, en second lieu, jugé que le degré d'ouverture du marché qu'emporterait la proposition de compromis allait bien au-delà de ce que la France pouvait accepter. Il a, en effet, considéré que la combinaison des critères fixés en termes de consommation de mètres cubes de gaz par client éligible (c'est-à-dire pouvant passer des contrats de fourniture de gaz et accéder au réseau) et de seuil minimal d'ouverture du marché à la concurrence, entraînerait, eu égard aux spécificités du marché gazier français, une ouverture brutale de ce dernier. Une telle ouverture, a-t-il déclaré, irait à l'encontre de l'objectif de mise en place progressive du marché intérieur du gaz naturel, pourtant affirmé dans les considérants de la proposition de directive, ainsi que du principe de réciprocité.

En troisième lieu, **M. Henri Revol, rapporteur**, a exposé que les modalités d'obtention des dérogations aux règles de l'accès au réseau susceptibles d'être obtenues pour l'application des contrats d'approvisionnement à long terme assortis de clauses de " take-or-pay ", n'apparaissaient pas pleinement satisfaisantes :

– la Commission européenne, chargée de décider en dernier ressort des demandes de dérogation, serait assistée d'un simple comité consultatif dont les avis ne la lieraient pas ;

– les critères sur lesquels elle devrait fonder ses décisions en la matière étaient définis de telle façon qu'elle disposerait d'une large marge d'appréciation.

Le rapporteur a indiqué que ces trois difficultés majeures avaient justifié le dépôt, par M. Jacques Oudin, d'une proposition de résolution.

Il a souligné qu'une quatrième difficulté résultait des dernières modifications apportées, le 7 octobre dernier, à la proposition de compromis de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne. Cette dernière version sou-

levait, a-t-il précisé, un problème lié au dispositif applicable aux stockages des réseaux de transport et de distribution de gaz. Ces derniers seraient soumis aux règles de l'accès des tiers au réseau, alors que les stockages de production ne le seraient pas.

M. Henri Revol, rapporteur, a ensuite présenté la proposition de résolution n° 438 qui propose, notamment, de demander au Gouvernement d'obtenir que l'organisation de la distribution du gaz relève de la compétence de chaque Etat membre, en application du principe de subsidiarité ; de veiller à ce que l'adoption de la directive conduise à une ouverture maîtrisée et progressive du marché français du gaz à la concurrence et de s'opposer, en conséquence, aux propositions formulées par la présidence de l'Union européenne en ce domaine ; s'agissant des difficultés relatives aux modalités d'obtention des dérogations aux règles de l'accès au réseau : d'une part, de s'assurer que la liste des critères pouvant justifier ces dérogations soit rédigée de telle manière qu'elle ne constitue pas un obstacle à leur octroi et, d'autre part, de veiller à ce que la Commission européenne soit assistée par un comité réglementaire dans l'exercice de ses compétences en ce domaine.

Le rapporteur a indiqué que la proposition de résolution demandait enfin au Gouvernement d'informer les organes compétents du Sénat de l'évolution des négociations sur le projet de directive.

M. Henri Revol, rapporteur, a proposé à la commission d'adopter le dispositif ainsi proposé par la proposition de résolution de M. Jacques Oudin, sous réserve de le compléter par un nouvel alinéa tendant à éviter que la future directive fixe des règles discriminatoires en matière de stockages. Il a, par conséquent, proposé que le Gouvernement soit invité à veiller à ce que les stockages des réseaux de transport et de distribution de gaz bénéficient du même traitement que les stockages de production.

A la suite de la présentation du rapporteur, la commission a procédé à un échange de vues.

M. Pierre Lefebvre a déclaré apprécier un certain nombre des propositions avancées par l'auteur de la proposition de résolution et par le rapporteur. Il a cependant estimé que l'adoption de cette dernière reviendrait à entériner l'ouverture du marché gazier à la concurrence et à mettre en cause le monopole de distribution de Gaz de France. Il a annoncé le dépôt, par son groupe, d'une proposition de résolution allant au-delà de celle examinée aujourd'hui.

M. Jean François-Poncet, président, a relevé que le point de vue exprimé par l'orateur précédent allait à l'encontre d'exigences liées à la construction du marché commun. Il a estimé qu'il convenait, certes, d'encadrer et de rendre progressive l'ouverture du marché gazier, mais que l'on ne pouvait s'opposer à la démarche qui avait guidé l'Union européenne dans la mise en oeuvre du marché intérieur.

M. Henri Revol, rapporteur, a rappelé que la proposition de directive comportait des dispositions de nature à permettre aux entreprises gazières de satisfaire à leurs obligations de service public.

La commission a ensuite **adopté le rapport et la proposition de résolution dans la rédaction proposée par le rapporteur, M. Pierre Lefebvre votant contre.**

La commission a fixé le délai-limite pour le dépôt des amendements à cette proposition de résolution au mardi 21 octobre prochain à 12 heures.

Erratum :

Bulletin n° 2 du samedi 11 octobre 1997 à la page 168, à la place de : " M. Louis Minetti ", lire : " Mme Odette Terrade ", rapporteur pour avis du budget de la consommation et concurrence

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 437 (1996-1997) modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines.

A l'article 5 bis (sanctions administratives), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié d'ordre rédactionnel.

A l'article 6 ter (renforcement des sanctions en cas de capture illégale dans les eaux territoriales australes et antarctiques françaises), la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 17 présenté par MM. Pierre Lagourgue et Edmond Lauret tendant à faire obligation à tout navire entrant dans les terres australes et antarctiques françaises de signaler leur présence aux autorités françaises.

A l'article 7 ter (sanctions en cas de braconnage d'espèces de poissons migrateurs), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 21 présenté par MM. Philippe Darniche et Jacques Habert tendant à supprimer cet article et aux amendements n°s 22 et 23 présentés par les mêmes auteurs tendant à compléter cet article.

Elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n°s 18 et 19 présentés par M. Louis Moinard, tendant à modifier la rédaction de cet article.

A l'article 12 (exonération de la taxe professionnelle), la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 24 présenté par le Gouvernement tendant à rétablir une date limite pour l'exonération de la taxe professionnelle.

A l'article 15 bis (autofinancement des pêcheurs lors de la première installation), la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 26 présenté par le

Gouvernement tendant à compléter l'amendement n° 11 de la commission.

La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 33 présenté par MM. Philippe Darniche et Jacques Habert tendant à insérer un article additionnel après l'article 26 afin de faire bénéficier les entreprises de négoce de produits de la mer d'un dispositif de plafonnement en matière de contribution sociale de solidarité était identique à l'amendement n° 13 de la commission.

A l'article 30 ter (prévention des accidents du travail sur les navires), la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 25 d'ordre rédactionnel présenté par le Gouvernement.

A l'article 35 A (régime complémentaire d'assurance vieillesse des non salariés agricoles), la commission a constaté que l'amendement n° 20 présenté par M. Pierre Lefebvre et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à supprimer l'article 35 A était identique à celui n° 14 présenté par la commission.

Elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 27 présenté par MM. Henri Weber et Michel Sergent, tendant à permettre la diffusion de contrat d'épargne retraite qui ne sont pas encadrés par des règles précises, aux amendements n°^s 28 et 29 présentés par MM. Henri Weber et Michel Sergent, tendant à permettre aux groupements mutualistes de participer à la liquidation du régime COREVA, à l'amendement n° 30 présenté par MM. Henri Weber et Michel Sergent, visant à préciser que la pension devait être régulièrement revalorisée, à l'amendement n° 31 présenté par MM. Henri Weber et Michel Sergent, tendant à affirmer le principe de la participation des assurés à la gestion de leur couverture et à l'amendement n° 32 présenté par MM. Henri Weber et Michel Sergent tendant à prévoir que le régime COREVA est un régime en points.

Elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 15 présenté par M. Henri de Raincourt et les membres du

groupe des républicains et indépendants tendant à modifier les paragraphes V et VII de l'article 35 A.

Elle s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 16 présenté par M. Henri de Raincourt et les membres du groupe des républicains et indépendants tendant à insérer un article additionnel après l'article 35 A afin de permettre à la Mutualité sociale agricole d'émettre la cotisation 1997.

Au même article, la commission a ensuite examiné l'amendement n° 34 présenté par le Gouvernement visant à proposer une nouvelle rédaction de l'article 35 A.

La commission a souhaité se prononcer après avoir entendu le Gouvernement sur cet amendement.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, sur le projet de loi de finances pour 1998.**

Le président, après s'être félicité de la venue de la ministre devant la commission a rappelé tout l'intérêt que celle-ci et lui-même, à titre personnel, attachaient aux thèmes de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il a souhaité que la ministre, à travers la présentation de son budget, apaise de nombreuses inquiétudes notamment à propos de la mise en oeuvre de la directive Natura 2000, à travers la communication de listes de sites à Bruxelles et la consultation des élus locaux. Plus généralement il s'est inquiété de certains projets de révision de directives européennes auxquels le Gouvernement français aurait donné son accord, et dont les conséquences financières pèseront directement sur les collectivités locales.

A propos de l'aménagement du territoire, il a interrogé la ministre sur ses intentions en ce qui concerne la péréquation entre communes riches et communes pauvres, la mise en place du fonds national de développement des

entreprises et le moratoire relatif au redéploiement des services publics en milieu rural.

A titre liminaire, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a souligné que pour la première fois dans l'histoire de la République, un ministre assurait à la fois la conduite du département de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire et que cette alliance, souhaitée par elle, existait dans nombre de pays d'Europe du Nord.

Rappelant que l'une et l'autre de ces politiques répondaient à des préoccupations à long terme privilégiant l'anticipation et la prévention, elle a jugé que leur union permettrait de juger l'ampleur et la réversibilité des effets des décisions publiques ou privées sur le territoire, l'environnement, la nature et bien sûr, les hommes, en traitant des sujets pour lesquels les mécanismes de marché n'offraient pas toujours une régulation satisfaisante.

Elle a fait valoir, ainsi, qu'un pic de pollution constituait un problème de qualité de l'air et donc d'environnement, mais que pour le traiter de façon structurelle, il convenait de le considérer au moins autant comme un problème d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de réflexion sur les infrastructures que comme une question strictement environnementale.

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a ensuite indiqué que les deux budgets de l'aménagement du territoire et de l'environnement progressaient ensemble de 3,6 % par rapport au projet de loi de finances pour 1997, ce qui permettait de dégager des moyens suffisants pour mener à bien les actions qu'elle entendait privilégier tout en participant à l'effort commun de maîtrise de la dépense publique.

Elle a cependant ajouté que, les administrations du ministère de l'environnement et de la délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) étant de création récente,

leurs moyens demandaient à être renforcés et, surtout, à être utilisés avec efficacité, ce qui justifiait l'augmentation prévue pour 1998.

S'agissant de l'aménagement du territoire, la ministre a observé que le budget affichait par rapport à la loi de finances initiale votée en 1997, une progression de 6,06 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, et de 2,82 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme ce qui marquait une rupture avec les diminutions régulières et importantes de ce budget entre 1994 et 1997.

A propos des crédits de fonctionnement de la DATAR, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a indiqué que l'effort de maîtrise des dépenses accompli par la délégation avait très certainement atteint son terme. Par ailleurs, elle a indiqué que pour une plus grande visibilité budgétaire, dès 1998, près de 40 % des emplois à la DATAR à l'étranger allaient figurer dans le tableau des effectifs, ce qui représentait 28 emplois.

S'agissant des crédits d'intervention de la délégation, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a indiqué que la dotation affectée à la prime d'aménagement du territoire (PAT) serait en 1998, de 320 millions de francs en autorisations de programme (AP) comme en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 106 % en CP et de 28 % en AP.

Elle a exposé les trois priorités qui caractérisent la politique d'aménagement du territoire en 1998 :

- le soutien à l'accueil des projets d'investissements dits internationalement mobiles ;

- le soutien à l'accueil d'investisseurs dans les zones d'aménagement du territoire connaissant une situation économique et industrielle particulièrement dégradée ;

- le soutien au financement d'investissements de taille plus modeste, susceptibles de fixer des activités durables

dans des zones d'aménagement du territoire peu industrialisées et connaissant des difficultés démographiques.

En ce qui concerne les crédits consacrés au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), elle a indiqué qu'ils seraient reconduits en 1998, à hauteur de 1.300 millions de francs en AP et de 1.100 millions de francs en CP, et permettraient de respecter les engagements pris par l'Etat, dans le cadre des contrats de plan Etats-Régions comme dans le cadre d'engagements pris à la périphérie de ces contrats. Elle a ajouté que ces crédits donneraient aux préfets de régions la possibilité d'accompagner le financement de nouveaux équipements.

A ce sujet, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a fait valoir que le budget de la DATAR, ne devait pas être considéré comme l'instrument financier unique en matière d'aménagement du territoire, mais comme un catalyseur dans le cadre d'une politique partagée.

Elle s'est ainsi félicitée de ce que l'effort financier consenti par la Nation en faveur de l'aménagement du territoire soit le fait d'un très grand nombre de départements ministériels et de collectivités territoriales en rappelant que les concours de l'Etat, directs ou indirects, en faveur de l'aménagement du territoire s'élevaient à plus de 60 milliards de francs par an.

La ministre a également évoqué les fonds européens qui participent, à hauteur d'environ 10 milliards de francs par an, à l'effort d'aménagement du territoire.

Au sujet de la réforme envisagée des fonds structurels, elle s'est engagée, en tant que ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à se battre pour que les intérêts de la France et de chacun des territoires qui la composent soient préservés dans la renégociation qui s'amorçait, même si, dans le cadre de l'organisation actuelle du débat communautaire, ce sont les ministres

des finances, des affaires européennes, voire de l'agriculture, qui sont, en réalité, au premier rang.

La ministre a ensuite fait le point sur la révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Tout en soulignant les enjeux fondamentaux défendus par la loi du 4 février 1995, la ministre a fait valoir que deux ans et demi après son adoption, de nombreux textes d'application manquaient à l'appel, que le pari de maîtrise cohérente du développement du territoire s'était avéré vain, que beaucoup restait à faire en ce qui concerne la simplification des structures intercommunales et que peu de moyens financiers étaient venus augmenter les fonds prévus par la loi.

Elle a jugé que ce texte était finalement inadapté, car il se fondait sur le postulat d'une France fracturée entre la désertification des campagnes et l'hyperconcentration de ses agglomérations, sans prendre en compte l'impact de la globalisation de l'économie sur l'organisation spatiale du territoire.

Elle a alors annoncé qu'un projet de loi serait déposé au Parlement au début de l'année 1998 et qu'il s'articulerait autour des principes suivants :

- initier une politique d'aménagement et de développement du territoire durable, en cohérence avec les besoins réels des habitants, notamment dans la politique des transports qui devrait promouvoir un nouvel équilibre intermodal ;

- initier une politique ambitieuse sur l'avenir des villes et l'accès équitable de tous aux équipements et aux services publics ;

- initier une politique de nature à concourir à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural.

A cet égard, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a ajouté qu'elle attacherait une grande importance à ce que

le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) soit doté de ressources à la fois suffisantes et stables et à ce que cette politique de relance du développement durable puisse trouver ses instruments non seulement à travers le projet de révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), mais aussi dans le projet de loi d'orientation agricole.

Outre le projet de loi, qui définirait les éléments normatifs et prescriptifs du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, elle a indiqué que cette révision s'articulerait autour de la définition de schémas de service, notamment dans le domaine des transports, la consolidation de la politique des pays et l'affirmation du rôle des agglomérations en les dotant de compétences et d'instruments adéquats.

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a déclaré que le budget de l'environnement progressait de 2,6 % en dépenses ordinaires et en autorisations de programme par rapport aux crédits votés pour 1997, hors réserve parlementaire.

Elle a souligné également que si la dotation affectée à la protection de l'eau et des milieux aquatiques était en réduction " visuelle " de 12,5 %, en crédits de paiement, il fallait en réalité y ajouter le fonds de concours d'un montant de 110 millions de francs apporté par les agences de l'eau et affecté à la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues.

Elle a indiqué que la dotation affectée au financement de la loi sur l'air pour 1998, s'établissait à 170 millions de francs au lieu de 200 millions de francs en 1997, mais a fait valoir qu'une partie de ce financement allait reposer sur le principe pollueur-payeur grâce à un relèvement de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique gérée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans les limites des taux plafonds fixés par décret.

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a, ensuite, indiqué que son budget reposait sur trois priorités :

- la protection des sites et des paysages ;
- la prévention des risques naturels et technologiques et la lutte contre les pollutions ;
- le renforcement des moyens du ministère pour les mettre davantage au service du dialogue et de l'emploi.

A propos des crédits consacrés à la protection de la nature, des sites et paysages, qui représentent 43 % des dotations d'intervention du ministère et augmentent en 1998, de 6,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997, la ministre a déclaré qu'ils financeraient, outre les moyens de fonctionnement des espaces protégés existants, la création de nouveaux espaces, à savoir, trois projet de parcs nationaux -le parc de la mer d'Iroise, le parc de la forêt guyanaise, le parc national marin de Corse-, deux parcs naturels régionaux, -les parcs de l'Avesnois et du Perche et six nouvelles réserves naturelles, qui s'ajouteraient aux dix réserves créées en 1997.

Elle a également évoqué le parc international marin des Bouches de Bonifacio qui devrait être créé en 1998, puisqu'il avait fait l'objet d'un accord lors du sommet franco-italien de Chambéry en octobre dernier.

En ce qui concerne les mesures nouvelles en matière de préservation des équilibres des milieux naturels et de conservation de la diversité biologique des espèces animales et végétales sauvages, elle a rappelé que la constitution du réseau Natura 2000 était d'ores et déjà relancée et que 5,5 millions de francs étaient prévus en 1998, notamment pour l'établissement des listes de sites à transmettre à la commission européenne et que trois nouveaux conservatoires botaniques nationaux viendraient compléter les six conservatoires existant.

Enfin, elle a ajouté que des crédits seraient dégagés pour financer la mise en place d'agendas 21 locaux, dans le

cadre des engagements pris au sommet de la terre à Rio pour inciter les collectivités locales à intégrer l'approche environnementale dans l'aménagement et le développement urbain.

Soulignant l'effort important consacré à la prévention des risques naturels et technologiques et à la lutte contre les pollutions en 1998, la ministre a ajouté que ces actions permettraient notamment la mise en oeuvre de la directive européenne dite directive Seveso II, pour laquelle 1,5 million de francs seront dégagés, et le renforcement de l'action de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) par la création d'un pôle de compétence en éco-toxicologie.

S'agissant de la loi sur l'air et des actions en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air, elle a fait valoir, qu'outre l'effort en faveur de l'équipement des stations de mesures, des moyens de fonctionnement supplémentaires seraient alloués aux gestionnaires des réseaux de mesures, et des crédits dégagés pour financer des études concernant la qualité de l'air, la surveillance sanitaire, les plans régionaux de la qualité de l'air ainsi que les plans de protection de l'atmosphère prévus par la loi.

A cet égard, elle a ajouté que l'ADEME bénéficierait en dehors des moyens de fonctionnement que le ministère lui alloue, du relèvement à due concurrence du prélèvement opéré par l'agence au titre de la taxe sur les déchets.

Elle a enfin souhaité que les plans de déplacement urbain, qui relèvent des responsabilités des collectivités territoriales, puissent être achevés dès que possible.

En matière de prévention des risques d'inondation, elle a rappelé que le plan " Loire grandeur nature " et le programme décennal de restauration des cours d'eau, seraient dotés de 202 millions de francs sur le budget de son ministère, auxquels viendraient s'ajouter le fonds de concours des agences de l'eau, à hauteur de 110 millions de francs, et des crédits à hauteur de 22 millions de francs,

transférés en 1998 comme en 1997, des budgets des ministères en charge de l'équipement et de l'agriculture.

A côté de la prévention, elle a fait remarquer qu'une mesure nouvelle était également prévue pour augmenter les moyens de fonctionnement de la police de l'eau et rapprocher progressivement la dotation de chacun des départements de la dotation qui leur était nécessaire.

Elle a enfin souligné qu'une dotation nouvelle serait affectée aux quatre comités de bassin dans les départements d'outre-mer afin de leur permettre de couvrir leurs frais de fonctionnement et d'engager, le cas échéant, les études nécessaires à la mise en place des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a, enfin, appelé de ses vœux un renforcement des moyens de son ministère, et s'est ainsi félicitée d'avoir obtenu la création nette de 34 emplois en 1998, (+ 1,4 % des effectifs) à titre principal aux directions régionales de l'environnement (DIREN) afin d'assurer notamment un meilleur dialogue avec le monde associatif et les élus.

Elle a indiqué, par ailleurs, avoir décidé d'augmenter de 14 % les crédits consacrés aux subventions accordées au mouvement associatif qui passeront de 22,7 millions de francs à 25,8 millions de francs et seront en grande partie déconcentrés. Ceci devrait notamment permettre de pallier, pour partie, la diminution du nombre d'objecteurs de conscience travaillant dans ces associations. Elle a tenu à souligner le rôle important joué par ces dernières qui participent à nombre de comités ou instances au niveau international, suppléant parfois à l'absence d'une représentation française officielle.

Elle a souligné qu'en terme d'emplois, sa deuxième priorité était le renforcement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) au titre du contrôle des installations classées industrielles et que six nouveaux emplois permettraient de renfoncer

son administration centrale, ainsi que l'institut français de l'environnement (IFEN), dont elle a souligné la grande valeur des travaux.

En conclusion, elle a souhaité que l'action de son ministère favorise la création d'emplois durables.

A l'issue de cette présentation des crédits budgétaires, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité obtenir plus de précisions sur le calendrier du projet de loi portant révision de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et sur son éventuelle fusion avec le schéma national d'aménagement du territoire soumis à consultation par le précédent Gouvernement.

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a tout d'abord fait observer que l'élaboration d'un schéma national était un exercice extrêmement complexe et que les premières moutures, issues de la loi de 1995 avaient été très critiquées, soit en raison de leur trop grande précision soit, au contraire, du fait de leur caractère trop général.

En conséquence, elle a déclaré qu'elle soumettrait au Parlement un nouveau projet de loi d'orientation et d'aménagement du territoire qui comporterait un certain nombre de grandes orientations et de prescriptions d'aménagement ayant vocation à devenir l'armature conceptuelle d'un schéma national, sans pour autant constituer un schéma national défini géographiquement. La discussion de ce projet de loi portera sur les grands principes qui seront ultérieurement déclinés dans les schémas sectoriels et les schémas de service.

Elle a souhaité que le débat prévu sur le schéma national tant au Parlement qu'au sein des instances régionales et des collectivités locales puisse s'organiser autour de ce projet de loi de révision qui sera présenté au Parlement début 1998, sans néanmoins interférer dans les régions avec la campagne des élections régionales.

Ce débat, a-t-elle ajouté, pourrait être organisé fin 1997-début 1998 autour des grands enjeux territoriaux

qui permettront d'éclairer les choix opérés ultérieurement à travers les schémas sectoriels.

Elle s'est prononcée également pour l'adoption des schémas régionaux avant la fin de l'année 1998, afin que les contrats de plan Etat-régions puissent être négociés en 1999 dès lors que la réforme des fonds structurels aurait abouti à cette date.

Elle a annoncé la tenue d'un comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT) en novembre prochain pour valider les grandes lignes de ce dispositif ainsi que le renforcement du rôle du Conseil national d'aménagement et de développement, qui devra être régulièrement consulté sur les étapes de la révision.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui a rappelé toute l'importance des schémas sectoriels et souhaité que le Parlement soit consulté sur chacun d'entre eux, la ministre a déclaré qu'en raison du retard enregistré dans la procédure, il ne pouvait être envisagé qu'un débat global sur l'ensemble. Reprenant la parole, **M. Jean François-Poncet, président**, a jugé paradoxal de vouloir renforcer le débat démocratique en interrogeant les populations concernées sur les projets d'infrastructures sans consulter le Parlement sur les schémas sectoriels. Il a déclaré que le Sénat veillerait, en tout état de cause, à ce que le contenu du schéma national soit suffisamment précis et normatif pour que les schémas sectoriels en découlent automatiquement.

M. Jean Pépin, rapporteur pour avis du budget de l'aménagement du territoire, s'est inquiété des projets de grandes infrastructures autoroutières notamment l'axe Bordeaux-Clermont-Ferrand-Lyon et a interrogé la ministre sur l'état d'avancement de la politique des " pays ".

A propos de la politique de délocalisation souhaitée par le Gouvernement, il a évoqué les risques d'une recentralisation excessive autour des grandes capitales régionales, au détriment de chefs lieux de département.

Il a également interrogé la ministre sur ses intentions en ce qui concerne la montagne, les mécanismes de péréquation et les mécanismes d'attribution de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) en estimant pour sa part que cette dernière était exclusivement réservée à de grands projets internationaux. Il a souligné que certaines zones de revitalisation rurale, en étaient par conséquent exclues alors qu'elles pourraient en avoir besoin pour soutenir leur tissu industriel et artisanal existant.

En réponse, la ministre a reconnu qu'il fallait veiller à la bonne insertion dans le territoire de projets de développement exogènes bénéficiant de la PAT et rappelé que d'autres outils pouvaient répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises tels que le dispositif des plateformes d'initiative locale, financé par le biais du FNADT et le fonds national de développement des entreprises qui sera abondé en 1998.

La ministre a déclaré partager les préoccupations du rapporteur sur les risques induits par les délocalisations et souhaité que des transferts se fassent également autour des chefs-lieux de département. En ce qui concerne la politique des pays elle s'est félicitée, rappelant les expérimentations en cours, des synergies qui apparaissaient, tout en souhaitant que cela n'entraîne pas la superposition de structures nouvelles au niveau institutionnel. S'agissant des agglomérations, elle a jugé qu'elles disposaient déjà de pouvoirs propres notamment en matière de transports et qu'il convenait de renforcer en créant des incitations spécifiques.

Elle a regretté, à propos des infrastructures routières, l'incohérence de certaines prises de positions politiques plaidant tout à la fois pour le rééquilibrage rail-route, et réclamant de multiples tronçons autoroutiers. Elle s'est déclarée favorable à un examen au cas par cas des demandes d'infrastructures en fonction des évaluations de trafic prévisible et en tenant compte de leur impact sur le territoire et sur l'emploi.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis du budget de l'environnement, a interrogé la ministre sur la diminution des crédits consacrés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques, malgré l'apport du fonds de concours des agences de l'eau. Il a souligné également la diminution des crédits attribués à l'ADEME, dans le domaine de la lutte contre la pollution, et s'est interrogé sur la définition des critères utilisés pour subventionner les associations de protection de l'environnement. A propos de la mise en oeuvre de la directive Natura 2000, il a demandé au ministre de préciser les modalités de consultation des élus locaux et les modalités d'envoi des propositions de sites.

En réponse, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a rappelé, s'agissant de la protection de l'eau que les crédits étaient reconduits compte tenu de l'apport du fonds de concours des agences de l'eau, et d'un transfert de crédits en provenance des ministères de l'agriculture et de l'équipement. Elle a ajouté que les ressources de l'ADEME progressaient par une plus large application du principe pollueur-payeur, ce qui permettait de réduire la participation de l'Etat.

Elle a indiqué que seraient subventionnées les associations à caractère national d'une certaine importance numérique qui participent régulièrement aux comités ou instances mis en place par le Gouvernement dans le domaine de l'environnement ainsi qu'aux instances internationales où il s'agissait de faire contrepoids à une nette prédominance des organisations non gouvernementales anglo-saxonnes.

Elle a rappelé que, dans la mise en oeuvre de la directive Natura 2000, on en était seulement au stade de la transmission de propositions de sites. S'agissant de la constitution définitive du réseau européen, elle a indiqué que les négociations prévues sur six ans auraient également pour objet de définir les modalités de gestion des sites retenus sans créer de sanctuaires de la nature. Elle a

mis l'accent sur les moyens spécifiques européens qui seraient attribués pour gérer ces sites.

M. Jean-François Le Grand, à propos de Natura 2000 s'est déclaré partisan d'un texte franco français pour définir le contenu et la valeur juridique des documents d'objectifs et préciser la notion de perturbation qui allait servir de fondement aux restrictions décidées à l'encontre de certaines activités économiques dans les sites retenus.

Tout en se félicitant de la position du Gouvernement en faveur du nucléaire, il a regretté que l'opinion publique soit toujours victime d'une certaine " pollution médiatique " et souhaité en citant l'exemple de la Hague que des mesures soient prises pour assurer une réelle transparence des informations sur le sujet.

M. Michel Barnier s'est prononcé en faveur d'un renforcement des structures du ministère en souhaitant que les associations ne soient pas seules à représenter la France dans les débats internationaux.

Il a demandé au ministre de lui apporter des précisions sur l'exécution du plan " Loire-grandeur nature ", notamment en ce qui concerne la réalisation des barrages et a attiré son attention sur la nécessité d'une réelle concertation avec les élus locaux lors de la mise en place des plans de prévention des risques naturels prévus par la loi du 2 février 1995. Il s'est interrogé sur le contenu du plan décennal de reconquête de l'étang de Berre et a déploré, à propos de Creys-Maleville, que la décision précipitée de la fermeture du site, interdise d'en prévoir la reconversion en centre de recherche.

M. Bernard Joly a demandé à la ministre ce qu'elle comptait faire pour rééquilibrer le montant des crédits attribués au monde rural et s'est interrogé sur la difficulté de concilier parfois la défense de l'environnement et la politique d'aménagement du territoire en citant l'exemple du projet de TGV Rhin-Rhône.

Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a indiqué à propos de Natura 2000, qu'un groupe de travail s'était constitué au sein du comité national de suivi pour définir la notion de perturbation mais elle s'est déclarée hostile à l'adoption d'un texte unique réglementant le sujet. Elle a préconisé l'adoption par les préfets de listes d'activités économiques dont l'exercice pourrait être restreint voire interdit compte tenu de la nature des enjeux à protéger.

En ce qui concerne la polémique sur la Hague, elle a défendu l'action du Gouvernement en faveur de la transparence des informations et confirmé que le taux moyen de leucémies constatées dans le département de la Manche ne s'éloignait pas de façon significative de la moyenne nationale.

Elle a jugé, à propos du plan " Loire-grandeur-nature ", que le projet de barrage de Chambonchard était sans doute mal dimensionné et souhaité que la réévaluation du plan se fasse par consensus. Elle s'est déclarée très attachée à la réussite du plan décennal de reconquête de l'étang de Berre qui constitue un enjeu également social en facilitant la reconversion des agents de la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

La ministre s'est déclarée très soucieuse de mettre en oeuvre la loi sur le devenir des déchets radioactifs de manière équilibrée. Elle a fait valoir que Superphénix ne pouvait être considéré comme un outil de recherche valable en raison de son dimensionnement et de son coût de fonctionnement, ce qui aurait pu être le cas de Phénix, si des problèmes de sûreté ne s'étaient pas posés. Sur ce point, elle a déclaré attendre les conclusions d'un rapport élaboré par la direction de la sûreté nucléaire. Il lui a semblé plus souhaitable que Superphénix connaisse une reconversion industrielle le confirmant dans sa vocation initiale de producteur d'électricité.

Elle a appelé de ses voeux des mesures spécifiques en faveur du monde rural pour soutenir des petits projets de

développement en créant un effet de levier, tout en évitant le saupoudrage des crédits publics.

A propos du TGV Rhin-Rhône, elle s'est déclarée résolue à s'opposer à tout projet qui traverse la Franche-Comté sans la desservir.

M. Pierre Hérisson, a souligné, à son tour, l'importance du programme de reconquête de l'étang de Berre et puis a interrogé le ministre sur les risques de pollution liés à l'incinération des ordures ménagères.

M. Gérard Larcher a appelé de ses vœux une véritable maîtrise du développement de la région Ile-de-France, puis a interrogé la ministre sur la construction éventuelle d'un troisième aéroport francilien à Beauvilliers après la décision de créer deux pistes supplémentaires à l'aéroport de Roissy.

En réponse aux intervenants, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a d'abord indiqué que la réévaluation des schémas départementaux d'élimination des déchets permettrait d'en corriger les principaux dysfonctionnements résultant notamment du choix d'unités d'incinération surdimensionnées et d'une définition trop restrictive des déchets pouvant être mis en décharge.

Elle s'est, ensuite, déclarée hostile à l'implantation du troisième aéroport francilien à Beauvilliers en préconisant au contraire le renforcement de trois ou quatre aéroports régionaux pour conforter leur stature internationale.

Enfin, à propos du projet de révision de la directive eau potable, elle a souligné les risques sanitaires potentiels dus à une plombémie trop élevée. Elle a déclaré que le Gouvernement français, sans sous estimer les coûts financiers induits, avait donné son accord à l'abaissement de la norme à 10µg/l d'eau potable après avoir obtenu un allongement conséquent des délais de mise aux normes.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a d'abord désigné **M. Pierre Biarnès** comme **rapporteur** sur le **projet de loi n° 289** (AN, 11e législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de **l'accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel** (ensemble trois annexes).

Puis la commission a examiné, en **nouvelle lecture**, **le rapport de M. Serge Vinçon sur le projet de loi n° 30 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **portant réforme du service national**.

M. Serge Vinçon, rapporteur, a tout d'abord déploré qu'aucun consensus entre les deux assemblées n'ait pu prévaloir sur une réforme aussi importante pour notre défense et pour la société française en général que la réforme du service national. Il a souligné que le Sénat avait en première lecture abordé de manière objective et positive le projet de loi portant réforme du service national, qu'il avait cherché à améliorer en cohérence avec les positions soutenues notamment lors de l'examen du précédent projet de loi sur le même sujet.

M. Serge Vinçon a dans un premier temps rappelé les modifications adoptées par le Sénat en première lecture :

- substitution du terme de " Rencontre armées-jeunesse " à celui d'«appel de préparation à la défense», et du terme de " conscription " à celui d' " appel sous les drapeaux " ;

- extension du contenu de la Rencontre armées-jeunesse à un bilan de santé, conçu dans une perspective de

santé publique et dans l'hypothèse d'une remontée en puissance du service national obligatoire ;

- définition du service national rénové soulignant le caractère exceptionnel de l'éventuel rétablissement de la conscription, subordonné à des considérations exclusivement liées à la défense de la nation ;

- définition de la Rencontre armées-jeunesse n'excluant pas la prolongation de celle-ci, en fonction des leçons de l'expérimentation, au-delà de la durée d'une journée prévue par le projet de loi ;

- rétablissement de la limite d'âge de 25 ans au-delà de laquelle les sanctions pour non-accomplissement du recensement deviendraient sans objet, afin de rééquilibrer la signification de la Rencontre armées-jeunesse par rapport à celle du recensement ;

- limitation à deux années de la durée des volontariats du service national, afin d'éviter toute confusion entre ceux-ci et les emplois jeunes ;

- dans le même esprit, rappel du caractère " temporaire " des volontariats, afin d'éviter que ceux-ci puissent être envisagés dans une perspective de carrière ;

- restriction de la liste des articles du statut général des militaires, énoncée à l'article 6 du projet de loi et dont l'Assemblée nationale a voulu étendre le bénéfice aux volontaires dans les armées aux seuls articles dont l'application aux volontaires ne risque pas d'altérer la spécificité du statut des engagés ;

- rétablissement de la possibilité de volontariat fractionné, prévue par le précédent projet de loi avec l'accord des armées, afin que certains volontariats sous statut militaire puissent s'intégrer dans un cursus universitaire et intéresser ainsi des volontaires de haut niveau susceptibles de succéder aux scientifiques du contingent ;

- intervention du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) dans la détermination des modalités

d'accomplissement du service national rénové par les Français établis hors de France ;

- restauration du Haut conseil du service national prévu par le précédent projet de loi ;

- extension des nouvelles obligations du service national aux jeunes gens nés en 1979, que le présent projet de loi dispense de toute obligation, dans l'ancien comme dans le nouveau système, et possibilité pour ces jeunes gens de participer à la Rencontre armées-jeunesse jusqu'à la fin de 1999, ce délai ayant pour objet de laisser à l'administration compétente le temps d'organiser une montée en puissance harmonieuse du service national rénové ;

- limitation des reports d'incorporation susceptibles d'être attribués à des titulaires d'un contrat à durée indéterminée à une durée maximale de deux ans non renouvelable, afin d'éviter que, par le biais de reports successifs, certains jeunes puissent échapper de fait à toute obligation.

Sur ce dernier point, **M. Serge Vinçon** a souligné la volonté du Sénat de parvenir à un texte équilibré, conciliant les préoccupations légitimes des jeunes à l'égard de l'emploi avec les besoins impératifs des armées pendant la période de professionnalisation.

Le rapporteur a ensuite rappelé l'apport de l'Assemblée nationale au présent projet de loi, citant la clarification des règles d'engagement de la responsabilité de l'Etat à raison des dommages éventuellement subis à l'occasion de l'appel de préparation à la défense, ainsi que l'extension de l'objet de celui-ci à la détection de l'illettrisme.

M. Serge Vinçon a néanmoins déploré que les modifications adoptées par l'Assemblée nationale aient notamment contribué à renforcer l'ambiguïté du volontariat, en faisant de celui-ci une modalité d'accomplissement du service national rénové -ce que ne prévoyait pas le texte initial du projet de loi- tout en l'inscrivant explicitement dans une logique de carrière. **M. Serge Vinçon** a également

regretté l'extension, selon lui prématurée, de très importantes dispositions du statut général des militaires aux futurs volontaires dans les armées. Il a, par ailleurs, montré les difficultés d'ores et déjà prévisibles pour les armées, de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale créant une nouvelle catégorie de reports d'incorporation susceptibles d'être attribués à des titulaires d'un contrat de travail de droit privé.

Abordant ensuite l'échec de la commission mixte paritaire, **M. Serge Vinçon** a évoqué l'opposition exprimée par le rapporteur de l'Assemblée nationale aux modifications introduites par le Sénat dans le projet de loi, à l'exception de quelques rares amendements de portée modeste.

M. Serge Vinçon a enfin estimé que la nouvelle lecture à laquelle l'Assemblée nationale avait procédé le 13 octobre 1997 avait confirmé un état d'esprit globalement négatif à l'égard des modifications apportées par le Sénat :

- rejet de la dénomination de " Rencontre armées-jeunesse " et du terme de " conscription ", au profit de l' " appel de préparation à la défense " et de l' " appel sous les drapeaux " ;

- définition du service national rénové persistant à considérer l'appel sous les drapeaux comme une modalité normale d'accomplissement du service national, sur le même plan que le recensement et que l'appel de préparation à la défense ;

- maintien des critères de rétablissement éventuel de l'appel sous les drapeaux renvoyant aux " objectifs assignés aux armées " ;

- maintien de l'exemption des jeunes gens nés en 1979 de toute obligation du service national, et rétablissement des dates d'entrée en vigueur du service national rénové pour les jeunes filles prévues par le texte déjà voté par l'Assemblée nationale en première lecture ;

- annulation des dispositions relatives au bilan de santé ;

- suppression du Haut conseil du service national ;

- alignement de la durée du volontariat sur celle des emplois-jeunes, et rétablissement de tous les articles du statut général des militaires dont l'application aux volontaires dans les armées avait été prévue en première lecture ;

- rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'égard des reports d'incorporation susceptibles d'être attribués aux titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée.

M. Serge Vinçon a souligné que seules quelques dispositions, pour la plupart mineures, du texte adopté par le Sénat, avaient été admises par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture :

- renvoi à l'intervention du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) pour la détermination des modalités d'accomplissement du service national rénové par les jeunes Français établis hors de France (article L. 114-12 du futur code du service national) ;

- maintien de la limite d'âge de 25 ans au-delà de laquelle les sanctions susceptibles d'être infligées pour non-accomplissement du recensement deviennent sans objet ;

- adoption sans modification de la définition du devoir de défense dont le principe est posé par le premier article du futur code du service national et que le Sénat avait souhaité rédiger de manière compatible avec la professionnalisation ;

- adoption, sous réserve de nuances rédactionnelles, de deux des trois amendements proposés par le groupe socialiste du Sénat relatifs à l'enseignement des principes de la défense, étendu à la défense européenne, et inscrit dans la perspective du renforcement du lien armées-nation ;

- maintien de la notion de “ concours temporaire ” à une mission d'intérêt général définissant le volontariat : à cet égard, le rapporteur a déploré que, en maintenant la durée de cinq ans prévue par le texte initial du projet, l'Assemblée nationale n'ait pas accepté de disjoindre le volontariat de la logique de carrière dans laquelle il s'inscrit.

M. Serge Vinçon a par ailleurs fait observer que l'Assemblée nationale n'a pas admis le principe de volontariat fractionné adopté par le Sénat, en dépit de l'avis favorable donné sur ce point par le ministre de la défense.

Le rapporteur a donc présenté les deux solutions susceptibles d'être envisagées en vue de l'examen du projet de loi portant réforme du service national en nouvelle lecture par le Sénat. Il a estimé inutile de modifier à nouveau ce projet, en reprenant la plupart des amendements adoptés par le Sénat en première lecture. L'attitude de l'Assemblée nationale montrait, selon lui, qu'une telle démarche était vouée à l'échec.

Il a donc proposé à la commission d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi portant réforme du service national, qui aurait pour objet de constater qu'il n'y a pas lieu de continuer à délibérer sur ce projet de loi, puisque le travail accompli de manière objective lors de la première lecture avait été, sous réserve de modestes exceptions de faible portée, annulé par l'Assemblée nationale le 13 octobre 1997. Il a rappelé que, dans une situation politique comparable, la commission avait opposé la question préalable, en décembre 1991, au projet de loi qui tendait à réduire à dix mois la durée du service militaire. En effet, l'Assemblée nationale n'avait pas tenu compte des principales dispositions adoptées par le Sénat en première lecture. Se référant à ce précédent, **M. Serge Vinçon** a estimé que la motion dont il proposait l'adoption à la commission n'était pas inspirée par le refus d'examiner le projet de loi portant réforme du service national, mais tendait seulement à constater que le Sénat était mis dans l'impossibilité de

“ participer à l’élaboration d’un texte pourtant essentiel pour notre défense et notre jeunesse ”.

A l’issue de l’exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a rendu hommage au travail accompli par M. Serge Vinçon sur la réforme du service national depuis la réflexion engagée par le Sénat sur ce sujet au printemps de 1996.

Revenant sur le débat suscité par l’amendement adopté par l’Assemblée nationale à l’article 4 du projet de loi portant réforme du service national, et tendant à créer une nouvelle catégorie de reports d’incorporation qui concerneraient les titulaires d’un contrat de travail de droit privé, **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé le souhait du Sénat de proposer une formule équilibrée, conciliant à la fois le souci de l’emploi des jeunes et les besoins des armées pendant la période de transition. Il a estimé que les nouveaux reports d’incorporation créés par l’Assemblée nationale comportaient un risque très sérieux pour la conduite de la professionnalisation et, de ce fait, pour la défense du pays. Il s’est donc déclaré favorable à l’adoption de la motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi portant réforme du service national en nouvelle lecture.

Puis **Mme Paulette Brisepierre** a évoqué la situation des jeunes Français établis hors de France et qui, exerçant un emploi à l’étranger, pourraient ne pas être en droit de bénéficier des modifications du code du travail induites par l’article 5 du projet de loi, et qui garantissent aux appelés, lors de leur libération, la réintégration dans l’emploi qu’ils occupaient avant d’être incorporés.

M. Jacques Habert a estimé que les dispositions de l’article 4 du projet de loi, relatives aux reports d’incorporation susceptibles d’être attribués aux titulaires d’un contrat de travail, s’appliqueraient aux Français établis hors de France, qui pourraient ainsi bénéficier de cette nouvelle catégorie de reports.

M. André Rouvière a alors fait observer que certaines des divergences qui se sont manifestées entre l'Assemblée nationale et le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi portaient davantage sur les moyens que sur les finalités de la réforme du service national. Il a, à cet égard, cité le bilan de santé, dont l'actuelle majorité de l'Assemblée nationale ne remet pas en cause l'opportunité, mais qu'elle estime plus pertinent de confier à la médecine scolaire. **M. André Rouvière** a également exprimé le souci que la période de transition n'altère pas la conduite de la professionnalisation, et a jugé que les commissions régionales qui attribueront les nouveaux reports d'incorporation exerceront leur mission en fonction des intérêts des jeunes concernés et des armées. Tout en s'interrogeant sur l'application qui sera faite de l'article 4 du projet de loi, **M. André Rouvière** a estimé que le service national, dont la suspension est imminente, ne devrait pas avoir pour effet d'aggraver le chômage des jeunes. **M. André Rouvière** a également souligné les divergences de fond entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur la conception du volontariat créé par le projet de loi. Il a fait observer que le volontariat auquel renvoyait le précédent projet de loi s'appuyait sur le principe du bénévolat qui, confronté à la concurrence des emplois-jeunes, mieux rémunérés, aurait conduit à diriger vers les différentes formes de volontariat les candidats les moins bien formés, et qui n'auraient pu de ce fait obtenir un emploi-jeune. Enfin, **M. André Rouvière** a rappelé les réticences exprimées par l'actuelle majorité à l'encontre du " rendez-vous citoyen ", eu égard à une durée excessivement longue et à des conditions d'accomplissement qui auraient, selon lui, du fait du principe de l'internat, posé d'insurmontables problèmes de discipline. Il a jugé l'" appel de préparation à la défense " plus réaliste, tout en estimant symbolique la durée d'une journée prévue par le présent projet de loi.

M. Serge Vinçon a objecté que l'amendement du Sénat tendant à autoriser la prolongation de l'" appel de préparation à la défense " n'avait aucunement pour objet

de restaurer la durée de cinq jours prévue pour le “ rendez-vous citoyen ”. Il a rappelé que son opposition à la conception du volontariat sur laquelle reposait le présent projet de loi n'était pas motivée par la rémunération prévue dans le cadre du projet de loi -de l'ordre du SMIC- mais essentiellement par la durée du volontariat, calquée sur celle des emplois-jeunes, et par la confusion qui résultait de cette situation entre le volontariat du service national et les emplois-jeunes. Il a maintenu que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'article 4 du projet de loi constituait une entorse au principe d'égalité, car il permettrait à certains jeunes, par le biais de reports successifs, d'échapper à toute forme d'obligation du service national jusqu'à la fin de la période de transition. **M. Serge Vinçon** a également relevé que les difficultés de l'éducation nationale ne permettaient pas d'envisager d'organiser dans le cadre scolaire le bilan de santé et la détection de l'illettrisme que le Sénat aurait souhaité pouvoir organiser à l'occasion de la Rencontre armées-jeunesse, et que le service national devait par conséquent jouer un rôle dans ce domaine.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé préférables aux nouveaux reports d'incorporation adoptés par l'Assemblée nationale les modifications du code du travail et du code du service national induites par le présent projet de loi, et qui tendent à créer une nouvelle forme de dispense pour “ situation économique et sociale grave ”, et à garantir aux appelés, lors de leur libération, la réintégration dans l'emploi qu'ils occupaient avant d'être incorporés.

M. Jacques Habert a tout particulièrement déploré que l'attitude négative de l'Assemblée nationale à l'égard des propositions du Sénat revienne à annuler le travail considérable effectué par la Haute Assemblée en première lecture. Il a rappelé que l'adoption sans modification en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale, de l'article L. 114-12 du futur code du service national, relatif à la consultation du Conseil supérieur des Français de l'étran-

ger à l'égard des modalités d'accomplissement du service national rénové par les jeunes Français établis hors de France, était due à une intervention du ministre de la défense en séance publique.

M. Christian de La Malène a, comme le rapporteur, jugé discutable la constitutionnalité des dispositions de l'article 4 du projet de loi relatives aux nouveaux reports d'incorporation.

M. Nicolas About a, sur ce point, noté la contradiction entre les dispositions législatives adoptées par l'Assemblée nationale en première et en nouvelle lectures, et les difficultés rencontrées, depuis l'annonce de la suspension du service national obligatoire, à l'occasion d'interventions sollicitant la dispense de jeunes gens incorporables qui exercent une activité professionnelle. Rappelant que les refus opposés à ces interventions étaient motivés par le respect du principe d'égalité et par les besoins des armées, il s'est demandé comment les mesures relatives aux nouveaux reports pourraient être effectivement appliquées.

M. Jean-Luc Bécart a rappelé son scepticisme sur la décision de procéder à la professionnalisation de nos forces. Il s'est néanmoins déclaré opposé à l'adoption d'une question préalable, car il a estimé le présent projet de loi plus opportun que le précédent, et parce qu'il a jugé regrettable de ne pas débattre une nouvelle fois de ce texte, compte tenu des difficultés posées par la période de transition.

M. Xavier de Villepin, président, a rappelé, à cet égard, que la commission mixte paritaire s'était trouvée dans l'obligation de constater le désaccord entre les deux assemblées sur les aspects majeurs du projet de loi.

Enfin, **MM. Jean Clouet, Serge Vinçon, rapporteur**, et **Xavier de Villepin, président**, ont évoqué les perspectives de modification du code actuel du service national à l'issue de la période de transition.

M. Hubert Durand-Chastel a ensuite déploré qu'aucune place n'ait été faite, au sein des emplois-jeunes, à des activités susceptibles d'être accomplies à l'étranger, en dépit de propositions de certains membres du Sénat.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **adopté la motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi portant réforme du service national** en nouvelle lecture, les commissaires socialistes et communistes votant contre.

La commission a ensuite entendu le **général Philippe Mercier, chef d'état major de l'armée de terre**.

M. Xavier de Villepin, président, a d'abord rappelé que, conformément à la tradition de la commission, les auditions des chefs d'états-majors militaires, qui visaient à une information aussi complète que possible des membres de la commission, demeurerait confidentielles et ne feraient pas l'objet de communiqués à la presse.

Le **général Philippe Mercier** a tout d'abord fait devant les sénateurs un point de situation concernant la mise en oeuvre de la professionnalisation et la véritable «refondation» de l'armée de terre que cette réforme avait rendu nécessaire. Il a ensuite présenté les grandes lignes du projet de loi de finances pour 1998 en ce qui concerne les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement de l'armée de terre. Le **général Philippe Mercier** a conclu son propos sur ce thème en faisant part d'une «satisfaction raisonnable» pour le présent mais d'une «inquiétude relative» pour l'avenir.

Le chef d'état-major de l'armée de terre a ensuite répondu aux questions des commissaires.

M. Serge Vinçon, rapporteur pour avis du budget de l'armée de terre, a souscrit à l'exposé présenté par le chef d'état-major. Il a fait part de son inquiétude quant à «l'encoche» subie par les crédits d'équipement de l'armée de terre. **M. Serge Vinçon** a également fait part de son inquiétude quant au niveau des crédits destinés à

l'entretien programmé des matériels et aux stocks de munitions. Il s'est enquis des difficultés rencontrées par l'armée de terre pour le recrutement des personnels civils. Il a souhaité savoir quelles seraient pour l'armée les conséquences de l'allègement du dispositif français en Afrique. **M. Serge Vinçon** a enfin fait part de son inquiétude quant aux conséquences pour l'armée de terre des dispositions retenues par l'Assemblée nationale dans le projet de loi portant réforme du service national, et relatives aux reports d'incorporation durant la période de transition.

M. Xavier de Villepin, président, s'est associé à la question du rapporteur pour avis sur la possibilité pour l'armée de terre de recruter des personnels civils. Il s'est enquis auprès du chef d'état-major de l'armée de terre des éventuelles mesures palliatives qu'il serait, à ses yeux, possible de mettre en oeuvre pour compenser les conséquences négatives pour l'armée de terre de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un nouveau dispositif de report d'incorporation pour les jeunes titulaires d'un contrat de travail pendant la période de transition.

M. Nicolas About a demandé au chef d'état-major de l'armée de terre son appréciation sur le déficit de 16.000 postes qui pourrait résulter pour l'armée de terre de ce nouveau mécanisme de reports d'incorporation. Il s'est interrogé sur la possibilité pour l'armée de terre de disposer des moyens financiers supplémentaires nécessaires au recrutement d'engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) pour compenser la diminution prévisible de la ressource en appelés. Il a souhaité savoir enfin si une accélération de la professionnalisation au cours de la période de transition paraissait possible.

M. Roger Husson a interrogé le général Philippe Mercier sur l'incidence de la professionnalisation sur l'équilibre entre les dotations du titre III et du titre V. Il lui a demandé si les drones étaient un équipement adapté aux missions des armées et les conséquences opérationnelles éventuelles de la réduction de 33 à 30 des livraisons

annuelles de chars Leclerc.

M. Christian de la Malène a souligné avec gravité que l'engagement de la nation à l'égard de son armée, que concrétisait la loi de programmation militaire 1997-2002, était aujourd'hui rompu. Il en résultait -a-t-il estimé- une perte de confiance des personnels, un surcoût financier lié à l'étalement des programmes, enfin une incidence négative sur l'efficacité de nos armées, sachant qu'aucune modification concernant les missions dévolues à nos forces armées n'avait été prévue.

Dans ces conditions, a estimé **M. Christian de la Malène**, le projet de budget présenté constituait un «faux semblant» qui n'était pas acceptable. Il a déploré que les armées françaises soient les dernières à bénéficier des équipements construits en coopération européenne. Faisant part de sa «grande tristesse» devant une telle situation, **M. Christian de la Malène** a indiqué qu'il ne pourrait en aucun cas approuver le projet de budget de la défense pour 1998.

M. Michel Caldaguès a déclaré partager l'appréciation grave portée par son collègue, **M. Christian de la Malène**. Il a déploré la dérive grandissante consistant à «mutualiser» les engagements militaires dans des coalitions internationales où, finalement, on apprenait à des militaires à ne pas faire la guerre. **M. Michel Caldaguès** s'est enfin inquiété du rôle prééminent tenu par les responsables du ministère des finances dans la détermination des dotations financières des armées.

M. Bertrand Delanoë a rappelé qu'il avait souligné, dès le début de la réforme, les conséquences financières négatives que ne manquerait pas d'avoir la professionnalisation sur le budget d'équipement des armées. Il a rappelé que, immédiatement après le vote de la loi de programmation militaire, des décisions gouvernementales de gel et d'annulation de crédits avaient conduit à ne pas en respecter les termes.

M. Bertrand Delanoë s'est déclaré inquiet du niveau de crédits du titre V. Il a estimé que le Parlement devait s'efforcer de faire prévaloir trois règles principales : la rationalité économique du budget de la défense, la rigueur dans l'exécution du budget tel qu'il était voté par la représentation nationale, enfin la nécessité de choix dans les différents programmes d'équipement en cours. Il a rappelé son désaccord sur la disposition votée par l'Assemblée nationale dans le projet de loi de réforme sur le service national et tendant à accorder des reports d'incorporation aux jeunes gens titulaires d'un contrat de travail. En contrepartie des conséquences négatives prévisibles de cette disposition, il devait être possible d'accélérer le rythme de la professionnalisation, voire d'anticiper certaines restructurations qu'il serait à terme plus coûteux de différer.

Enfin, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est inquiété de l'évolution du moral des personnels de l'armée de terre devant les perspectives budgétaires pour 1998 et les modifications attendues de la législation en matière de reports d'incorporation.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, sous la présidence de **M. Xavier de Villepin**, la commission a d'abord procédé à l'audition de l'**Amiral Jean-Charles Lefebvre, chef d'état-major de la marine**.

M. Xavier de Villepin, président, a tout d'abord rappelé que, conformément à la tradition de la commission, les auditions des chefs d'états-majors militaires, qui visaient à une information aussi complète que possible des membres de la commission demeurerait confidentielles et ne feraient pas l'objet de communiqué à la presse. Il a ensuite tenu à saluer la mise en place par la marine de moyens susceptibles d'assurer une éventuelle évacuation de ressortissants français à la suite de la dégradation de la situation au Congo-Brazzaville.

L'Amiral Jean-Charles Lefebvre a tout d'abord présenté le projet de budget de la marine, qui s'élèverait à 32,6 milliards de francs pour 1998. Il a successivement présenté les crédits du titre III, qui s'élèveraient à 13,1 milliards de francs et les crédits du titre V, représentant 19,5 milliards de francs. Il a évoqué les modifications opérées sur la structure budgétaire entre 1997 et 1998 puis détaillé le déroulement des différents programmes et la mise en œuvre de la professionnalisation de la marine.

Le chef d'état-major de la marine a ensuite répondu aux questions des commissaires.

M. André Boyer, rapporteur pour avis du budget de la marine, a soulevé la question de la mise en place des "contrats courts marine" et des difficultés de recrutement des personnels civils, compte tenu des limites observées pour le reclassement des ouvriers de la direction des constructions navales. Il a évoqué les conséquences préoccupantes de la réduction des crédits d'entretien programmé des matériels. Il a enfin souligné les difficultés rencontrées dans la coopération avec les Britanniques pour le lancement du programme de frégates Horizon.

M. Michel Caldaguès a regretté que les sacrifices budgétaires et financiers imposés par les disciplines européennes se traduisent en dernier ressort par une amputation des crédits de la défense. Il a souhaité que la commission adresse un cri d'alarme à l'opinion publique, afin qu'elle soit informée des graves conséquences de ces réductions de dépenses sur les moyens militaires de la France et sur les capacités d'action du pays. Evoquant ensuite la force maritime européenne Euromarfor, il s'est étonné que, face aux réserves émises par certains pays riverains du sud de la Méditerranée après la constitution de cette force, la France se soit semble-t-il engagée, avec ses partenaires, à ne pas augmenter ses capacités navales en Méditerranée.

M. Christian de La Malène a vivement déploré qu'en vue de créer des emplois pour les jeunes, le

Gouvernement, en amputant de près de 10 milliards le budget de la défense, s'apprête à provoquer la mise au chômage d'environ 18.000 ouvriers qualifiés de l'industrie d'armement en 1998, alors que, parallèlement, les armées ne parviendront pas à combler les postes vacants de personnels civils, faute d'autorisation de recruter. Il a également relevé qu'à la suite de ces réductions de crédits, le porte-avions, construit au prix d'investissements considérables, ne serait pas pleinement utilisable durant plusieurs années en raison du retard de livraison du Rafale.

M. Jacques Habert s'est interrogé sur la politique de recrutement mise en oeuvre par la marine sous la forme de "contrats courts".

M. Xavier de Villepin, président, a alors évoqué avec le chef d'état-major de la marine les difficultés rencontrées par son arme dans la gestion des «crédits de report». Il a enfin émis la crainte que les réductions de crédits imposées au programme Rafale ne conduisent, en redéfinissant les standards, à réduire la polyvalence de cet avion.

La commission a enfin procédé à l'**audition de M. Bernard Prévost, directeur général de la gendarmerie nationale.**

M. Bernard Prévost a d'abord rappelé que le projet de budget de la gendarmerie pour 1998 s'inscrivait dans l'effort de maîtrise des dépenses publiques tout en restant globalement fidèle aux grands objectifs de la loi de programmation militaire. Il a relevé que le projet de budget pour 1998 apportait à la gendarmerie les moyens strictement nécessaires à l'exécution de ses missions de sécurité. S'agissant de l'évolution des effectifs, il a précisé trois évolutions :

- le recentrage des militaires de la gendarmerie sur leurs missions de sécurité grâce à la création d'un corps de soutien dont la montée en puissance se poursuit normalement avec la création de 21 postes d'officiers, d'une part, et la substitution de 565 emplois de sous-officiers et de 63

emplois civils à des postes de sous-officiers de gendarmerie supprimés, d'autre part ;

- l'amélioration de l'encadrement des unités opérationnelles grâce à la création de 212 emplois d'officiers et la requalification de 203 emplois de gendarmes ;

- l'augmentation des effectifs liée à 413 emplois nouveaux de gendarmes auxiliaires et la création de 104 postes de sous-officiers rendue nécessaire par l'extension du réseau autoroutier concédé.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a ainsi souligné que le mouvement des créations et suppressions d'emplois se soldait par 811 emplois nouveaux.

Le directeur général de la gendarmerie nationale, évoquant ensuite les crédits du titre III a souligné que la dotation (19,975 millions de francs) préservait l'activité opérationnelle des unités, même si la progression observée de 4,7 % par rapport à 1997 s'expliquait principalement par les créations d'emplois et la budgétisation des dépenses liées aux unités d'autoroutes.

Quant aux titres V et VI, **M. Bernard Prévost** a observé que les crédits de paiement, dont la réduction avait été contenue à 3 % par rapport à la loi de finances 1997, permettaient de préserver la priorité accordée au réseau de télécommunications Rubis et de débiter le renouvellement des Alouette III par la commande de deux hélicoptères biturbines.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a toutefois estimé que le projet de budget pour 1998 imposait des efforts exceptionnels qui, s'ils devaient se renouveler, ne manqueraient pas d'atteindre les capacités opérationnelles de la gendarmerie. Il a en effet observé, d'une part, que l'accroissement constant des besoins de sécurité n'était pas compensé par l'augmentation correspondante des effectifs professionnels et, d'autre part, que les dotations du titre V étaient régulièrement l'objet de régulations budgétaires. Il a noté à cet égard que les programmes d'infrastructure subissaient les premiers les

conséquences des annulations de crédits et que le ralentissement du renouvellement des équipements pouvait, à terme, compromettre directement l'exécution des missions de sécurité publique. Il s'est inquiété par ailleurs de la récurrence des déficits structurels du titre III liés notamment aux dépenses de maintien de l'ordre, même si, dans un autre domaine, l'insuffisance des crédits loyers avait été réduite grâce à une dotation de 75 millions de francs supplémentaires.

M. Bernard Prévost a souligné que cette situation budgétaire contraignante imposait de rechercher dans les réformes en cours des solutions complémentaires pour satisfaire les besoins de sécurité publique, principalement en matière d'effectifs. Il a cité à cet égard la nécessité de poursuivre les redéploiements partiels des militaires d'active en allégeant le dispositif territorial en zone de police d'Etat en rééquilibrant le dispositif dans les zones placées sous la surveillance de la gendarmerie, sans porter atteinte cependant au maillage du territoire. Il a ajouté qu'il convenait par ailleurs de conférer aux futurs volontaires du service national la qualité d'agents de police judiciaire adjoints tout en rendant le volontariat financièrement et professionnellement attractif. **M. Bernard Prévost** a indiqué ensuite que la future réserve devait apporter le complément d'effectifs indispensable et que les dotations budgétaires devaient être augmentées en conséquence.

Enfin **M. Bernard Prévost** a rappelé que la gendarmerie s'engageait, conformément au cadre fixé par le plan d'action " gendarmerie 2002 ", à mettre en oeuvre dans le cadre des moyens qui lui étaient donnés la politique de sécurité et de proximité à laquelle aspiraient nos concitoyens.

A la suite de l'exposé du directeur général de la gendarmerie nationale, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis du budget de la gendarmerie**, s'est inquiété des conditions dans lesquelles les ressources procurées auparavant par les fonds de concours autoroutiers avaient

été budgétisées. Il a relevé en effet que 503 millions de francs seulement avaient été inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances alors que, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1997, les fonds de concours devaient rapporter plus de 554 millions de francs. Il s'est interrogé sur cette différence et sur ces conséquences pour la gendarmerie. Par ailleurs, il a souhaité obtenir des précisions sur la mise en place d'un corps de soutien et sur les modalités de redéploiement des militaires de la gendarmerie sur les postes opérationnels. Il a demandé en outre à M. Bernard Prévost de faire le point sur la répartition des compétences entre la police et la gendarmerie. Enfin **M. Michel Alloncle** a fait part de sa préoccupation sur le sort des matériels stockés par la gendarmerie et destinés aux réserves.

M. Jean Clouet, après avoir rappelé que le financement des infrastructures réservées à la gendarmerie reposait en partie sur la participation des collectivités territoriales, a souhaité savoir si l'augmentation des effectifs de la gendarmerie s'accompagnerait d'un accroissement corrélatif du parc immobilier.

M. Xavier de Villepin, président, a d'abord demandé des précisions sur la nature des fonctions confiées aux futurs volontaires du service national. Il s'est inquiété par ailleurs des responsabilités que la gendarmerie exercerait vis-à-vis des " agents locaux de médiation " prévus dans le cadre du plan emploi-jeunes. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les conditions de renouvellement des hélicoptères de la gendarmerie.

M. André Boyer s'est interrogé sur les redéploiements en effectifs envisagés dans les brigades territoriales situées dans les zones rurales.

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

- la suppression des fonds de concours -remplacés par une redevance- à la suite d'un arrêt récent du Conseil d'Etat n'avait pas été compensée par une dotation d'un

montant équivalent pour la gendarmerie, ce qui contraindrait cette dernière à dégager en exécution budgétaire les ressources nécessaires ;

- la création d'un corps de soutien avait entraîné l'ouverture de 565 postes pourvus principalement par des personnels provenant des autres armées mais aussi des gendarmes auxiliaires ; les redéploiements nécessités par la création de ce corps de soutien ne concernaient pas les gendarmes âgés de plus de 48 ans, tandis que les militaires de moins de 35 ans entraient dans le cadre général ; quant aux personnels compris dans la tranche d'âge intermédiaire, ils pouvaient bénéficier d'un module de formation sous la forme d'un stage de huit semaines permettant une réadaptation aux nouvelles fonctions exercées ; ce dispositif avait concerné 285 militaires en 1997 ; par ailleurs, chaque cas avait été traité individuellement (audience accordée par le chef de corps, délai d'un mois pour exprimer les souhaits de l'affectation) et 90 % des militaires intéressés avaient obtenu en 1997 leur premier choix d'affectation ;

- les procédures de transfert de compétences entre la gendarmerie et la police n'avaient concerné en 1997 que la Corse avec l'étatisation des communes de Furiani et de Ville di Pietrabugno et la désétatisation de la circonscription de Corte ; le processus apparaissait aujourd'hui au point mort, même s'il convenait de reprendre le dossier pour obtenir une organisation des forces plus efficace ;

- les redéploiements en zones de police d'Etat avaient entraîné, en 1997, la fermeture de 12 brigades et devaient se poursuivre dans les années à venir, en pleine concertation au plan local avec les autorités intéressées ;

- la subvention d'investissement apportée par l'Etat en complément du financement des infrastructures de la gendarmerie par les collectivités locales avait été augmentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 1998 ; cependant certaines collectivités choisissaient de gagner

plusieurs années en décidant de soutenir seules un programme d'infrastructure ;

- l'augmentation des effectifs de la gendarmerie n'entraînerait pas de nouveaux besoins importants en termes de logements dans la mesure où l'évolution des besoins du parc reposait principalement sur la création, en substitution aux emplois de sous-officiers de gendarmerie concernés, d'emplois de personnels civils et de militaires du corps de soutien qui ne bénéficiaient pas d'un logement en caserne ; par ailleurs, le recrutement d'un nombre supplémentaire de volontaires interviendrait au plus tôt à la fin de l'année 1998 ;

- les volontaires de la gendarmerie bénéficieraient d'un contrat d'un an renouvelable quatre fois et pourraient ainsi disposer d'une formation de trois mois, plus longue que celle aujourd'hui réservée aux gendarmes auxiliaires (18 jours ouvrables) ; la qualification d'agent de police judiciaire adjoint permettrait par ailleurs de conférer à ces personnels une capacité opérationnelle plus grande ;

- 10.000 agents locaux de médiation pourraient être recrutés dans la zone exclusive de gendarmerie à l'initiative des collectivités locales, responsables par ailleurs de leurs conditions d'emploi, même si la gendarmerie pourrait participer au recrutement et à la formation de jeunes gens concernés ainsi qu'à la coordination de leur activité ; ces agents relèveront des maires et ne seront pas intégrés dans les unités de gendarmerie ;

- le remplacement des hélicoptères de la gendarmerie n'avait pas été prévu dans le cadre de la loi de programmation, mais l'état d'obsolescence du parc des 12 Alouette III a conduit la gendarmerie à demander l'ouverture de crédits pour l'acquisition en 1998, dans un premier temps, de deux hélicoptères biturbines tandis qu'elle bénéficiait par ailleurs de 4 Alouette III cédées par l'Armée de l'air et l'Armée de terre ;

- les redéploiements en zone exclusive de gendarmerie s'inspiraient du souci de rééquilibrer la répartition des

charges entre les brigades situées en zone rurale et celles implantées en zone urbaine ; les opérations devaient toutefois respecter le maillage territorial de la gendarmerie et tenir compte non seulement de l'importance de la population concernée mais aussi, en particulier, de l'étendue du territoire couvert par la brigade territoriale ;

- le budget d'équipement ne permettait pas le renouvellement du matériel destiné aux réserves ; toutefois, la perspective ouverte par la mise en place d'une réserve resserrée (de 130.000 hommes actuellement à 50.000 hommes dans le cadre de la loi de programmation) devait être mise à profit pour réduire le stock de matériels existants, qui, s'il demeurait en partie inutilisé, entraînait toutefois des charges importantes de garde et de maintenance.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 14 octobre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.

M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a rappelé que le montant des crédits alloués à son ministère pour 1998 s'établirait à près de 26 milliards de francs, soit une diminution de 3,5 % par rapport aux crédits pour 1997. Il a tenu à replacer ces chiffres dans leur contexte pour leur donner toute leur signification. Pour cela, il a rappelé que le nombre des anciens combattants continuait de baisser, réduisant à concurrence le montant des pensions à verser ; le ministre a également souligné que le Gouvernement avait fait de l'emploi des jeunes sa priorité, limitant les mesures nouvelles dans les autres ministères.

M. Jean-Pierre Masseret a considéré que les missions essentielles de son administration étaient assurées. Concernant le droit à réparation, il a rappelé que tous les droits existants seraient honorés. Evoquant le nécessaire effort de solidarité, il est revenu sur l'allocation différentielle et l'allocation de préparation à la retraite en précisant qu'une condition de ressources serait établie qui devrait concerner les foyers qui disposent d'un revenu supérieur à 25.000 francs. Le ministre a également insisté sur le coût que représentaient les remboursements de cotisations de sécurité sociale et de réductions de tarifs de transport.

Evoquant la politique de la mémoire, il a considéré que la baisse des crédits de trois millions de francs devait être appréciée au regard du fait que le coût de la commémora-

tion du 80ème anniversaire du 11 novembre 1918 ne serait pas imputé sur les crédits du ministère.

Abordant la question du fonctionnement des structures du secrétariat d'Etat, il a fait observer que la suppression de 87 emplois ne devrait pas porter atteinte à l'organisation des services.

M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a précisé qu'au titre des mesures nouvelles, les étrangers déportés depuis la France entre 1940 et 1945 et ayant acquis depuis la nationalité française seraient indemnisés.

Il a également annoncé l'alignement sur le droit commun des dates de remboursement par l'Etat de la majoration des rentes constituées par les anciens combattants en soulignant que cette mesure n'affecterait pas les intéressés.

M. Jean-Pierre Masseret a conclu son propos liminaire en considérant que la baisse des crédits de son secrétariat d'Etat ne menaçait pas le droit à réparation et les mesures de solidarité.

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a considéré que le budget était l'élément essentiel de la politique en faveur des anciens combattants et a souhaité, à cet égard, évoquer quelques mesures nouvelles répondant à leurs préoccupations.

Le rapporteur pour avis s'est ainsi interrogé sur la possibilité d'accorder une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs en fin de droit ayant cotisé plus de 40 ans. Il a souhaité que toute forclusion soit levée concernant les demandes des membres de la Résistance pour obtenir le titre de combattant volontaire de la Résistance.

Il a demandé à ce que le secrétaire d'Etat intervienne pour que les représentants de l'Etat cessent de faire quasi systématiquement appel des décisions favorables aux requérants devant les tribunaux des pensions.

Le rapporteur pour avis a souligné les difficultés que pouvait poser le passage obligé par l'allocation différentielle pour l'accès à l'allocation de préparation à la retraite et a fait remarquer que ce mécanisme qui maintenait certains anciens combattants dans une situation de pauvreté pourrait être réexaminé.

Il a souhaité enfin une relance de la politique de la mémoire à travers, notamment, des actions spécifiques à l'attention des jeunes.

En réponse aux différentes questions de M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, **M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, a rappelé que les droits existants des anciens combattants seraient honorés.

Le ministre a considéré, en revanche, que le coût de la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord était hors de portée des crédits de son ministère, mais il a déclaré qu'une avancée pour les chômeurs bénéficiant du Fonds de solidarité était possible.

En réponse à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, le ministre a chiffré le coût de cette dernière disposition à 35 millions de francs pour une retraite de base en rappelant qu'elle ne figurait pas encore au nombre des dispositions nouvelles prévues dans le budget pour 1998.

Le ministre a estimé le coût d'une extension de deux ans de la période de référence pour l'obtention du titre de Reconnaissance de la Nation pour les anciens combattants d'Algérie à 200 millions de francs en considérant les droits attachés relatifs à la rente mutualiste.

Concernant le passage préalable par l'allocation différentielle pour pouvoir bénéficier de l'allocation de préparation à la retraite, le ministre a déclaré avoir demandé à son inspection générale d'étudier les moyens de sa suppression. Il a rappelé que l'ensemble du dispositif allocation différentielle et allocation de préparation à la retraite

concernait 33.500 personnes pour un total de 1,5 milliard de francs.

M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a déclaré qu'il examinerait attentivement la question des appels des décisions des tribunaux des pensions.

Concernant la forclusion, le ministre a rappelé qu'elle avait été juridiquement levée, mais qu'il subsistait des conditions strictes. Il a souhaité que les préfets procèdent à des enquêtes complémentaires chaque fois que cela serait nécessaire sans exclure une modification à terme du décret correspondant.

Le ministre a souhaité préciser ses prochaines priorités concernant les demandes des anciens combattants. Il a cité des mesures en faveur des chômeurs de longue durée, une prise en compte de la notion de risque pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants d'Afrique du Nord ainsi qu'une modification du mécanisme de la rente mutualiste.

En réponse à une question de **M. Guy Fischer** qui considérait le projet de budget comme inacceptable en l'état, **M. Jean-Pierre Masseret** a répondu que des mesures complémentaires étaient envisagées, notamment dans le domaine de la solidarité. Il a également annoncé la mise en place d'un nouveau groupe de travail sur le rapport constant, la participation des veuves aux instances de direction de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC), ainsi qu'une réflexion sur l'octroi de la carte du combattant.

Evoquant ce qu'il a appelé la " guerre d'Algérie ", le ministre a tenu à souligner que tout homme appelé ou engagé méritait respect et reconnaissance.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz** sur les harkis, le ministre a rappelé qu'il existait une délégation générale aux rapatriés ne dépendant pas de son ministère. Evoquant plus particulièrement les problèmes rencontrés par les harkis et les actions revendicatives en

cours, il a rappelé que l'ONAC avait participé à la formation de 300 jeunes harkis en 1997. Il a également souligné, plus généralement, que les harkis avaient des droits qui leur avaient été reconnus notamment dans le cadre du code des pensions.

Toujours en réponse à **Mme Gisèle Printz, M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, a déclaré avoir bien noté que le changement de la couleur de la carte du combattant pouvait poser un problème du fait d'une circulation non satisfaisante de l'information entre les administrations.

En réponse à une question de **M. Louis Boyer**, le ministre a confirmé que l'indemnisation dont bénéficieraient les étrangers déportés pendant la seconde guerre mondiale ne recouvrait pas le service du travail obligatoire (STO). Il a déclaré que cette mesure nouvelle concernerait une centaine de personnes pour un coût estimé à 10 millions de francs.

M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants, a également déclaré qu'il réfléchissait à l'évolution des structures du ministère en rappelant qu'il n'était pas question de remettre en cause le principe de son existence. Il a annoncé une réflexion sur la question des tarifs de titres de transport de la société nationale des chemins de fer (SNCF) ainsi que sur la " dé cristallisation " de certaines pensions. Il a fait part également de son souci de développer la politique en faveur de la mémoire.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, le ministre a fait observer que l'octroi de la carte du combattant aux 200.000 titulaires du titre de Reconnaissance de la Nation coûterait 400 millions de francs. Il a considéré que cette mesure n'était pas pour l'instant envisageable.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des Comptes**, accompagné par **M. Gabriel Mignot, prési-**

dent de la VIème chambre et Mme Anne-Marie Boutin, rapporteur général de cette chambre, sur le rapport annuel de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale.

Après avoir souligné que la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale était devenue un " moment fort " des débats parlementaires, **M. Pierre Joxe** a souhaité évoquer les points saillants du troisième rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale ainsi que les modalités de travail de la Haute juridiction.

Il a indiqué que le rapport de septembre 1997 sur la sécurité sociale était le dernier d'une courte série de trois rapports établis sur la base de l'article 13 de la loi du 25 juillet 1994 adopté à la suite d'une initiative parlementaire.

Il a souligné que ce rapport se référait également à l'article 2 de la loi organique du 22 juillet 1996 prise pour l'application de la loi constitutionnelle du 22 février 1996 qui dispose que " chaque année, la Cour des Comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ", préparant ainsi la mission constitutionnelle qui incombera à la Cour en 1998.

M. Pierre Joxe a souligné que si, à la lettre, le contrôle de " l'application " des lois de financement différerait de celui qui portait sur " l'exécution " des lois de finances, son but était que la Cour " fasse pour les finances sociales ce qu'elle fait aujourd'hui pour les finances publiques ".

Puis il a constaté que le déficit de la sécurité sociale en 1996 serait supérieur à 50 milliards de francs, soit un chiffre inférieur à celui de 1995, en raison du ralentissement de l'augmentation des dépenses compensé néanmoins par une croissance des recettes moindre que prévue en raison de la faible évolution de la masse salariale.

Evoquant le système d'information comptable et statistique, **M. Pierre Joxe** a souligné que le dispositif appliqué en matière de finances sociales était très éloigné de

celui mis en oeuvre dans le domaine des finances publiques. Il a noté, en particulier, que le passage à une tenue des comptes " en droit constaté " n'était pas achevé.

Il a estimé que la marge d'incertitude qui affectait les comptes de la sécurité sociale était largement supérieure à la marge de manoeuvre de tout gouvernement en ce domaine.

S'agissant de la clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, il a précisé qu'en dépit de la reprise de la dette par la création de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), la dégradation de la trésorerie apparue à la fin de 1996 s'était poursuivie en 1997, alourdissant ainsi les charges financières qui pèsent sur la sécurité sociale. Il a considéré que le financement de la dette ne devait pas obérer l'apport de ressources à la sécurité sociale.

Rappelant que le déficit de la branche maladie du régime général représentait 60 % du déficit total, il s'est félicité de la mise en place d'un suivi et d'une opposabilité des objectifs de dépenses en matière d'assurance maladie.

En revanche, il a regretté le retard pris dans le domaine du codage des actes des pathologies et des médicaments ; il a souhaité que les services médicaux des caisses de sécurité sociale réorientent leurs contrôles principalement sur l'offre de soins.

Il a proposé que les références médicales opposables (RMO) soient recentrées sur des domaines prioritaires en termes d'impact financier. Enfin, il a estimé que l'équilibre des comptes sociaux ne pourrait être atteint que par un effort d'adaptation de l'ensemble des divers acteurs du système et, en particulier, des services de l'Etat chargés de la tutelle de la sécurité sociale et de la santé.

Evoquant le travail de la Cour des Comptes, **M. Pierre Joxe** a souligné qu'il avait pris la décision de consacrer le travail d'une chambre entière de la Cour aux problèmes de santé et de sécurité sociale. Il a estimé que la sixième chambre, présidée par M. Gabriel Mignot, avait

vocation à devenir le correspondant du Parlement en matière de finances sociales, à l'instar de ce qui existe en Allemagne et en Grande-Bretagne.

Il a insisté sur l'influence que le Parlement pourrait avoir sur le suivi des travaux ainsi que sur " l'orientation " du programme d'activités de la Cour qui demeure fixé par le premier président sur proposition des présidents des sept chambres de la Cour.

En conclusion, **M. Pierre Joxe** a insisté sur le caractère très mobilisateur que représentait pour les magistrats de la Cour l'effort nécessaire de mise en ordre des comptes sociaux, ainsi que l'importance des enjeux de société abordés à travers les thèmes de la maladie ou de la retraite.

Puis, **Mme Anne-Marie Boutin** a présenté le contenu du rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale de septembre 1997.

Elle a indiqué que, dans une première partie, le rapport présentait le futur cadre de travail de la Cour et des Assemblées en analysant le dispositif juridique et comptable prévu par la loi organique du 22 juillet 1996.

La Cour a souligné certaines difficultés tenant à l'absence de définition claire de la notion de branche en matière de dépenses, aux insuffisances de fiabilité des outils de suivi des dépenses hospitalières et des dépenses ambulatoires et à la complexité de l'articulation entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

A cet égard, elle a relevé la question du caractère tardif de la date de la production des comptes sociaux qui était difficile à résoudre.

Puis, **Mme Anne-Marie Boutin** a présenté la deuxième partie du rapport qui traite des problèmes de financement de la sécurité sociale, poursuit l'effort de clarification entrepris par la Cour en 1996 sur les facteurs d'évolution de la situation de la sécurité sociale et présente deux enquêtes sur la première année de fonctionne-

ment de la CADES ainsi que sur la politique de recouvrement des cotisations.

Sur ce dernier point, elle a souligné les difficultés soulevées par les disparités géographiques des résultats des unions de recouvrement, par les insuffisances du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants en raison du caractère forfaitaire de l'assiette des cotisations et de l'existence de trois caisses de recouvrement distinctes ainsi que par les différences de traitement des cotisants en matière de prélèvement des cotisations sociales.

Puis, **Mme Anne-Marie Boutin** a indiqué que, dans une troisième partie, le rapport abordait la régulation et la maîtrise des dépenses d'assurance maladie en évoquant tout d'abord l'encadrement des dépenses hospitalières et la mise en place des agences régionales d'hospitalisation.

Elle a précisé que l'attention de la Cour s'était portée sur les questions du rééquilibrage des dotations entre régions et établissements et de l'utilisation de l'outil de régulation que constitue le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) qui a représenté un investissement de trois milliards de francs.

Le rapport a montré l'intérêt de ce dispositif, mais aussi ses limites, tenant à son caractère essentiellement statistique et comptable qui ne comporte pas d'approche en termes d'évaluation de la qualité des soins.

Évoquant l'activité libérale des médecins hospitaliers, le rapport de la Cour a souligné les insuffisances du contrôle des commissions de l'activité libérale ainsi que les risques de dérive des coûts.

S'agissant de la régulation des dépenses ambulatoires, le rapport a entrepris l'étude des références médicales opposables (RMO). Ce dispositif, qui constitue à la fois un guide de bonne pratique et un instrument opposable au médecin, devrait être rendu plus facilement contrôlable et devrait être ciblé sur des domaines prioritaires en termes de qualité des soins et d'impact financier.

Enfin, concernant le contrôle médical, la Cour a constaté une prédominance du contrôle des demandes de soins présentées par les assurés au détriment du contrôle de l'offre de soins, notamment par la structure hospitalière.

Par ailleurs, la Cour a présenté quelques observations sur l'organisation du service médical dans le régime général et sur le caractère inquiétant de la démobilisation des médecins-conseils.

Abordant la procédure de remboursement sans ticket modérateur pour les affections de longue durée (ALD), la Cour a estimé que ce système, dont la conception était ancienne, devrait être revu dans son contenu, sa procédure et ses règles.

Evoquant la tarification des prothèses internes, la Cour a insisté sur le problème des délais de facturation.

Puis, **Mme Anne-Marie Boutin** a présenté la quatrième partie du rapport relative aux dépenses de la branche famille qui complète les enquêtes du rapport de 1996 sur l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED).

Le rapport pour 1997 a analysé l'allocation parentale d'éducation (APE) et l'aide à la scolarité (AAS). Concernant l'APE, la Cour a relevé les insuffisances des prévisions et du suivi de cette prestation, l'absence de coordination entre les différents types de politique sociale et, en particulier, le manque de connaissances sur le nombre d'emplois créés par l'AGED.

La Cour a remarqué que la réforme de l'aide à la scolarité, instituée par la loi de 1993, avait été le révélateur du problème préexistant de la fréquentation des cantines scolaires.

La cinquième partie du rapport insiste sur la diversité des régimes spéciaux de sécurité sociale.

La Cour a souligné notamment les différences d'efforts contributifs demandés aux actifs et aux employeurs, tant en matière d'assurance vieillesse que d'assurance maladie,

ainsi que l'hétérogénéité des prestations servies dont l'identification exacte était, au demeurant, difficile. La Cour a estimé que le régime des mines fonctionnait comme une filière expérimentale du point de vue de l'organisation du réseau de soins.

Enfin, **Mme Anne-Marie Boutin** a précisé que la sixième partie du rapport portait sur les travaux des comités départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (CODEC). La Cour a souligné que l'efficacité de ces organismes qui constituent le premier échelon de contrôle des organismes de base de la sécurité sociale pourrait être améliorée si les contrôles étaient orientés en fonction de thèmes prédéterminés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à M. Pierre Joxe quelle était la procédure d'élaboration du programme de travail de la Cour et dans quelles conditions les demandes d'enquête émanant du Parlement pouvaient s'insérer dans ce programme.

M. Pierre Joxe a indiqué qu'il appartenait au Premier Président, sur proposition des présidents de chambres, de fixer le programme de travail de la Cour. Il a confirmé que la Cour des Comptes examinerait bien volontiers les demandes parlementaires. Il a cependant rappelé que la Cour des Comptes manquait de moyens pour remplir ses missions et que les délais de réponses devaient tenir compte des procédures écrites et contradictoires en vigueur à la Cour.

M. Charles Descours, rapporteur, a interrogé le Premier Président sur le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), le ticket modérateur, les régimes spéciaux de sécurité sociale et les transferts en leur faveur ainsi que sur le régime de retraite des fonctionnaires. Il lui a demandé d'user de son influence pour aider à la mise en place des conseils de surveillance des caisses nationales de sécurité sociale et a souligné le fait que le conseil de surveillance de la CADES n'avait jamais été réuni.

Evoquant un article de M. Pierre Joxe dans la Revue française de finances publiques, dans lequel ce dernier affirmait qu'il était prêt à consacrer 5 % de la capacité de travail de la Cour au traitement de demandes parlementaires, il lui a demandé ce que représentaient concrètement ces 5 %.

Observant que la Cour des Comptes avait consacré une étude très critique aux conditions dans lesquelles s'exerçait l'activité libérale à l'hôpital, il a interrogé le Premier Président sur le montant des dépenses d'assurance maladie concernées.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à M. Pierre Joxe si la Cour des Comptes s'était déjà intéressée aux régimes complémentaires de retraite.

Répondant aux orateurs, **M. Pierre Joxe** a d'abord évoqué la question de la fonction publique. Il a indiqué qu'il était très difficile de connaître avec précision le nombre de fonctionnaires et le montant des traitements réellement perçus. Soulignant l'importance des régimes indemnitaires et des primes, il a estimé que la Cour des Comptes pourrait constituer un lieu où ces questions seraient suivies dans leur globalité. Il a affirmé qu'il venait d'informer le Gouvernement de son intention d'étudier les régimes complémentaires de retraite.

M. Alain Vasselle a indiqué que l'absence de transparence du régime des primes et indemnités dans la fonction publique de l'Etat avait des conséquences sur la fonction publique territoriale, dans la mesure où cette dernière devait bénéficier d'une parité de traitement.

Mme Anne-Marie Boutin a indiqué qu'il existait aujourd'hui 138 régimes spéciaux dont l'immense majorité comportait moins de 20.000 cotisants. Elle a souligné la nécessité de clarifier les modalités des compensations inter-régimes.

Evoquant la politique familiale, elle a souhaité la mise en place des indicateurs qui avaient été prévus par la loi de 1994, ainsi que la réalisation d'études sur la coordina-

tion des politiques familiale et de l'emploi, ces deux éléments étant susceptibles d'introduire plus de clarté dans la définition des objectifs poursuivis.

Répondant à une question de **M. Charles Descours, rapporteur**, sur la prise en charge par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) de certaines cotisations d'assurance vieillesse, elle a indiqué qu'il n'appartenait pas à la Cour d'apprécier la pertinence des décisions qui fondaient cette prise en charge. Elle a simplement tenu à souligner que de simples conventions pouvaient donner naissance à des flux financiers importants : ainsi, en 1995, alors qu'un examen sommaire des comptes pouvait laisser à penser que les cotisations versées avaient augmenté, il fallait tenir compte en réalité du fait que les dates de leur versement avaient été modifiées par convention.

Concernant le secteur privé à l'hôpital, **Mme Anne-Marie Boutin** a indiqué qu'il concernait 4.300 médecins et 1,8 pour mille des dépenses d'assurance maladie.

M. Claude Huriet a interrogé les représentants de la Cour des Comptes sur la mise en place des conseils de surveillance des caisses nationales, les taux de recouvrement des cotisations sociales et le ticket modérateur.

MM. Guy Fischer et François Autain ont demandé des précisions sur le remboursement de la dette sociale.

Mme Anne-Marie Boutin a indiqué en réponse que, s'il suffisait de rembourser les dettes du passé, la sécurité sociale ne serait pas confrontée à un problème majeur, mais qu'il n'en était autrement en raison de la persistance des déficits. Elle a affirmé que les taux de recouvrement étaient globalement très bons, mais qu'il existait des disparités géographiques. Celles-ci s'expliquaient notamment par la possibilité pour les entreprises de faire des versements en un lieu unique et par l'importance relative des petites et moyennes entreprises dans le tissu industriel. Evoquant les dépenses d'assurance maladie sans ticket modérateur, elle a estimé que leur progression était due à

la fois au vieillissement de la population et à l'évolution des dépenses hospitalières.

M. Claude Huriet a enfin évoqué l'évolution des sources de financement de la protection sociale, et notamment celle de la branche famille.

M. Pierre Joxe a rappelé que la contribution sociale généralisée avait été mal accueillie lors de sa création, mais que tous les gouvernements successifs l'avaient ensuite acceptée. S'interrogeant sur les différences de nature entre, d'une part, les impôts et taxes et, d'autre part, les sources de financement de la sécurité sociale, il a estimé que ces différences s'estomperaient de plus en plus à l'avenir.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche** sur le **projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1998**.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a présenté le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1998 en précisant les principaux problèmes qui se posent aujourd'hui en matière de protection sociale des agriculteurs.

Il a indiqué que le BAPSA s'élèvera, en 1998, hors restitution de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à 87,7 milliards de francs, en progression de 0,6 % par rapport à celui de 1997.

S'agissant des dépenses, il a rappelé que les prestations de vieillesse en constituaient, avec un montant de 48,4 milliards, le principal poste et que les retraites proprement dites (retraites forfaitaires et proportionnelles, pensions de réversion) progresseront de 2,2 % par rapport à celles prévues au BAPSA de 1997, ceci malgré la légère diminution du nombre de retraités.

Il a expliqué que cette augmentation était notamment due à la deuxième étape du relèvement des pensions que la loi de finances pour 1997 a prévu en faveur des retraités

les plus modestes. A cet égard, il a précisé que ces majorations bénéficieront à plus de 208.000 anciens chefs d'exploitation et à 280.000 autres retraités (conjointes ayant participé aux travaux, anciens aides familiaux...) et représenteront, en 1998, des dépenses supplémentaires de retraite de près de 300 millions par rapport à 1997.

Par ailleurs, il a souligné que la substitution de la cotisation sociale généralisée (CSG) aux cotisations maladie que prévoit la loi de financement de la sécurité sociale, entraînera, en 1998, la suppression pure et simple des cotisations maladie (sans contrepartie de CSG) pour les retraités agricoles dont les revenus sont compris entre le seuil de ressources pour l'attribution du fonds de solidarité vieillesse et le seuil d'imposition. Ainsi, il a précisé que 700.000 petits retraités agricoles, principalement d'anciens chefs d'exploitation, bénéficieront en 1998, grâce à la suppression de leur cotisation maladie de 2,8 % sur leurs pensions, d'un gain de pouvoir d'achat de plus de 500 millions de francs.

Concernant les dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité, il a annoncé qu'elles s'élèveront, pour 1998, à près de 34 milliards, soit un montant voisin de celui prévu au BAPSA de 1997 et que cette quasi-stabilité s'expliquait principalement par les mesures générales de régulation des dépenses de santé.

Quant aux dépenses de prestations familiales, évaluées à 4,1 milliards, il a indiqué qu'elles diminueront en raison de la baisse du nombre des bénéficiaires.

Enfin, il a souligné que des crédits de 110 millions de francs étaient prévus, comme en 1997, pour financer les étalements et les prises en charge partielles de cotisations pour les exploitants en difficulté.

Abordant les ressources du BAPSA, il a distingué les cotisations et la CSG : les cotisations des agriculteurs sont, depuis 1996, calculées intégralement sur leurs revenus professionnels et elles évoluent donc comme les revenus ; s'agissant des cotisations qui ne sont pas concernées

par le transfert sur la CSG, c'est-à-dire des cotisations prestations familiales, vieillesse et des cotisations maladie qui subsistent, elles progressent d'environ 2 % par rapport à celles qui sont effectivement attendues en 1997 en raison de la bonne tenue des revenus agricoles en 1995 et 1996.

Il a précisé que la majoration, en 1998, de la CSG destinée au financement de l'assurance maladie aura des conséquences différentes pour les exploitants en activité et pour les retraités agricoles : pour les exploitants en activité, la CSG sera majorée, comme pour les actifs des autres catégories sociales, de 4,1 points en 1998 et, en contrepartie, le taux de leurs cotisations maladie sera diminué de 5,5 points ; le tiers des exploitants, c'est-à-dire ceux qui ont les plus faibles revenus (inférieurs à 30.000 francs par an), bénéficieront d'un gain de pouvoir d'achat de 5 % en moyenne; mais pour la plupart des autres agriculteurs, la substitution de la CSG aux cotisations sera sans effet ou légèrement positive pour le pouvoir d'achat.

En ce qui concerne les retraités agricoles, il a affirmé que ceux d'entre eux qui sont imposables acquitteront la CSG au taux de 2,8 % et que les actuelles cotisations d'assurance maladie sur les retraites seront supprimées : dès lors, les retraités agricoles les plus modestes, ceux qui ne sont pas imposables, verront leurs actuelles cotisations maladie supprimées sans devoir acquitter, par ailleurs, la CSG, d'où un gain de pouvoir d'achat, de plus de 500 millions qui bénéficiera à 700.000 petits retraités agricoles.

Il a rappelé que ce transfert CSG-cotisations ne modifiait pas l'équilibre d'ensemble du BAPSA puisqu'il bénéficiait sur le produit de la CSG d'une compensation égale à la part de recettes résultant de la diminution des cotisations maladie.

Sur les financements provenant de la solidarité interprofessionnelle et de la solidarité nationale qui s'élèveront au total à 71,4 milliards de francs, il a noté que les transferts de compensation démographique fournis par les

autres régimes sociaux, principalement le régime général, sont évalués, en 1998, à 32,5 milliards, en progression d'environ 1 % par rapport à ceux prévus au BAPSA de 1997.

Il a souligné que les recettes de taxes, principalement celles de TVA, ont été évaluées, hors restitution, à 26,1 milliards compte tenu de la révision à la baisse des recettes attendues en 1997 par rapport aux évaluations initiales.

Concernant les remboursements des fonds de solidarité vieillesse et invalidité qui continuent de baisser pour se situer à environ 3,4 milliards, il a considéré que cette diminution était la conséquence de l'amélioration des retraites.

Enfin, il a annoncé que la subvention du budget de l'Etat s'élèvera à 7.306 millions contre 7.225 millions dans le BAPSA de 1997.

En conclusion, il a déclaré que ce budget avait été préparé avec la volonté de préserver le régime de protection sociale des agriculteurs et les prestations qui leur sont servies ainsi qu'aux retraités.

Par ailleurs, il a indiqué que le Gouvernement avait voulu manifester une attention particulière en direction des retraités les moins favorisés.

Aux questions de **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, M. Louis Le Pensec** a apporté les réponses suivantes : pour les exploitants agricoles, la CSG sera, comme pour les autres catégories sociales, majorée de 4,1 % à compter de 1998 et en contrepartie, les exploitants agricoles les plus modestes, soit un tiers des exploitants, bénéficieront d'un allègement significatif des prélèvements maladie représentant un gain de pouvoir d'achat de 5 % en moyenne.

Il a estimé que, pour la plupart des autres exploitants, l'opération de substitution de la CSG aux cotisations maladie se traduira par un léger gain de pouvoir d'achat et

qu'en ce qui concerne les retraités agricoles les plus modestes, ceux qui ne sont pas imposables, leurs cotisations maladie seront supprimées, sans qu'ils doivent par ailleurs acquitter la CSG. Cette mesure se traduit par un accroissement global de leurs pensions de 2,8 %.

Il a évalué le coût de cette mesure à 900 millions de francs.

Indépendamment des conséquences, favorables pour les agriculteurs, du transfert sur la CSG, il a précisé que les cotisations des exploitants augmenteront, en 1998, en réalité, non pas de 4,3 % (pourcentage par rapport à la prévision figurant en loi de finances 1997), mais de 2,2 % par rapport à celles qui sont effectivement attendues en 1997 et qui sont supérieures aux prévisions de la loi de finances.

Il a ajouté que la progression des recettes de cotisations, de 2,2 % en 1998 par rapport à 1997, s'expliquait essentiellement par la bonne tenue des revenus agricoles en 1995 et en 1996 (d'après les comptes de l'agriculture, le revenu brut agricole -revenu global- a progressé en 1995 de 6 % par rapport à 1994 et le revenu de 1996 a été du même niveau que celui de 1995).

Il a considéré que les chiffres qui étaient avancés sur la situation précaire de certaines catégories de retraités n'étaient pas contestables, la retraite la plus modeste se situant, en effet, aux alentours de 1.500 francs à 1.800 francs par mois.

Il a affirmé qu'un effort de revalorisation était nécessaire, mais que les conséquences budgétaires de chaque mesure de relèvement étaient importantes : un relèvement de 100 francs pour 2.100.000 retraités dépasserait les 2 milliards de francs ; quant à la garantie pour tous, d'une retraite minimale à 75 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), elle aboutirait à un doublement des dépenses de retraites du BAPSA, soit 45 milliards de francs.

Il a annoncé que le Gouvernement ferait donc connaître prochainement ses propositions pour répondre à cette attente légitime.

S'agissant des contrats de complément de retraite volontaire agricole (COREVA), il a déclaré que des dispositions législatives seront proposées à cet effet dans le projet de loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines adopté par l'Assemblée nationale le 24 septembre dernier et qui sera soumis à l'examen du Sénat le 15 octobre.

Il a indiqué que la mise sous condition de ressources des allocations familiales, telle qu'elle était prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (plafonnement à 25.000 francs de revenus nets mensuels pour les familles de deux enfants ; ce plafond étant augmenté de 7.000 francs pour les familles monoparentales ou celles où les deux parents travaillent, et de 5.000 francs, par enfant à partir du troisième) devrait concerner environ 11.000 familles d'exploitants agricoles et entraînera une diminution des dépenses d'environ 70 millions pour le BAPSA.

Il a révélé qu'un groupe de travail chargé de la préparation du projet de loi d'orientation agricole avait été mis en place le 2 octobre, que ses travaux se dérouleraient sur deux mois environ, en concertation avec les organisations représentant la profession agricole et qu'ils devraient aboutir à la mise au point d'un texte à la fin de cette année.

Il a précisé que les questions qui concernaient la situation des diverses catégories d'actifs participant aux exploitations seraient abordées lors de l'examen du statut des exploitations (thème prévu pour la réunion du groupe du 6 novembre) et que s'il apparaissait que des dispositions importantes, notamment des mesures permettant de faire évoluer la situation des conjointes d'agriculteurs, devaient figurer dans la loi d'orientation, elles y trouveraient leur place.

Il a rappelé qu'à la suite du rapport de la Cour des Comptes qui faisait apparaître de graves irrégularités dans la gestion de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, avaient été prononcées, par arrêté ministériel du 7 juillet, la suspension du conseil d'administration et la nomination d'un administrateur provisoire (M. Christian Babusiaux, conseiller maître à la Cour des Comptes) et que les membres du conseil d'administration de la caisse centrale ayant fait part de leur intention de démissionner, un nouveau conseil d'administration serait élu par la prochaine assemblée générale de la mutualité sociale agricole (MSA).

Enfin, pour éviter le renouvellement d'irrégularités, telles que celles qui se sont produites, il a indiqué que des aménagements seraient apportés aux textes relatifs aux contrôles sur la caisse centrale et sur les organismes auxquels elle participe.

Puis, **M. Alain Vasselle** a interrogé le ministre sur la manière dont serait assurée la neutralité de la substitution de la CSG aux cotisations maladie, sur l'amélioration des retraites des veuves d'agriculteurs, et sur l'incidence des négociations communautaires actuelles à l'égard des revenus agricoles.

M. Guy Fischer a également appelé l'attention du ministre sur la question des retraites agricoles, la préservation des droits des souscripteurs de contrats COREVA et l'impact de la nouvelle substitution de CSG.

Enfin, **M. Gérard Roujas** a demandé si tous les agriculteurs seraient désormais assujettis à la CSG.

M. Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, a longuement évoqué les négociations communautaires sur le paquet " Santer ", négociations qui vont se dérouler sur dix-huit mois et qui visent à mettre en place des aides compensatoires à la réduction des productions agricoles.

Il a indiqué que la commission européenne n'excluait pas un plafonnement par exploitation des aides directes

fournies par la Communauté économique européenne (CEE). Il a donc considéré que le débat budgétaire s'ouvrait dans le cadre d'un environnement communautaire très incertain.

S'agissant des veuves, il a précisé que leur nombre avoisinait 400.000 et que leur situation avait été améliorée depuis 1995 avec le relèvement du taux de la réversion à 54 % et la possibilité de cumuler leurs pensions avec des droits propres et qu'en 1997 ces mesures représenteraient 1,7 milliard de francs de dépenses à la charge du BAPSA.

Enfin, concernant la CSG, il a rappelé que 700.000 retraités seraient dispensés de son paiement en raison de leurs faibles revenus.

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Spaeth, président du conseil d'administration de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.**

M. Charles Descours, rapporteur, a demandé à M. Jean-Marie Spaeth de bien vouloir commenter l'avis rendu par le Conseil d'administration de la CNAMTS sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale et de porter un jugement sur le rythme de mise en oeuvre des dispositions des ordonnances dites Juppé.

Evoquant les sévères critiques formulées par la Cour des Comptes à l'encontre de l'activité du contrôle médical des caisses, il l'a interrogé sur les conséquences qu'il comptait en tirer.

Il lui a demandé s'il estimait que l'option conventionnelle constituait une réponse adéquate aux problèmes posés par l'évolution des dépenses de soins de ville et la structure de l'offre de soins libéral.

Il a enfin souhaité connaître la structure des dépenses d'assurance maladie comprise dans l'objectif national d'évolution des dépenses mais dépourvues de mécanismes de régulation.

M. Jean-Marie Spaeth a indiqué que le conseil d'administration de la CNAMTS avait estimé que le basculement des cotisations maladie vers la contribution sociale généralisée était une bonne chose, mais que le taux de 2,2 % prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'évolution des dépenses hospitalières en 1998 ne devait pas être compris comme signifiant une pause dans les restructurations.

Il a également indiqué que le conseil d'administration de la CNAMTS souhaitait une accélération du mouvement de clarification des rapports financiers entre les branches accident du travail et maladie.

Evoquant la mise en oeuvre des ordonnances, il a regretté le retard constaté pour l'installation des unions régionales de caisses d'assurance maladie ainsi que l'absence de publication du règlement minimum conventionnel.

Il a indiqué que l'informatisation des cabinets de médecins constituait une absolue nécessité en vue d'améliorer la qualité des soins et la connaissance de l'activité médicale. Il a précisé que la CNAMTS était prête à mettre en place une expérimentation à grande échelle de transmission des feuilles de soins dès la fin de l'année. Il a souligné la responsabilité de l'Etat dans la mise en oeuvre du réseau public de transmission des données.

M. Jean-Marie Spaeth n'a pas contesté le jugement porté par la Cour des comptes sur le service du contrôle médical, dont l'activité est aujourd'hui trop centrée sur des tâches administratives et concernant les seuls assurés. Il a indiqué qu'il souhaitait désormais que ce service considère comme prioritaire l'analyse de l'activité médicale.

Estimant que notre système de soins était trop morcelé et que le patient n'était pas pris en charge de manière

globale, il a estimé que l'option conventionnelle constituait la première étape d'une réforme de la médecine de ville qui aurait pour autres conséquences positives de favoriser la prévention et le développement de la prescription des médicaments génériques.

Evoquant les dépenses d'assurance maladie comprises dans l'objectif national mais qui ne font pas l'objet d'un mécanisme de régulation reposant sur un objectif opposable de dépenses, il a cité les chirurgiens dentistes, les sages-femmes, les centres de santé et le secteur médico-social.

M. Charles Descours, rapporteur, a demandé à M. Jean-Marie Spaeth si le retard dans la mise en place des conseils de surveillance des caisses n'était pas dû à une certaine inertie de ces dernières.

Il lui a demandé si les directions départementales et régionales des affaires sociales avaient finalement accepté la création des agences régionales de l'hospitalisation et s'est interrogé sur les raisons qui avaient poussé le ministre à affirmer qu'il comptait agréer l'option conventionnelle alors que cet agrément n'avait toujours pas été publié au journal officiel.

Il s'est inquiété du fait que les services du ministère des affaires sociales semblaient vouloir mettre en place une carte de santé très sophistiquée, ce qui pourrait conduire au non-respect du calendrier prévu dans les ordonnances.

Il a enfin interrogé M. Jean-Marie Spaeth sur les conséquences de la démission de M. Jean Gandois de la présidence du Conseil national du patronat français (CNPF) et s'est interrogé sur l'absence de référence aux filières de soins dans son propos introductif.

M. Louis Souvet s'est inquiété du fait que l'on demande de constituer un groupement d'intérêt économique pour détenir un appareil d'imagerie à résonance magnétique (IRM).

M. Dominique Leclerc a interrogé **M. Jean-Marie Spaeth** sur les efforts des caisses pour améliorer leur productivité et sur les filières de soins.

M. François Autain lui a demandé d'effectuer un premier bilan de la mise en place du carnet de santé.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur la présence en nombre suffisant de médecins spécialistes au sein du service du contrôle médical et a demandé au président de la CNAMTS des précisions sur l'objet et le calendrier des états généraux de la santé.

M. Guy Fischer a souligné l'importance de la prévention au sein d'une politique de santé publique efficace.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a demandé à **M. Jean-Marie Spaeth** s'il avait examiné la proposition faite par la société AXA en matière d'assurance maladie.

Répondant aux orateurs, **M. Jean-Marie Spaeth** a affirmé que les partenaires sociaux ne faisaient aucune obstruction à la mise en place des conseils de surveillance des caisses nationales de sécurité sociale. Il a cependant souligné que ces conseils n'avaient pas vocation à se substituer au conseil d'administration.

Il a estimé qu'il existait un lien entre la volonté du Gouvernement de repositionner le rôle des agences régionales d'hospitalisation, d'élaborer de nouveaux schémas régionaux d'organisation sanitaire et celle d'organiser des états généraux de la santé.

Il a souligné la nécessité pour la CNAMTS de mettre en place un système de recueil d'informations et de comptes performant dans la mesure où les objectifs de dépenses d'assurance maladie étaient désormais opposables.

Evoquant l'informatisation, il a estimé qu'il ne fallait pas la retarder au prétexte d'améliorer sans cesse un système purement théorique et qu'il convenait au plus vite de lancer l'expérimentation à grande échelle.

Il a rappelé que les dépenses de gestion administrative de la CNAMTS représentaient entre 5 et 6 % du total des dépenses et qu'il fallait toujours rechercher une meilleure productivité. Il a cependant souligné le fait que la productivité de la sécurité sociale ne devait pas être examinée au seul regard de l'activité de traitement des feuilles de soins dans la mesure où l'activité de gestion du risque serait désormais essentielle.

Il a rappelé que le service du contrôle médical comprenait des médecins spécialistes et estimé que le bilan de la mise en place du carnet de santé n'était pas un échec. Il a indiqué que, selon le CNPF, la démission du président Jean Gandois n'entraînerait pas de conséquence particulière pour l'assurance maladie.

Enfin, évoquant la proposition faite par la société AXA, il a indiqué que pour la première fois, une société proposait de négocier directement avec des producteurs de soins et de rembourser les assurés à hauteur de 100 % de leurs dépenses. A cet égard, il a souligné la différence entre cette proposition et le discours entendu pendant de nombreuses années selon lequel il convenait de responsabiliser les assurés grâce à un ticket modérateur.

Il a estimé que la proposition de la société AXA, dans la mesure où elle était basée sur la gestion d'une enveloppe forfaitaire déléguée par l'assurance maladie, ne semblait pas disposer de bases juridiques suffisantes dans le code de la sécurité sociale.

Puis, la commission a procédé à **l'audition de M. Bernard Caron, président de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.**

M. Bernard Caron a d'abord rappelé que la fonction de l'ACOSS était d'enregistrer les dépenses et les recettes du régime général et de faire face aux besoins de liquidités notamment par des emprunts auprès de la caisse des dépôts et consignations.

Il a précisé que le régime des avances auprès de la caisse des dépôts et consignations avait été négocié à des conditions plus avantageuses que celles du marché et que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) reprendrait la dette du régime général en 1998 à hauteur de 87 milliards, diminuant ainsi les frais financiers de l'ACOSS de 3 milliards de francs.

Il a précisé que l'évaluation du solde significatif de trésorerie fin 1998 dépendrait beaucoup de la capacité de l'Etat à faire face aux prestations qu'il prend en charge (allocation aux adultes handicapés (AAH) - revenu minimum d'insertion (RMI)), au montant des remboursements de cotisations sociales et à la situation de certains fonds spéciaux comme le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Il a souligné que le transfert des cotisations maladie et de la contribution sociale généralisée (CSG) augmenterait les recettes du régime général de 4,5 milliards mais qu'il allait susciter des difficultés car les cotisations maladie sont versées de façon mensuelle alors que la CSG est perçue par le régime général en fin d'exercice.

Répondant aux questions de **M. Charles Descours, rapporteur**, il a précisé que le plafond des avances de trésorerie au régime général fixé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 avait été dépassé début octobre et avait fait l'objet d'un décret en date du 8 octobre 1997 portant ce plafond à 80 milliards.

Il a ensuite confirmé les conclusions du rapport de la Cour des Comptes sur la disparité des taux de recouvrement de cotisations sociales selon les départements, tout en relevant que globalement 98 % des cotisations sociales étaient finalement recouverts par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et qu'il était difficile d'améliorer significativement ce ratio.

Les disparités, a-t-il précisé, sont souvent liées à l'environnement économique et géographique des entre-

prises et au comportement des employeurs publics. A cet égard, il a fait observer que les primes des fonctionnaires n'étaient pas prises en compte dans l'assiette des cotisations sociales. Il a considéré que cette situation était contraire à la solidarité nationale et a insisté sur le fait que le basculement vers la CSG des cotisations maladie seraient compensées pour les fonctionnaires par une augmentation de leurs primes.

Il a souhaité que la Cour des Comptes, conformément aux pouvoirs et aux compétences dont elle disposait, se penche sur ces questions d'assiette de cotisations sociales.

Il a indiqué que la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et l'ACOSS avait été élaborée dans de bonnes conditions et qu'elle permettrait une meilleure " visibilité " des objectifs de cet organisme et une plus grande responsabilisation des acteurs sociaux.

Enfin, il a précisé que le projet Racine entrerait en vigueur à compter du 1er janvier 1998 et permettrait d'effectuer une répartition à la source, c'est-à-dire au niveau des URSSAF, des recettes et des dépenses de chaque branche du régime général, d'où une simplification des travaux de l'ACOSS.

Puis, **M. Charles Descours, rapporteur**, a interrogé M. Bernard Caron sur les conséquences de la mise en oeuvre de la comptabilité en droits constatés ainsi que sur les positions du Conseil national du patronat français (CNPFF), au lendemain de la démission de son président, M. Jean Gandois.

M. Bernard Caron a rappelé la portée, pour les régimes de sécurité sociale, du passage de la comptabilité en encaissements-décaissements à une comptabilité en droits constatés qui permet une harmonisation des opérations des différents régimes. Toutefois, il a noté que cette réforme soulevait un problème de raccordement avec les comptes des exercices précédents.

Puis, il a développé une analyse sur l'évolution des prélèvements collectifs affectés à la sécurité sociale qui

suscite un débat et des inquiétudes au sein du CNPF, une partie de ses membres estimant qu'une privatisation de certains types de services permettrait d'avoir une protection sociale moins coûteuse pour la collectivité.

Il a indiqué qu'à sa connaissance, le CNPF demeurerait dans les organismes de sécurité sociale et qu'un nouveau président serait élu le 16 décembre prochain, mais on ignorait encore sur quel programme.

M. Alain Vasselle a demandé des précisions sur le montant du déficit du régime général en 1997 et sur les conséquences de la décision du Gouvernement de prolonger la durée de prélèvement du remboursement de la dette sociale (RDS).

M. Bernard Caron a rappelé les différentes opérations de reprise de dette réalisées depuis 1993 et les modalités prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 concernant la CADES. Il a surtout souligné la grande confusion existant en matière de comptes des régimes spéciaux et tout particulièrement sur la notion de cotisations fictives.

Interrogé par **M. Claude Huriet** sur la portée du plan Juppé, **M. Bernard Caron** a considéré qu'il y avait eu d'importantes erreurs d'évaluation sur les recettes, la masse salariale n'ayant progressé en 1997 que de 2,8 % au lieu des 3,8 % attendus. En revanche, il a estimé que ce plan avait eu une forte influence sur les dépenses d'assurance maladie, pour des raisons d'ailleurs plus psychologiques que réellement liées aux instruments de régulation.

La commission a ensuite procédé à l'examen, sur le rapport de **M. Jean-Louis Lorrain**, de 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.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a tout d'abord souligné que la proposition de loi, dont l'objet était de permettre aux retraités résidant en dehors de la région de bénéficier du régime local d'assurance maladie, avait été

signée par tous les sénateurs d'Alsace-Moselle quelle que soit leur famille politique.

Il a ajouté que la proposition de loi était aussi l'occasion d'une intégration plus complète de la législation relative au régime local dans le code de la sécurité sociale.

Puis, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a rappelé que le régime local obligatoire et complémentaire était une survivance du régime spécifique mis en place par Bismarck en 1884 et partiellement intégré au régime général français lors de la création de celui-ci en 1945.

Après avoir souligné l'attachement des Alsaciens et des Mosellans à ce régime, il a mentionné la mission d'information de la commission, effectuée en février 1992, chargée d'étudier les difficultés financières que connaissait alors le régime et qui avait suggéré d'octroyer à celui-ci une autonomie de gestion, ce qui avait été fait.

Le rapporteur a indiqué que le régime local concernait actuellement 2,2 millions de personnes et que ses prestations portaient le taux de remboursement des dépenses d'hospitalisation à 100 % et celui des prestations de médecine ambulatoire à 90 %. Il a souligné que le régime local était aujourd'hui excédentaire.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, est alors revenu sur la proposition de loi dont l'objet était de permettre aux retraités ayant cotisé au régime local avant leur retraite, mais qui ne résidaient pas en Alsace-Moselle, de continuer à bénéficier du régime alors qu'ils en avaient été exclus à partir de 1986.

Il a souligné que cette exclusion avait suscité de vives protestations, avait généré de nombreuses actions en justice, et avait conduit à la création d'associations de défense des retraités. Il a indiqué que la Cour de cassation ayant par deux fois confirmé l'exclusion des retraités hors région du bénéfice du régime local, l'instance de gestion de ce régime, face à l'ampleur de la contestation, avait mis à l'étude des propositions législatives en concertation avec les ministères concernés pour réintégrer, sous certaines

conditions, les " retraités hors région " dans le régime local.

Il a rappelé qu'un premier texte en ce sens avait été déposé par le Gouvernement en avril 1997, intégré au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, mais qu'il n'avait pas été examiné en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale. Il a précisé que la proposition de loi reprenait ce texte.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a ensuite énuméré les problèmes d'ordre juridique et financier posés par la réintégration des " retraités hors région ". Il a notamment mentionné les difficultés liées à l'obligation de maintenir l'égalité entre les différentes catégories de bénéficiaires du régime local et à la mise en oeuvre d'une éventuelle rétroactivité du dispositif au regard du caractère obligatoire du régime. Il a alors indiqué que la proposition de loi tenait compte de ces contraintes.

Puis, le rapporteur a procédé à une évaluation des coûts, pour le régime local, de cette réintégration en fonction de différentes hypothèses. Il a indiqué qu'une condition de cinq années de cotisations au régime local avant la cessation d'activité conduirait à intégrer un peu plus de 23.000 personnes pour un surcoût évalué à 50 millions de francs, ce qui était tout à fait compatible avec la situation financière du régime. Il a ajouté que l'instance de gestion envisageait, dans cette hypothèse, d'augmenter la cotisation des retraités de 1 % à 1,2 %.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a alors présenté le dispositif de la proposition de loi préparé en concertation avec l'instance de gestion du régime local d'Alsace-Moselle.

Il a indiqué que la proposition de loi énumérait la liste des catégories d'assurés sociaux relevant du régime général des salariés auxquels le régime local d'assurance maladie serait applicable, liste qui n'avait jusqu'à présent jamais été établie.

Il a précisé que le texte assouplissait le principe de territorialité sans l'abandonner, en subordonnant pour certaines catégories le versement des prestations à une durée d'affiliation continue qui serait fixée par décret à cinq ans.

Il a alors énuméré les catégories de personnes qui, bien que ne résidant pas dans l'un des trois départements d'Alsace-Moselle, mais ayant cotisé au cours de leur vie active au régime local, pourraient désormais continuer à bénéficier de ce régime : les pensionnés de vieillesse, les titulaires de pension d'invalidité et de rente de travail, ou encore les titulaires d'allocations de chômage et de préretraite.

Il a ajouté que, par dérogation au caractère obligatoire du régime local, les personnes qui avaient été exclues devraient formuler une demande de réintégration.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a ensuite précisé les modifications qu'il suggérerait d'introduire dans la proposition de loi.

Outre quelques rectifications de forme et de coordination, il a proposé de supprimer un alinéa concernant les demandeurs d'emploi indemnisés qui retrouveraient du travail dans une entreprise hors région non cotisante. Il a justifié cette exclusion par la complexité d'un tel dispositif pour l'employeur, par d'éventuelles contradictions avec la protection sociale conventionnelle dont pourraient déjà bénéficier les autres salariés de l'entreprise, et par l'exception que cela constituait au regard du principe de la territorialité.

Il a également proposé de mentionner explicitement l'autonomie du régime et d'écrire clairement que les conjoints survivants en étaient également bénéficiaires.

Il a indiqué que ces modifications avaient été négociées entre l'instance de gestion et les services techniques des ministères concernés, mais que le cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité était resté très évasif sur l'ensemble du texte.

Il a alors demandé à la commission d'adopter les conclusions qu'il venait de proposer.

Mme Gisèle Printz a confirmé que toutes les tendances politiques d'Alsace-Moselle avaient signé la proposition de loi, qu'en conséquence le groupe socialiste la soutiendrait.

Elle a rappelé les particularités du régime local et a souligné que le problème des retraités hors région s'était posé à partir de juillet 1986 lorsque M. Philippe Seguin, ministre des affaires sociales, avait, dans une circulaire, rappelé au régime la nécessité d'appliquer la règle selon laquelle la caisse de rattachement était celle du lieu de résidence.

Elle a indiqué que l'exclusion des retraités hors région avait soulevé une tempête de protestations et que l'adoption de la proposition de loi permettrait de mettre un terme à l'injustice vécue par des milliers de personnes.

M. Claude Huriet a souligné la dimension régionale du régime local et a rappelé les conclusions de la mission de la commission de 1992, qui avait préconisé de donner au régime une autonomie de gestion.

Il a souligné que les parlementaires les plus concernés n'étaient peut-être pas ceux d'Alsace-Moselle mais ceux des départements limitrophes, où résidaient de nombreux retraités ayant cotisé au régime local, parce qu'ils avaient travaillé en Alsace-Moselle, et qui s'en trouvaient aujourd'hui exclus.

Il a expliqué que le dépôt, par ses soins, d'un amendement analogue à la proposition de loi sur le projet de loi portant mesures d'urgence d'ordre fiscal et financier avait été justifié par cette situation. Pour lui, les deux démarches étaient donc convergentes.

Enfin, il a rappelé que le régime local d'assurance maladie s'autofinçait, ce qui, dans les faits, sinon en droit, devait écarter tout problème de recevabilité financière de la proposition de loi.

M. André Jourdain a approuvé la suppression de l'alinéa concernant les demandeurs d'emplois indemnisés qui retrouveraient un emploi hors région dans la mesure où la gestion de cette situation particulière serait un facteur de complexité pour l'employeur.

M. Jacques Machet a souligné le caractère équilibré du régime local qui contrastait avec les difficultés du régime général.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir un gage, inopérant en droit et inutile en fait, uniquement justifié par la procédure de dépôt de la proposition de loi. Il a suggéré au rapporteur de demander au Gouvernement de le supprimer en signe de bonne volonté.

Un débat s'est ensuite engagé entre **Mme Gisèle Printz, MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Guy Fischer, Claude Huriet et Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, sur les avantages et les inconvénients d'un régime régional obligatoire et complémentaire au regard des dispositifs actuels de protection.

La commission a alors **adopté les conclusions du rapporteur et le texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.**

Jeudi 16 octobre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu **M. Joël Ménard, président de la conférence nationale de santé**, accompagné de **Mme Isabelle Tamalet** et de **MM. Olivier Joyeux, Claude Bouchet, Jacques Vleminckx et Mathieu Méreau**, représentants du bureau de cette conférence, dans le cadre des **auditions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.**

M. Joël Ménard a tout d'abord rappelé qu'il avait rencontré, en 1996 et au début de l'année 1997, le prési-

dent Jean-Pierre Fourcade et M. Charles Descours, rapporteur. Il a indiqué qu'il avait été tenu compte des principaux points évoqués au cours de ces réunions dans l'élaboration du rapport de la conférence nationale de santé.

Il a observé que les problèmes de santé liés à l'environnement n'avaient pas été évoqués parmi les priorités retenues par la conférence en 1996 et en 1997, peut-être en raison de sa composition. Il a rappelé que, l'an dernier, dix priorités de santé avaient été sélectionnées, car les membres de la conférence voulaient faire en sorte que rien d'important pour la santé publique ne soit exclu et parce qu'ils étaient conscients du fait que les priorités ainsi définies auraient un cadre pluriannuel. Observant que, pour 1998, la conférence de santé avait retenu, au sein de ces dix priorités, quatre thèmes principaux, il a affirmé qu'une telle méthode permettait d'analyser les sujets plus en profondeur.

M. Joël Ménard, président de la conférence nationale de santé, a ensuite détaillé les quatre priorités sélectionnées dans le rapport annuel.

La première priorité concerne la prévention et la promotion de la santé des enfants, des adolescents et des jeunes. A cet égard, la conférence recommande d'organiser la prévention par une loi d'orientation qui définirait les champs de compétences, les missions et la formation des acteurs et l'organisation des financements. Elle recommande aussi de développer l'information des parents et d'instaurer, pour tous les enfants, dans le cadre de la scolarité dès la maternelle, vingt heures annuelles d'éducation pour la santé. Elle recommande enfin de prendre en compte les difficultés rencontrées par les populations les plus vulnérables, en augmentant le nombre de lits mère-enfant, en améliorant le soutien des services de protection maternelle et infantile et de santé scolaire ainsi que l'accueil des adolescents en difficulté. Il a estimé que de tels outils permettraient de mettre en place une politique continue de prévention et de promotion de la santé.

M. Joël Ménard a ensuite évoqué la deuxième priorité retenue par la conférence, qui concerne la prévention et le dépistage des cancers. Il a justifié le choix de cette priorité par le fait qu'elle concerne à la fois la prévention et les soins et par l'absence de progrès médicaux significatifs, depuis plusieurs années, pour traiter les cancers les plus fréquents. La conférence recommande de prévenir simultanément les risques de cancer et de maladies cardio-vasculaires par des incitations portant sur certains choix alimentaires et encourageant l'abstinence tabagique et la maîtrise de consommation d'alcool. Il a estimé que, face aux stratégies des industries agroalimentaires qui contribuent à promouvoir des habitudes alimentaires défavorables à la santé des adolescents et qui se traduisent notamment par une augmentation de l'obésité, les pouvoirs publics devaient développer des politiques appropriées. La conférence a également estimé qu'il convenait d'offrir aux malades cancéreux une prise en charge multidisciplinaire concertée, pour que tous aient accès à des soins de qualité et de proximité et d'harmoniser les modalités de prise en charge tarifaire des médicaments anticancéreux entre les différents secteurs de distribution des soins.

Puis, **M. Joël Ménard** a évoqué la troisième priorité sélectionnée par la conférence, la diminution de l'incidence des infections nosocomiales et des affections iatrogènes. Il a indiqué qu'il convenait de renforcer les comités de lutte contre les infections nosocomiales, notamment dans l'hospitalisation privée, d'attribuer des ressources financières au renforcement de cette lutte, de réaliser des enquêtes en médecine ambulatoire et d'harmoniser les procédures de recueil des informations en milieu hospitalier public et privé.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à M. Joël Ménard si l'on assistait à un développement des infections nosocomiales ou si le phénomène était simplement mieux connu.

M. Joël Ménard a répondu que l'information sur les infections nosocomiales était plus importante et qu'il existait aujourd'hui beaucoup de malades à hauts risques, notamment sur le plan immunitaire. **M. Mathieu Méreau** a également rappelé que plus la médecine était invasive, plus elle était confrontée à des germes résistants.

M. Joël Ménard a enfin évoqué la réduction des inégalités de santé inter et intra-régionales qui constitue la quatrième priorité retenue par la conférence. Il a estimé que les indicateurs actuels de santé publique n'étaient pas suffisants pour permettre une analyse pertinente de ces inégalités. Il a fait part du souhait de la conférence nationale de santé que les parlementaires réservent un millième de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour mettre en place les systèmes d'information nécessaires.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé si les observatoires régionaux de la santé étaient en mesure de fournir des données homogènes.

M. Mathieu Méreau a répondu par l'affirmative et a souligné l'action efficace menée par la fédération nationale des observatoires régionaux de la santé. Il a cependant souligné l'absence de prise en considération des facteurs déterminants de la santé dans les statistiques produites. **M. Jacques Vleminckx** a estimé que l'importance du travail à fournir en la matière au niveau régional constituait un argument supplémentaire pour la mise en place d'un système d'information performant.

M. Charles Descours, rapporteur, a demandé à M. Joël Ménard si l'action des conférences régionales de santé était satisfaisante. Il a affirmé que les parlementaires étaient tout à fait disposés à faire des choix en matière de santé publique, à condition que la conférence nationale de santé leur fournisse les éléments indispensables à la détermination de ces choix. Il a souligné le risque que le débat sur une loi d'orientation concernant la santé des jeunes se focalise sur la question de la légalisation des

drogues douces. Evoquant enfin la lutte contre le cancer, il a jugé utile d'améliorer la formation initiale et continue des médecins.

M. Jean Chérioux, faisant référence aux habitudes alimentaires des adolescents, a estimé qu'il serait utile d'étudier la publicité en faveur des produits alimentaires destinés aux jeunes.

Mme Dinah Derycke a évoqué les questions du suicide des adolescents et de la médecine du travail.

M. Claude Huriet a estimé qu'une analyse des inégalités entre les régions ne serait pleinement pertinente que si elle débouchait sur la mise en place d'une politique régionale de santé. Il a observé que la conférence nationale de santé formulait des priorités de santé publique et a demandé à M. Joël Ménard de préciser les notions de santé et de santé publique. Il a souhaité que l'action du ministère en matière de lutte contre les infections nosocomiales ne se traduise pas par la seule production de circulaires.

M. Jean-Louis Lorrain, **Mmes Gisèle Printz** et **Nicole Borvo** ont évoqué les insuffisances de la médecine scolaire.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a demandé à M. Joël Ménard quelle était son appréciation sur l'activité des centres anticancéreux.

Répondant aux orateurs, **M. Claude Bouchet** a rappelé que la prévention du suicide des jeunes était une des priorités retenues par un grand nombre de conférences régionales de santé et que la dimension de la souffrance psychologique des adolescents avait été prise en compte par la conférence nationale de santé. Il a estimé qu'il fallait remédier à l'enchevêtrement des responsabilités en matière de prévention et définir de nouvelles formes d'organisation et de financement.

Evoquant la médecine scolaire, **Mme Isabelle Tamalet** a conclu à la nécessité d'un travail en continu,

associant tous les acteurs et qui intégrerait une dimension de prévention psychosociale.

M. Jacques Vleminckx a indiqué que le travail des conférences régionales de santé était en voie d'harmonisation.

M. Olivier Joyeux a rappelé que les centres anticancéreux ne traitaient qu'environ 20 % des malades et que leur grand mérite avait été la mise en place de réseaux. Il a souligné la nécessité de revoir la formation des médecins en cancérologie.

Enfin, **M. Joël Ménard** a estimé qu'il ne fallait pas introduire de dichotomie entre les notions de santé et de santé publique. Evoquant la lutte contre les infections nosocomiales, il a indiqué que la publication d'une circulaire s'accompagnerait de l'annonce d'inspections.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Probst, président de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**, dans le cadre des **auditions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998**.

M. Jean-Paul Probst a tout d'abord déclaré que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 ne pouvait convenir à la CNAF, dans la mesure où il prévoyait la mise sous condition de ressources du versement des allocations familiales. Il a souhaité rappeler la finalité très particulière de la branche famille de la sécurité sociale qui consiste à aider les parents à assumer la responsabilité des enfants jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge adulte. Il a souligné que la politique familiale était donc l'expression de l'effort de solidarité de la société tout entière en faveur des familles : il s'agissait, en effet, de compenser la diminution de revenus disponibles liée à la naissance des enfants. Il s'est déclaré très attaché à ce principe de compensation horizontale.

M. Jean-Paul Probst a rappelé que le taux de fécondité de notre pays se situait aujourd'hui à 1,7 alors que le taux de renouvellement des générations était estimé entre

2,05 et 2,1. Dans ces conditions, la France était entrée dans un processus de vieillissement qui allait affecter à la fois le dynamisme de notre pays et l'équilibre des comptes sociaux.

M. Jean-Paul Probst a ensuite évoqué les deux théories fondamentales sur lesquelles reposaient les systèmes de protection sociale. Dans la théorie bismarckienne, née en Allemagne à la fin du siècle dernier, l'ouverture de droits sociaux était conditionnée à une contribution ; dans la théorie beveridgienne, issue des travaux de William Beveridge, l'Etat se devait d'assurer et de financer un socle minimal de protection sociale.

Il a considéré que le système français s'inspirait à la fois - avec sa protection sociale et ses minima sociaux - de la théorie bismarckienne et de la théorie beveridgienne. Estimant que la mise sous condition de ressources des allocations familiales remettait en cause le principe selon lequel toute contribution ouvrait un droit, il a souligné qu'une telle évolution risquait de provoquer des contestations croissantes de certaines parties de la population à l'égard des fondements même de notre protection sociale. Il a craint que le principe d'une mise sous condition de ressources puisse être éventuellement étendu à d'autres branches : il a souligné que certaines études envisageaient déjà le versement sous condition de ressources des prestations d'assurance maladie. Il a, en outre, précisé que les allocations familiales constituaient la dernière prestation versée à l'ensemble de la population.

M. Jean-Paul Probst a considéré que les seuils de ressources choisis posaient plus un problème de principe que de niveau. Il a expliqué que ces seuils pourraient être réexaminés chaque année et risquaient de constituer à l'avenir une variable d'ajustement permettant d'assurer l'équilibre de la branche famille.

M. Jean-Paul Probst a indiqué que la mise sous condition de ressources des allocations familiales toucherait 350.000 familles dès 1998 et a ajouté que

35.000 familles situées juste au-dessus du seuil ne percevraient en outre qu'une allocation différentielle.

Il a considéré que la mise sous condition de ressources des allocations familiales constituait un mécanisme d'exclusion systématique et progressive de nombreuses familles chaque année. Il a ajouté que ces familles quitteraient dès lors les fichiers de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et seraient difficiles à identifier si leur situation financière se dégradait brusquement.

M. Jean-Paul Probst a ensuite rappelé que la branche famille n'avait pas vocation à faire de la redistribution et à se substituer ainsi à la fiscalité.

Evoquant la méthode du Gouvernement, il a dénoncé l'absence de concertation et d'étude préalable ; il a également déploré que l'on mette fin brutalement à un principe fondateur de notre protection sociale alors même que le Gouvernement annonce pour l'année prochaine le lancement d'une réflexion de fond consacrée à la politique familiale. Il a souligné qu'il aurait sans doute été préférable d'adopter une méthode inverse : étude puis modification, et non modification puis étude.

M. Jean-Paul Probst a considéré que le seul point positif pour les familles du projet de loi de financement était la généralisation à tous les enfants âgés de 18 à 19 ans du droit aux prestations familiales.

Evoquant le déficit de la branche famille, **M. Jean-Paul Probst** a tenu à rappeler que la branche famille avait été excédentaire pendant de très nombreuses années et que l'on avait profité de cette situation pour lui imputer un certain nombre de charges indues et pour opérer sur elle des prélèvements au profit des branches maladie et vieillesse. Il a ajouté que le déficit actuel était aussi le résultat d'une situation économique générale marquée par des phénomènes de pauvreté et de précarité : de plus en plus de personnes demandaient à bénéficier des prestations familiales, des prestations logement, des minima sociaux...

M. Jean-Paul Probst a conclu son intervention en déclarant que le Gouvernement prenait une très lourde responsabilité en choisissant de détruire le dispositif actuel des allocations familiales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, est alors intervenu pour indiquer qu'il partageait totalement ce point de vue.

M. Jacques Machet, rapporteur pour la branche famille, a interrogé M. Jean-Paul Probst sur plusieurs points.

Il a d'abord souhaité connaître le nombre d'enfants concernés par la mise sous condition de ressources des allocations familiales et les conséquences de cette mesure sur les situations respectives des couples mariés et des couples vivant en union libre. **M. Jacques Machet, rapporteur pour la branche famille**, a également demandé quel serait l'impact sur l'emploi de la diminution de moitié de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED). Il a souhaité connaître les propositions de la CNAF pour réduire le déficit de la branche famille et la position de la caisse quant à la généralisation de 18 à 19 ans du droit aux prestations familiales. Enfin, il s'est enquis du coût pour la CNAF de la mise en conformité avec les arrêts du Conseil d'Etat portant sur la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales pour les années 1993 et 1995.

En réponse à M. Jacques Machet, rapporteur pour la branche famille, **M. Jean-Paul Probst** a précisé que 1.000.000 d'enfants environ seraient concernés par la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Il a ajouté que cette mesure pourrait induire en outre une modification des comportements des Français au détriment du mariage.

S'agissant de la diminution de moitié de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), il a indiqué qu'il était difficile d'évaluer les conséquences du cumul de cette disposition et de la diminution de moitié de la déduction fis-

cale pour les emplois familiaux. Il a néanmoins considéré qu'il était probable qu'un certain nombre d'employeurs opteraient pour des déclarations partielles d'emplois ou pour le travail au noir. Il a ajouté qu'en diminuant l'AGED, on diminuerait également les recettes de cotisations sociales.

S'agissant des moyens de diminuer le déficit de la CNAF, **M. Jean-Paul Probst** a proposé que l'on réexamine le dispositif du versement de 20 milliards de francs par an de la CNAF à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) représentatif des cotisations vieillesse des parents au foyer. Il a estimé qu'il s'agissait là d'un transfert sans doute excessif et qu'il serait possible de récupérer quatre à cinq milliards de francs par an. Il a par ailleurs indiqué que **M. Jean-François Chadelat**, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, s'était vu confier par **M. Alain Juppé** une mission d'évaluation de ce dispositif. Il a précisé que cette mission avait été confirmée par le Premier ministre, **M. Lionel Jospin**.

M. Jean-Paul Probst a également évoqué les charges indues imposées à la CNAF : la gestion à titre gratuit du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI), pour un coût compris entre 1,5 et 2 milliards de francs, le financement du fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leur famille (FASTIF), pour un montant de un milliard de francs.

M. Jean-Paul Probst s'est dit favorable à une simplification des trois prestations logement versées par la CNAF et a proposé de fusionner l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS).

En réponse à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, il a précisé que le coût de la revalorisation de 1,1 % de la base mensuelle des allocations familiales, prévue pour 1998, s'élevait à un peu plus de 2,5 milliards de francs.

En réponse à M. Jacques Machet, rapporteur pour la branche famille, il s'est déclaré favorable au principe de la généralisation à tous les enfants âgés de 18 à 19 ans du droit aux prestations familiales proposé par le Gouvernement. Il a indiqué que cette mesure coûterait 540 millions de francs en année pleine. Evoquant l'éventuel passage de 19 à 20 ans du droit aux prestations familiales, il a précisé que ce coût serait alors doublé et qu'il fallait prévoir 6 milliards de francs supplémentaires pour un passage de 20 à 22 ans.

Répondant toujours à M. Jacques Machet, rapporteur pour la branche famille, **M. Jean-Paul Probst** a ensuite évalué le coût pour la CNAF de la mise en conformité avec les arrêts du conseil d'Etat portant sur la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales pour 1993 et 1995. Il a expliqué qu'il fallait distinguer la revalorisation juridiquement nécessaire pour 1993, mais dont le montant pourrait être symbolique, et la revalorisation pour 1995, dont le coût serait de 600 millions de francs par an pour les années 1995, 1996 et 1997. Il a précisé que cette revalorisation avait été annoncée par le Gouvernement pour le mois de novembre 1997.

M. Jean Chérioux s'est inquiété des conséquences démographiques de la mise sous condition de ressources des allocations familiales ; il a estimé que les dispositifs de politique familiale semblaient aujourd'hui privilégier les petites familles plutôt que les familles nombreuses. Il a souhaité connaître les premiers enseignements de la loi relative à la famille de 1994.

M. Jean-Louis Lorrain s'est inquiété de la situation, au regard des mesures gouvernementales, des femmes seules élevant un enfant.

Mme Dinah Derycke a estimé que la politique nataliste avait échoué en France pour des raisons liées aux difficultés des conditions de vie actuelles de nombreuses familles. Elle a souhaité connaître l'opinion de la CNAF quant à une éventuelle diminution du quotient familial et

demandé à M. Jean-Paul Probst quelles étaient ses propositions pour permettre aux millions de femmes qui travaillaient de pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse, a souhaité connaître la part des cotisations et des impositions dans les recettes de la CNAF. Il a estimé que les seuils de ressources prévus pour le versement des allocations familiales pénaliseraient les mères de famille au foyer par rapport aux femmes qui travaillaient. Il a également demandé si l'on avait évalué la baisse des recettes fiscales pour l'Etat provoquée par l'impact sur les emplois déclarés de la diminution de l'AGED. Enfin, il s'est interrogé sur la conformité à la loi de 1994 relative à la famille de la généralisation à tous les enfants âgés de 18 à 19 ans du droit aux prestations familiales.

M. Claude Huriet a souhaité savoir si les économies réalisées par la mise sous condition de ressources des allocations familiales seraient redéployées sous la forme de mesures nouvelles favorables aux familles. Il a jugé très préoccupante la disparition des fichiers de la CNAF des nombreuses familles qui ne bénéficieront plus des allocations familiales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à M. Jean-Paul Probst s'il existait un moyen de connaître le nombre de familles bénéficiant du cumul de l'AGED et de la déduction fiscale pour les emplois familiaux. Il s'est également interrogé sur le coût pour la CNAF des régularisations de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière sur le territoire français.

En réponse à M. Jean Chérioux, **M. Jean-Paul Probst** a souligné que le système français, par sa progressivité, continuait à encourager les familles de plus de deux enfants. Il a ajouté que le versement des allocations familiales dès le premier enfant concernerait 3,3 millions de familles pour un coût total de 14 milliards de francs par an si l'on versait aux familles 335 francs par mois, soit la

moitié de la somme perçue pour deux enfants. Il a estimé qu'un versement des allocations familiales dès le premier enfant n'était aujourd'hui pas envisageable et s'est déclaré favorable à titre personnel à une action sociale spécifique pour certaines familles n'ayant qu'un enfant et connaissant des difficultés.

M. Jean-Paul Probst a souligné la rapide montée en charge de l'allocation parentale d'éducation (APE) et indiqué que 45 % des femmes qui accouchaient d'un deuxième enfant demandait à bénéficier de cette aide à taux plein ou à taux partiel. Il a expliqué que l'APE semblait répondre à une demande forte de populations souvent en situation de détresse. Il a indiqué que les études menées par la CNAF révélaient en effet une superposition de la carte du chômage, de la carte du revenu minimum d'insertion (RMI) et de la carte de l'APE.

En réponse à M. Jean-Louis Lorrain, **M. Jean-Paul Probst** a déclaré que les femmes seules élevant un enfant constituaient un sujet de préoccupation traditionnel de la CNAF car elles cumulaient souvent les handicaps et les fragilités.

En réponse à Mme Dinah Derycke, qui estimait que la politique nataliste semblait avoir échoué en France, **M. Jean-Paul Probst** a souligné que le taux de fécondité de 1,7 que connaissait la France était tout de même très supérieur au taux de 1,2 que connaissait l'Allemagne. Il a reconnu qu'il était néanmoins difficile d'établir une corrélation certaine entre le taux de fécondité et le niveau des prestations familiales. Il a cependant exprimé la crainte que la mise sous condition de ressources des allocations familiales se traduise par une diminution des naissances. Il a estimé que cette mesure constituait en effet un signal négatif à l'encontre des familles, lesquelles avaient besoin d'un minimum de visibilité à long terme des systèmes d'aide existants.

M. Jean-Paul Probst a déclaré en outre que la CNAF ne suggérerait certainement pas une diminution du quotient

familial et a indiqué qu'il avait proposé, à titre personnel, le versement d'une prestation financière compensatrice aux personnes qui travailleraient à mi-temps pour élever leurs enfants.

En réponse à M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse, **M. Jean-Paul Probst** a indiqué que les ressources de la CNAF reposaient pour 66 % sur les cotisations sociales, pour un montant de 153 milliards de francs, pour 20 % sur les impôts et taxes affectés (dont la CSG de 1,1 %), pour un montant de 49 milliards de francs, et sur des subventions de l'Etat à hauteur de 30 milliards de francs. Il a souligné que l'impact économique de la diminution de l'AGED n'avait pas été évalué mais qu'on pouvait prévoir une diminution de recettes fiscales pour l'Etat. Il a ajouté que cette mesure allait en outre conduire à des licenciements, ce qui n'était guère souhaitable.

M. Jean-Paul Probst a reconnu que la branche famille connaissait un déficit qui aurait dû conduire à surseoir à la généralisation de 18 à 19 ans du droit aux prestations familiales au regard de la loi relative à la famille de 1994. Il a cependant indiqué que la loi relative à la famille prévoyait que cette disposition devait de toute façon intervenir avant la fin de l'année 1999.

En réponse à M. Claude Huriet, **M. Jean-Paul Probst** a confirmé que la mise sous condition de ressources des allocations familiales constituait simplement une mesure d'économie financière qui ne serait accompagnée d'aucun redéploiement en faveur des familles.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, **M. Jean-Paul Probst** a indiqué que l'on ne disposait d'aucun moyen permettant de connaître le nombre de familles bénéficiant du cumul de l'AGED et de la déduction fiscale pour les emplois familiaux. Il a expliqué que les fichiers de l'AGED étaient gérés par la CNAF tandis que les déductions fiscales pour les emplois familiaux étaient du ressort de l'administration fiscale. Il a en outre confirmé qu'il n'existait pas d'étude spécifique du coût

pour la branche famille des régularisations de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière sur le territoire français.

Présidence de M. Claude Huriet, vice-président - Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.

M. Jean-Jacques Queyranne, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a précisé que le projet de loi de finances pour 1998 fixait le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer à 5,22 milliards de francs en crédits de paiement, soit une progression de 7,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997, et à 1,9 milliard de francs en autorisations de programme.

Il a indiqué que les moyens de la politique de l'emploi outre-mer étaient très sensiblement accrus et diversifiés puisque le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), principale dotation budgétaire du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, augmentait de 14,3 % et que le volume total des crédits finançant les diverses solutions d'insertion était ainsi porté à 1,7 milliard de francs.

Il a annoncé que des solutions d'insertion dans le secteur non marchand étaient stabilisées au même niveau qu'en 1997 et notamment les contrats emploi-solidarité (CES) et qu'en plus de la dotation de 44,5 millions de francs destinée aux actions de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), une dotation de 27,94 millions de francs de crédits nouveaux était inscrite au budget de l'outre-mer pour la formation individualisée - mobilité.

Il a précisé que les dotations pour le logement social incluaient désormais la résorption de l'habitat insalubre et que les moyens augmentaient fortement puisque les crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU) dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon

et à Mayotte s'élevaient à 568 millions de francs en 1998 contre 463 millions de francs en loi de finances initiale 1997, soit + 23 % par rapport à 1997.

Il a relevé qu'avec les crédits supplémentaires de la créance de proratisation du RMI et grâce à la réforme du prêt à taux zéro, désormais opérationnel, plus de 17.000 constructions neuves et réhabilitations pourront être financées en 1998 contre 15.400 prévues pour 1997.

Il a considéré que le budget 1998 permettra le respect des engagements contractuels de l'Etat dans le cadre du XIème plan et des conventions signées avec les territoires d'outre-mer et Mayotte, l'objectif de ce plan restant celui du développement des infrastructures et des réseaux dans le cadre général de l'ouverture de l'outre-mer français vers leur environnement international.

Il a observé que les moyens de paiement du fonds d'investissements des départements d'outre-mer (FIDOM) s'établissaient à 232,5 millions de francs contre 218 millions en 1997, soit une augmentation de 6,7 % et que sur ce fonds seront financés les contrats de plan avec les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (153,8 millions de francs), ainsi que la convention entre l'Etat et la collectivité de Mayotte (15,18 millions de francs).

Sur le fonds d'investissements pour le développement économique et social (FIDES), il a indiqué que seraient financés le contrat de développement avec la Polynésie (83,73 millions de francs), la convention de développement et le contrat de plan (12,55 millions de francs) avec Wallis et Futuna et que compte tenu des besoins au niveau local, un redéploiement de crédits serait opéré en faveur du FIDES des territoires, sa dotation passant de 2,95 millions de francs à 6,45 millions de francs.

Il a souligné que le budget de l'outre-mer prenait en compte certaines priorités spécifiques, notamment l'investissement public en Guyane avec une dotation prévue pour la mise en place de la garantie de l'Etat dans le cadre du

“ plan vert ” et des crédits portés à 18,47 millions de francs pour les infrastructures, soit une augmentation de 37 % de la dotation, ce qui permettra notamment la poursuite de la réalisation de la route Régina-Saint-Georges.

Pour la Nouvelle-Calédonie, il a annoncé la prolongation des dotations au même niveau qu'en 1997, afin de répondre à la volonté du Gouvernement d'accompagner, dans un partenariat étroit avec l'Etat, le développement économique de ce territoire, selon les modalités qu'il aura choisies.

Il a précisé que le chapitre de répartition spécifique à la Nouvelle-Calédonie était donc reconduit à hauteur de 390 millions de francs, ce qui permettra de poursuivre les actions de développement économique en partenariat avec le territoire et les provinces et de procéder à l'inauguration du centre “ Jean-Marie Tjibaou ”.

Il a annoncé que le service militaire adapté (SMA) sera maintenu dans les DOM-TOM dans le cadre de la réforme du service national, ce qui représente, en 1998, un effort de 440 millions de francs, soit 8,4 % du budget de l'outre-mer.

Il a également noté que les règles fiscales en faveur de l'investissement productif outre-mer faisaient l'objet de nouvelles adaptations, à savoir que l'effet sur l'emploi sera dorénavant pris en compte lors de l'agrément des opérations et que le montant financier considéré sera désormais limité à la valeur hors taxe et hors subvention des investissements présentés à l'agrément.

M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis, a alors interrogé le ministre sur l'aggravation du chômage, notamment des jeunes, le financement des emplois-jeunes, les crédits de l'ANT, l'impact du relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) destiné au financement des réductions de cotisations sociales prévues par la loi Perben, l'avenir du revenu minimum d'insertion en outre-mer, les conséquences de la mise sous condition de ressources des allocations familiales, la situation des cantines

scolaires et le bilan de la mise en place des agences régionales d'hospitalisation.

Aux questions de M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis, le ministre a apporté les réponses suivantes.

Il a précisé qu'en outre-mer 50 % des jeunes étaient en situation de non-emploi, pour des raisons essentiellement démographiques. Prenant l'exemple de la Réunion, il a indiqué que 10.000 jeunes arrivent chaque année sur le marché de l'emploi alors que seuls 3.000 emplois sont susceptibles d'être créés sur la même période.

Il a déclaré que les crédits consacrés aux emplois-jeunes seront bien individualisés au sein du FEDOM et que la mise en place des contrats correspondants s'effectuera rapidement puisque le décret d'application est actuellement soumis à l'avis des conseils généraux : dès le 1er novembre, les premiers contrats relevant du ministère de l'éducation pourraient ainsi être signés.

Il a indiqué que la réduction des crédits de fonctionnement de l'ANT était liée à la restructuration entreprise depuis quelques années de cet établissement mais que ses crédits d'intervention progresseraient de 28 millions de francs, permettant d'offrir 1.500 places de stages supplémentaires en 1998.

Il a évalué à 130 millions de francs la différence entre le relèvement de la TVA prévue en 1995 et celui des exonérations de cotisations sociales, laquelle a été prise en charge par les régimes de sécurité sociale.

S'agissant du revenu minimum d'insertion (RMI), il a annoncé qu'il avait demandé un rapport conjoint à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), notamment sur les agences départementales d'insertion. Il a rappelé qu'un amendement parlementaire avait été déposé sur ce sujet lors de la discussion de la loi sur les emplois-jeunes et il a souhaité que cette question soit rediscutée lors du futur projet de loi de lutte contre les exclusions.

Il a déclaré qu'il ne disposait pas d'études sur l'impact de la mise sous condition de ressources des allocations familiales en outre-mer.

Il a précisé que la fréquentation des cantines scolaires en outre-mer avait progressé de 16 % entre 1995 et 1996 et a rappelé les modalités spécifiques de leur financement dans les départements d'outre-mer.

Enfin, il a indiqué qu'une mission avait été confiée à M. Pascal Chevitte sur la mise en place des agences régionales d'hospitalisation afin d'évaluer les conditions de leur mise en place et les possibilités de coopération au niveau régional entre les trois agences créées aux Antilles-Guyane.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits de l'outre-mer, a constaté que ce budget prévoyait un effort important en faveur du développement économique et social. Il s'est félicité de l'abandon d'un certain nombre de dispositions visant à réformer la loi Pons au cours du débat budgétaire qui s'est tenu récemment à l'Assemblée nationale. Il a interrogé le ministre sur la justification des baisses de crédits décentralisés du fonds d'investissement et de développement des départements d'outre-mer. Enfin, il a interrogé le ministre sur le calendrier prévu pour l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a confirmé que la loi avait prévu l'organisation d'un référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie entre le 1er mars et le 31 décembre 1998, mais que les deux partenaires principaux s'étaient prononcés pour une solution consensuelle. Il a indiqué que le Gouvernement entendait favoriser une solution négociée entre les deux communautés et qu'un rapport serait remis d'ici quinze jours par M. Philippe Essig, ingénieur général des Ponts-et-Chaussées, sur le problème central de la situation minière en Nouvelle-Calédonie.

S'agissant de la baisse des crédits du FIDOM, il a précisé qu'elle résultait de la suppression depuis l'an dernier des autorisations de programme décentralisées au profit des dotations globales de ce chapitre.

Rappelant les propositions du Gouvernement en matière de défiscalisation inscrites dans le projet de loi de finances pour 1998, il a indiqué que celui-ci souhaitait maintenir sa position face aux nombreuses propositions d'amendements avancées.

M. Paul Vergès a souligné la complexité de la situation du logement à la Réunion et a souhaité la mise en place d'une structure spécifique qui puisse se réunir mensuellement pour permettre une meilleure utilisation des crédits affectés au logement. Il a évoqué d'autres difficultés relatives à la politique du logement en outre-mer, telles que les coûts de la construction, l'absence d'aide personnalisée au logement (APL), le poids des impayés de loyers, les besoins en réhabilitation de logements, l'extension de la baisse de la TVA aux sociétés d'économie mixte...

Après avoir souligné les problèmes liés à la mise en oeuvre des emplois-jeunes et du nouveau régime de défiscalisation, il a appelé l'attention du ministre sur les conséquences de la mise sous condition de ressources des allocations familiales, notamment pour les couples d'enseignants, de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale. Il a souhaité également le développement du service militaire adapté qui pourrait être un moyen de développement de la coopération régionale. Enfin, il a abordé les problèmes d'environnement résultant du phénomène de réchauffement des océans et dont les conséquences pourraient marquer les prochaines décennies.

M. Dominique Larifla a indiqué que la loi relative aux emplois-jeunes suscitait de grandes espérances aux Antilles et que son conseil général allait faire en sorte de donner rapidement l'avis sollicité par le Gouvernement

sur les dispositions d'application. Il a également souligné les conséquences défavorables du plafonnement à hauteur de 22.000 francs de ressources pour les bénéficiaires des allocations familiales, en particulier sur les fonctionnaires.

En réponse, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, a indiqué qu'il partageait le diagnostic présenté sur l'insuffisante utilisation des crédits de logement et sur les difficultés de planification des opérations immobilières. Il s'est engagé à mener une réflexion sur l'utilisation des crédits de la LBU et à développer la programmation pluriannuelle. De même en matière d'utilisation des crédits consacrés à l'emploi, il a souhaité éviter les gaspillages en permettant un redéploiement des crédits entre les CES et les contrats d'aide à l'emploi (CAE) dont le développement est inférieur aux prévisions initiales.

Après avoir évoqué le dossier des défiscalisations et l'intérêt des opérations de coopération menées avec Madagascar et le continent africain, il a annoncé que son ministère relayerait les préoccupations des sénateurs quant aux incidences du plafonnement des ressources à 22.000 francs en outre-mer. Il a souhaité conduire une réflexion sur le modèle de développement en outre-mer qui fasse apparaître les atouts que ces territoires représentent pour la métropole en matière de recherche, de culture et de francophonie.

Il a indiqué qu'il partageait les préoccupations de **M. Paul Vergès** quant à la préservation des milieux naturels et que celle-ci était davantage prise en compte dans les territoires ou départements concernés, comme par exemple en Polynésie.

Puis, **M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a procédé à l'examen des crédits de l'outre-mer pour 1998.

Après avoir souligné la progression notable des crédits de l'outre-mer, **M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a estimé que celle-ci ne devait pas faire illusion :

l'essentiel de la hausse des crédits résulte de l'intégration dans le chapitre consacré au FEDOM des dotations affectées au financement des emplois-jeunes.

Il a indiqué que, si on retranchait les 300 millions de francs consacrés aux emplois jeunes, les crédits du FEDOM étaient plutôt en régression puisque ses dotations s'élevaient à 1,400 milliard de francs de crédits hors emplois-jeunes pour 1998 contre 1,486 milliard de francs en 1997 et qu'à l'intérieur du FEDOM, certaines mesures enregistraient un recul de leurs crédits comme les contrats emplois-solidarité (429 millions de francs contre 665 millions de francs en 1997) et les contrats de retour à l'emploi (10 millions de francs contre 25 millions de francs en 1997).

Il a donc constaté que le Gouvernement avait surtout opéré un redéploiement des crédits entre les différentes mesures " emploi " et que l'affectation de 300 millions de francs pour les emplois-jeunes masquait une réduction des crédits du FEDOM affectés aux contrats préexistants.

Il a indiqué que ces préoccupations étaient d'autant plus vives que la situation du chômage en outre-mer s'aggravait d'année en année : entre le 31 décembre 1994 et le 30 juin 1997, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) a crû de 11,6 %, passant de 179.445 à 200.226, alors que pour la même période ce nombre n'a augmenté que de 2 % en métropole.

Il a précisé que le chômage avait ainsi augmenté de 38,6 % en Guyane, 18,4 % en Guadeloupe, 11,4 % à la Réunion, seule, la Martinique enregistrant une stabilité du nombre de chômeurs, et que le taux de chômage par rapport à la population active avoisinait ainsi 40 % à la Réunion et variait entre 25 % et 30 % dans les autres départements.

Il a souligné que les jeunes étaient bien évidemment parmi les plus touchés avec un fait aggravant pour l'outre-mer : le niveau de formation y reste beaucoup moins élevé

puisque le pourcentage des jeunes de niveau VI, qui n'est plus que de 10 % en métropole, représente 20 % -soit le double- en outre-mer.

De plus, il a estimé que le FEDOM qui a été mis en place par la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales (dite loi Perben) n'avait pas rempli tout à fait sa mission ; il a rappelé qu'en 1997, un crédit de 1,48 milliard de francs avait été inscrit en loi de finances initiale et qu'une mesure de régulation budgétaire avait ramené ces dotations à 1,38 milliard de francs.

Il a relevé par ailleurs que le nombre de CES prévus en 1997 était en recul par rapport à 1996, en méconnaissance des besoins exprimés notamment par la Réunion et qu'une nouvelle répartition avait dû être décidée en juillet dernier (le nombre total de CES a été porté à 31.000 contrats au lieu des 25.000 initialement prévus, mais parallèlement, le nombre de contrats d'accès à l'emploi a été ramené de 15.000 à 12.600).

Il a cependant souligné quelques mesures plus satisfaisantes pour l'emploi comme la forte augmentation des dotations affectées à la formation et à la promotion des travailleurs d'outre-mer ; les dotations globales du SMA qui atteignent 440 millions de francs soit 8 % du budget de l'outre-mer et la prise en compte accrue de l'impact sur l'emploi des aides fiscales à l'investissement.

Pour conclure cette partie sur l'emploi, il a évoqué les problèmes de l'insertion en outre-mer rappelant qu'en 1997, les crédits des agences d'insertion avaient progressé de plus de 8 % et que depuis août 1993, on constatait une reprise de la croissance du nombre de bénéficiaires du RMI.

Il a souligné qu'au cours des six derniers mois, le nombre d'allocataires avait augmenté de 2,6 % : on comptait ainsi environ 245.000 Rmistés, soit 16 % de la population des départements d'outre-mer (DOM).

Par ailleurs, il a estimé à 22.000 le nombre de bénéficiaires du RMI entrés dans une des mesures pour l'emploi en 1996 (CES, contrats d'insertion par l'activité (CIA), CAE ou stage), sur le premier trimestre 1997 ce chiffre étant d'environ 10.000.

S'agissant du logement maintenant, il a constaté que l'effort était maintenu mais sans élan nouveau puisque la LBU qui regroupe les dotations consacrées au financement du logement social passait de 1,150 milliard de francs en autorisations de programme et de 463 millions de francs en crédits de paiement à, respectivement, 1,096 milliard de francs et 568,54 millions de francs en 1998. Il a résumé la situation en indiquant que la LBU gagnait en crédits de paiement ce qu'elle perdait en autorisations de programme.

Il a estimé que les orientations du ministère en matière de logement vont certes dans le bon sens tout en soulignant les difficultés à l'amélioration de l'habitat en outre-mer, en raison de l'ampleur des besoins : pour le seul département de la Réunion, les besoins en logements neufs sont évalués à 12.000 par an sur dix ans, et en réhabilitation ou amélioration à 5.000 par an.

Il a rappelé les conclusions de la récente étude du Conseil économique et social de la Réunion sur le logement social aux termes de laquelle la construction de nouveaux logements sociaux atteint à peine la moitié des besoins recensés, les logements construits sont trop chers et ne sont plus accessibles à la population concernée et les dysfonctionnements et la discontinuité constatés dans l'éventail des produits offerts paralysent la mobilité résidentielle des ménages.

Il a estimé que l'amélioration du système de financement, tant au niveau des aides à la pierre (et des produits) que des conditions d'intervention de l'aide à la personne, était impérative pour recréer des parcours résidentiels cohérents : la réforme des produits permettrait d'offrir un parc locatif conséquent, de bonne qualité et de recalibrer

le mode de financement de l'accession à la propriété à destination des catégories moyennes.

En conclusion, il a rappelé le bilan de l'action du précédent Gouvernement, notamment pour la mise en oeuvre de l'égalité sociale dans les DOM. De fait, il a confirmé que depuis le 1er janvier 1996, pratiquement toutes les prestations sociales des DOM avaient été alignées sur celles de la métropole à l'exception de trois prestations spécifiques : l'allocation au premier enfant, le complément familial de 3 à 5 ans, la prestation spécifique de restauration scolaire.

Il a souhaité le maintien de ces spécificités qui sont adaptées à la structure et aux besoins des familles des DOM et s'est interrogé sur la portée des mesures pour les DOM prévues en métropole en matière de plafonnement des allocations familiales.

En conclusion, il a toutefois donné acte au Gouvernement de la progression non négligeable des crédits consacrés à l'outre-mer dans un contexte budgétaire difficile et des objectifs qu'il s'est fixés en matière d'emplois et de logement.

Il a donc proposé à la commission d'émettre un avis de sagesse sur les crédits de l'outre-mer pour 1998 ; la commission a approuvé cette proposition.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 14 octobre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président puis de Mme Marie-Claude Beaudeau, vice-présidente. Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'**examen**, sur le **rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, des crédits de l'intérieur : **Décentralisation.**

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le projet de loi de finances pour 1998 s'inscrivait dans une perspective particulière pour les budgets locaux, dans la mesure où il s'agissait de la dernière année d'application du pacte de stabilité financière. A cet égard, le rapporteur spécial a souligné que le Gouvernement avait choisi de ne pas remettre en cause les grands principes de ce pacte. Il a par ailleurs noté que ce budget était marqué, pour la première fois, par une régularisation négative de la dotation globale de fonctionnement (DGF), que le Gouvernement s'était engagé à rendre «neutre au regard du pacte». Saluant cet engagement de principe, il a indiqué qu'il conviendrait de vérifier si l'esprit du pacte de stabilité financière avait été pleinement respecté.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial a alors rappelé les termes de l'article 32 de la loi de finances pour 1996 en soulignant que cette disposition avait fixé le cadre des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales pour la période 1996-1998. Notant que cette formule avait comporté des limites et qu'il s'agissait en réalité plus d'un «pacte octroyé» que d'un contrat réellement négocié avec les associations d'élus locaux. **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a néanmoins admis que le pacte avait constitué un précieux instrument de lisibilité et de prévisibilité pour les budgets locaux.

Il a ensuite décrit les principes constitutifs du pacte de stabilité financière et rappelé que les principales dotations de l'Etat avaient été regroupées au sein d'une enveloppe dite «normée», dont la progression était indexée sur le taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, des ménages. Il a précisé que dans cet ensemble la DGF obéissait à ses propres règles de progression, puisque cette dotation était indexée à la fois sur l'évolution des prix et sur la croissance économique, prise en compte dans la limite de 50 % de l'évolution du produit intérieur brut (PIB). En conséquence, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors remboursement pour embauche et investissement (REI), joue le rôle de variable d'ajustement au sein du pacte. Il a souligné, en effet, que le montant de la DCTP hors REI s'ajustait mécaniquement pour contenir l'augmentation de l'ensemble des dotations inscrites dans l'enveloppe normée, dans la limite du taux prévisionnel d'évolution des prix.

S'agissant des modalités de calcul du montant de la DGF prévu pour 1998, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a noté l'existence d'un contexte particulier résultant de la conjonction de la régularisation négative de la DGF de 1996 et d'un «recalage» de la base de la DGF de 1997. Analysant tout d'abord le recalage de la base utilisée pour le calcul de la DGF de 1998, il a indiqué que la base retenue n'était pas le montant figurant dans la loi de finances initiale pour 1997, mais le montant de la DGF pour 1997 révisé en fonction des derniers indices connus. Il a souligné que les derniers indices connus se situant en-deça des hypothèses retenues en loi de finances initiale pour 1997, l'indice d'actualisation de la DGF pour 1997 s'établissait à + 1,70 % au lieu des + 1,95 % initialement retenus. Il a précisé que le montant de la DGF pour 1998 s'établissait ainsi à 107,084 milliards de francs avant imputation de la régularisation négative de la DGF de 1996.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite abordé les modalités de cette régularisation négative de la DGF de 1996, en soulignant que le Gouvernement s'était engagé, devant le comité des finances locales, à neutraliser ses effets au regard du pacte de stabilité. A cet égard, il a salué la volonté du Gouvernement de vouloir respecter l'esprit du pacte, précisant qu'il considérait pour sa part que ce pacte avait eu pour objet d'offrir une garantie de ressources aux collectivités locales. Il a ensuite indiqué que la régularisation négative de la DGF de 1996 était due à une surévaluation des indices prévisionnels retenus en loi de finances initiale pour 1996, entraînant un «trop perçu» de 750,4 millions de francs sur la DGF de 1996 et que le projet de loi prévoyait d'imputer ce montant sur l'enveloppe de la DGF pour 1998. A cet égard, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a relevé que la logique de fonctionnement des mécanismes du pacte impliquait que la surévaluation de la DGF d'une année donnée avait pour corollaire une sous-évaluation de même montant de la DCTP hors REI cette même année. Sur ce point, il s'est félicité de la reconnaissance par le Gouvernement de cette logique et de sa volonté d'accompagner la régularisation négative de la DGF pour 1996 d'un rattrapage positif du «manque à gagner» de la DCTP hors REI en 1996.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite relevé qu'à partir de l'instant où le Gouvernement admettait, à juste titre, ce raisonnement et qu'il s'était engagé à rendre neutre au regard du pacte la régularisation négative de la DGF de 1996, il convenait de régulariser positivement la DCTP hors REI pour un montant égal à celui de la régularisation négative de la DGF, soit 750,4 millions de francs. Sur ce point, le rapporteur spécial a relevé que les modalités retenues par le Gouvernement pour satisfaire cet objectif comportaient une «entorse», sinon à la lettre -parfois lacunaire- de l'article 32, du moins à l'esprit du pacte, dans la mesure où le projet de budget pour 1998 ne prévoyait, à ce titre, qu'un supplément de 450 millions de francs de DCTP hors REI. Il a expliqué que le

Gouvernement parvenait à ce montant en considérant que l'enveloppe globale du pacte de stabilité financière avait été surévaluée de 300 millions de francs en 1996 du fait d'un écart de 0,2 % entre l'indice prévisionnel des prix et l'indice finalement constaté et qu'il était ainsi fondé à soustraire 300 millions de francs des 750 millions de francs liés au rattrapage positif de la DCTP hors REI «perdus» en 1996.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné qu'en agissant ainsi le Gouvernement avait réussi à économiser une somme identique à celle du montant de l'enveloppe supplémentaire obtenue, l'année dernière, par le Sénat pour renflouer la DCTP hors REI, après application des règles du pacte. Il a précisé que, de ce fait, la maigre marge de manoeuvre obtenue par le Sénat se trouvait annulée. Sur ce point il a conclu que le Gouvernement n'avait donc que partiellement respecté l'esprit du pacte, dans sa démarche de neutralisation des effets de la régularisation négative de la DGF de 1996.

S'agissant des autres concours financiers de l'Etat, le rapporteur spécial a indiqué qu'ils n'appelaient pas de commentaires particuliers, tout en notant que la diminution du montant des crédits inscrits en 1998 au titre du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1997, traduisait la diminution de l'effort d'investissement des collectivités locales.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite abordé les perspectives qui se dessinaient pour les budgets locaux. Il a tout d'abord relativisé l'analyse qui avait pu être faite de «l'excédent» des administrations publiques locales, mis en évidence pour 1996 et 1997, par l'audit sur l'état des finances publiques réalisé à la demande du nouveau Gouvernement par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse. A cet égard, il a relevé le caractère irréfutable de ce constat comptable, mais a indiqué qu'on ne pouvait en déduire que les collectivités locales disposaient d'importantes réserves financières que l'Etat serait en droit de

mobiliser régulièrement pour participer au financement de politiques nationales. Il a rappelé que les magistrats eux-mêmes avaient noté que cet excédent recouvrait une moyenne et que de nombreuses collectivités locales continuaient à connaître d'importants problèmes financiers et, surtout, que cette situation résultait de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la baisse des dépenses d'investissement. A cet égard, il a déploré qu'à l'occasion de son premier projet de loi relatif au plan pour l'emploi des jeunes, le nouveau Gouvernement ait fait appel aux budgets locaux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite mis en garde contre l'évolution de la situation financière de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Après s'être félicité du répit supplémentaire obtenu sur le front des cotisations employeur, il s'est inquiété de la disposition figurant à l'article 18 du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui ouvre une faculté pour la CNRACL de recourir à des avances de trésorerie pour un montant de 2,5 milliards de francs, correspondant au montant du déficit technique prévisionnel de ce régime pour 1998. Il a considéré que cette disposition ouvrait la voie à un financement du déficit par l'emprunt.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a par ailleurs mis en évidence la volonté exprimée par le Gouvernement de maîtriser le coût des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, dont le montant s'élèverait à 72 milliards de francs pour 1997, au lieu de 42 milliards de francs en 1990. Il a admis que cette dérive devait être enrayée.

Il a ensuite rappelé que le Gouvernement se proposait de reprendre dans ses grandes lignes le projet de loi de réforme de l'intercommunalité préparé par le précédent Gouvernement, et qu'il s'était engagé à mettre en œuvre rapidement le projet de révision des bases cadastrales.

Puis, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a fait état des principaux amendements adoptés par la commission des finances de l'Assemblée nationale dans le domaine des finances locales. A cet égard, il a mentionné que l'un d'entre eux tendait à relever le taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle de 0,35 % à 1,5 %, tout en abaissant le seuil du chiffre d'affaires à partir duquel cette cotisation minimale était due, de 50 millions de francs à 10 millions de francs. Il a souligné que le rendement de cette mesure serait, d'après les estimations du service de la législation fiscale, d'un montant de 750 millions de francs. Il a par ailleurs analysé deux amendements relatifs à des dégrèvements d'office en matière de taxe d'habitation. Il a précisé que le premier avait pour objet de limiter à 1.000 francs la cotisation de taxe d'habitation des contribuables disposant d'un revenu imposable par part inférieur à 20.000 francs, et que son coût était estimé à 300 millions de francs par son auteur et à près d'un milliard de francs par le service de la législation fiscale. S'agissant du second amendement, le rapporteur spécial a indiqué qu'il prévoyait le relèvement du seuil de la cotisation d'impôt sur le revenu permettant de bénéficier d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation, de 13.300 francs à 16.937 francs et que le coût de cette mesure était estimé à 350 millions de francs par la commission et à 500 millions de francs par le service de la législation fiscale.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a enfin indiqué que deux amendements, déposés par le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, concernaient l'éligibilité au FCTVA. Il a précisé que le premier amendement, qui constituait une généralisation de la disposition votée l'an passé, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, ouvrait à tous les établissements publics de coopération intercommunale le bénéfice des attributions du FCTVA pour les travaux effectués sur des biens appartenant à une commune membre. Il a ensuite indiqué que le second amende-

ment tendait à rendre éligibles au FCTVA les investissements réalisés par les collectivités locales sur des biens appartenant à l'Etat ou à des particuliers, dès lors que l'intervention des collectivités locales était motivée par une menace urgente pour la sécurité publique et qu'elle était rendue nécessaire par l'inaction des propriétaires. Le rapporteur spécial a indiqué que ce dernier amendement était un amendement d'appel destiné à permettre une meilleure prise en compte des travaux effectués sur les berges des cours d'eau ou sur des terrains de montagne.

Il a enfin relevé que l'année 1998 serait marquée par la sortie du mécanisme du pacte de stabilité financière, tout en soulignant qu'il ne disposait pas d'informations précises sur les modalités susceptibles d'être retenues pour prendre le relais de ce mécanisme.

Un large débat s'est alors instauré.

M. René Régnault a tout d'abord relevé que le projet de loi de finances respectait dans ses grands principes les textes en vigueur. Il a cependant souligné que le pacte de stabilité financière n'était pas réellement un contrat entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant de la régularisation négative de la DGF, il a rappelé qu'il s'était fortement opposé à l'adoption de cette disposition. Il s'est cependant dit en accord avec l'analyse du rapporteur spécial sur la DCTP et a souhaité qu'un dialogue puisse s'engager avec le Gouvernement au sujet de la neutralisation des effets de la régularisation négative de la DGF de 1996.

Il a, par ailleurs, rappelé que le pacte de stabilité financière avait eu pour effet de diminuer le montant de la DCTP, laquelle s'était ainsi éloignée de sa conception initiale. Il a ensuite relevé que le pacte de stabilité financière avait constitué une «tromperie» dans la mesure où il n'établissait aucun lien entre l'évolution réelle des charges des collectivités locales et celle de leurs ressources.

Dans la perspective de la sortie du pacte, il a retenu l'intérêt que pouvait présenter le relèvement du taux de la

cotisation minimale de taxe professionnelle qui serait de nature à fournir une ressource nouvelle. Il a ensuite donné acte au Gouvernement d'avoir stabilisé les cotisations des employeurs à la CNRACL, soulignant que les problèmes financiers de cette caisse devraient être résolus dans le cadre d'une approche globale des difficultés financières des régimes de protection sociale. S'agissant du FCTVA, il s'est félicité de la teneur des amendements de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en estimant qu'ils participaient à une meilleure définition de l'éligibilité des dépenses à ce fonds. Il a cependant fait remarquer que la réflexion prospective dans ce domaine avait généralement limité l'éligibilité à des dépenses réalisées sur des patrimoines inaliénables. Il a par ailleurs approuvé la volonté manifestée par le Gouvernement de conduire les nécessaires réformes de l'intercommunalité et de la taxe professionnelle. Il a enfin souligné son intention de convaincre le Gouvernement de la nécessité d'établir une véritable charte de stabilité des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Roland du Luart a pour sa part relevé le caractère globalement satisfaisant de ce budget, tout en approuvant l'analyse du rapporteur spécial au sujet des 300 millions de francs supplémentaires qu'il serait nécessaire d'attribuer à la DCTP pour neutraliser intégralement les effets de la régularisation négative de la DGF de 1996. Il a ensuite insisté sur la contradiction qui existait entre la volonté du Gouvernement de limiter le coût pour l'Etat des compensations d'exonérations de fiscalité locale et les amendements adoptés par la commission des finances de l'Assemblée nationale qui accroissent les exonérations en matière de taxe d'habitation. Il s'est enfin interrogé sur le calendrier envisagé par le Gouvernement pour la mise en oeuvre du projet de révision des bases cadastrales.

M. Michel Charasse a quant à lui insisté sur le fait que l'objectif de ramener le niveau des déficits publics à 3 % du PIB n'était atteint qu'en raison de la contribution positive des administrations publiques locales. Il a souli-

gné que cet élément était de nature à contredire les discours, parfois tenus, au sujet de la mauvaise gestion des collectivités locales.

S'agissant du pacte de stabilité financière, il a relevé que celui-ci n'avait jamais constitué un véritable contrat signé par les grandes associations d'élus locaux, mais qu'il avait fourni un cadre positif pour les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant de la «sortie» du pacte, il a souligné la forte probabilité d'une simple prolongation du système actuel alors qu'il faudrait adopter une démarche plus ambitieuse. A cet égard, il a rappelé que l'augmentation du poids des compensations d'exonérations de fiscalité locale exercerait une forte pression dans ce domaine en raison de leur coût pour le budget de l'Etat. Il a poursuivi en indiquant que s'il comprenait la démarche des députés de l'Assemblée nationale en matière de taxe d'habitation, il s'inquiétait, en revanche, de l'alourdissement des compensations que celle-ci impliquait, relevant qu'en outre le coût de ces mesures ne se trouvait pas entièrement gagé par le relèvement de la cotisation minimum de taxe professionnelle.

S'agissant du rendement de cette cotisation minimale de taxe professionnelle, **M. Michel Charasse** a rappelé qu'un rapport du ministère des finances en date du mois d'octobre 1995 avait estimé que le rendement de cette cotisation atteindrait 1,8 milliard de francs pour un taux de 1 %. Il a ensuite expliqué que le faible rendement escompté du relèvement du taux de cette cotisation à 1,5 % était la conséquence du mécanisme de plafonnement des contributions applicable à la cotisation minimum de taxe professionnelle.

Par ailleurs, **M. Michel Charasse** a relevé que l'adoption du principe d'une régularisation négative de la DGF avait constitué une erreur et que dans la mesure où celle-ci devrait à nouveau s'opérer pour la DGF de 1997, il était nécessaire de négocier avec le Gouvernement une solution équitable. A cet égard, il a aussi fait valoir que les sommes prévues au titre de la dotation globale d'équipement

(DGE) des communes subissaient en général un important mouvement d'annulation de crédits en fin d'année, alors que leur montant était pris en compte dans le calcul initial du pacte de stabilité financière.

M. Michel Charasse a ensuite relevé l'existence d'une anomalie dans le domaine des compensations des allègements en matière de taxe professionnelle. Il a en effet indiqué que les bases retenues en 1987 pour la mise en oeuvre de l'abattement général de 16 %, n'avaient jamais été révisées et que, depuis cette date, l'importance de ces bases avait diminué, voire disparu, pour un certain nombre de communes. Il en a conclu que certaines collectivités percevaient des compensations de base dont elles ne disposaient plus et qu'il conviendrait, éventuellement, de mettre progressivement en extinction ces compensations pour l'avenir sur deux ou trois ans. Enfin, il a précisé que le montant global des compensations prévues pour l'ensemble des communes au titre de cet allègement s'élevait à près de 6 milliards de francs.

M. Paul Loridant a pour sa part insisté sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications au regard de la taxe professionnelle. Il a indiqué qu'il serait difficile de concilier une situation où l'opérateur public, que constitue France Télécom, resterait soumis au régime dérogatoire de taxe professionnelle qui est le sien, tandis que les compagnies privées, agissant sur le même marché, seraient soumises au régime de droit commun.

Sur ce point **M. Michel Charasse** a ajouté qu'à partir du moment où le marché des télécommunications ne se limitait plus à un opérateur unique, la situation actuelle débouchait sur un problème d'égalité devant la loi fiscale des opérateurs de télécommunications selon qu'ils soient publics ou privés. Il a cependant rappelé qu'il existait dans ce domaine un important problème de péréquation des ressources.

M. Christian Poncelet, président, a pour sa part appelé l'attention sur les difficultés de financement que connaîtrait la CNRACL en 1998. Il s'est ensuite inquiété du poids que ferait peser sur les petites entreprises l'abaissement du seuil de chiffre d'affaires à partir duquel pourrait être acquittée la cotisation minimum de taxe professionnelle à 10 millions de francs, dont l'effet se conjuguerait avec l'impact du passage aux 35 heures de travail hebdomadaire.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a tout d'abord précisé que le Gouvernement avait annoncé sa volonté d'engager rapidement la révision des bases cadastrales. A cet égard, il a insisté sur la nécessité de limiter les effets de seuils qui résulteraient de la révision des bases, tout en indiquant que celle-ci devrait être engagée rapidement afin que les bases de calcul retenues ne deviennent pas elles-mêmes caduques.

Il s'est enfin félicité de l'unanimité qui s'était manifestée pour demander au Gouvernement d'aller au terme de sa démarche de neutralisation intégrale des effets de la régularisation négative de la DGF de 1996 au regard des principes du pacte de stabilité financière.

La commission a ensuite décidé de **réserver son vote sur les crédits de l'intérieur : décentralisation, jusqu'après l'audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.**

Puis, la commission a procédé à l'**examen**, sur le **rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, des crédits de l'équipement, des **transports** et du **logement : V.- Tourisme.**

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a d'abord indiqué que les crédits demandés au titre du tourisme pour 1998 s'élevaient à 338 millions de francs, soit une baisse de près de 5 % par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 1997.

Rappelant la teneur du gel des crédits intervenu en début d'année 1997, ainsi que l'économie de l'arrêté du 9 juillet 1997 pris par le nouveau Gouvernement, le rapporteur spécial a fait valoir que les dotations demandées pour 1998 étaient légèrement supérieures à celles effectivement disponibles en 1997.

Analysant le détail des crédits, le rapporteur spécial a souligné que les moyens de fonctionnement du titre III demandés pour 1998, soit 124 millions de francs, marquaient un nouveau repli de près de 4 % par rapport aux crédits votés en 1997.

Cette évolution, peu favorable à ses yeux, s'accompagne d'économies réalisées sur les crédits de fonctionnement de l'administration centrale. C'est ainsi que les dépenses de personnel marquent une légère baisse de 0,52 %, avec la suppression de trois emplois sur 326. Quant aux moyens de fonctionnement, ils reculent de 10 %.

Avec 180 millions de francs de crédits demandés pour 1998, les dépenses d'intervention, qui représentent 53,25 % des crédits du ministère en moyens de paiement, accusent une baisse importante de 8,28 %.

Seuls trois postes voient leurs crédits maintenus : la «Promotion en France», le soutien au secteur associatif et le développement territorial du tourisme. En revanche, tous les autres postes sont en retrait, parfois sensible, parmi lesquels le rapporteur spécial a signalé deux baisses significatives :

- la dotation de l'Agence française de l'ingénierie touristique, dont le montant diminue de près de 25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997, même si les crédits demandés se situent au niveau de ceux effectivement disponibles en 1997, et si les réserves de cet organisme permettent d'atténuer les effets de cette baisse ;

- la dotation de la «Maison de la France», qui régresse de plus de 9 %, bien que la baisse doive être compensée par l'augmentation des apports des partenaires extérieurs.

Les variations de ces postes se répercutent au niveau du total des dépenses ordinaires qui baissent de 7,4 % par rapport au budget voté de 1997.

Abordant les dépenses en capital, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a souligné que celles-ci ont bénéficié d'un traitement privilégié, puisque les dotations augmentent de 14,2 % en crédits de paiement et de 24,1 % en autorisations de programme. Il a cependant souligné que les dépenses en capital ne retrouvaient pas les niveaux atteints en 1995 et 1996.

Les évolutions constatées à l'intérieur du chapitre traduisent les priorités du ministère, à savoir le maintien des dotations pour les contrats de plan Etat/régions et la forte augmentation de l'article «Programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif».

Présentant ensuite ses principales observations **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a rappelé que la France représentait près de 10,5 % du marché mondial du tourisme, confirmant sa place de première destination touristique devant les Etats-Unis et l'Espagne. Toutefois, en termes de recettes, la position de la France est un peu moins favorable puisque notre pays, qui se situait en deuxième position mais assez loin derrière les États-Unis, vient de se faire dépasser par l'Espagne et presque rattraper par l'Italie.

Le rapporteur spécial a en outre souligné deux phénomènes qui traduisent une certaine érosion de la position de la France :

- en premier lieu, notre pays ne capte qu'une part relativement faible, de l'ordre de 10 %, de l'accroissement de la demande mondiale qui se développe plus fortement en Asie ;

- en second lieu, le solde très largement positif de notre balance touristique, soit 54,3 milliards de francs en 1996, a tendance à régresser depuis quelques années du fait d'un phénomène structurel d'alignement du comportement de nos compatriotes sur les habitudes des autres

pays d'Europe où la proportion des voyages à l'étranger est beaucoup plus importante.

Bref, pour le rapporteur spécial, la France ne doit pas «s'endormir sur ses lauriers» : elle doit, au contraire, promouvoir une politique dynamique d'aide à un secteur qui représente environ 9 % du produit intérieur et 2 millions d'emplois.

Exposant les priorités du projet de budget, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a indiqué que le premier objectif de la secrétaire d'Etat était de développer le tourisme social, en procédant à la rénovation des hébergements gérés par les associations et en donnant accès au chèque vacances à des catégories de salariés qui ne peuvent pas encore en bénéficier.

D'une façon générale, il a fait savoir que le secrétariat d'Etat avait l'intention de poursuivre la modernisation du secteur, d'actualiser les textes applicables, notamment en matière de stations classées, et de développer la coordination entre les administrations concernées et les collectivités locales.

Puis, le rapporteur spécial a affirmé qu'au-delà des données budgétaires, il fallait surtout considérer le rôle de catalyseur de ce département ministériel. Il a signalé à cet égard, qu'étant donné la place prioritaire reconnue à l'emploi, le secrétariat d'Etat souhaitait s'appuyer sur le plan «emploi-jeunes» pour créer rapidement 2.000 emplois.

Le rapporteur spécial a conclu que ce budget marquait un coup d'arrêt dans la dégradation de ces dernières années même si, compte tenu de l'apport du tourisme à l'économie française, son souhait était que la discussion offre l'occasion d'augmenter les crédits comme cela avait été le cas lors de précédentes loi de finances.

Répondant aux interventions de **M. Christian Poncelet, président**, et de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, qui tous deux soulignaient l'importance de ce secteur, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a d'abord rejoint le président de la commission pour estimer

qu'il était nécessaire de procéder à un contrôle du fonctionnement et des activités de la Maison de la France. Il a également reconnu que les moyens du secrétariat d'Etat étaient insuffisants et a insisté sur la nécessité de promouvoir le tourisme social et d'encourager les progrès en matière de conventions collectives.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a ensuite rendu compte d'une **mission d'information** qu'il a effectuée à **Madrid** et à **Séville**, les 25 et 26 juin derniers, afin d'étudier les raisons des performances de l'Espagne en matière de tourisme.

Rappelant les succès éclatants de l'Espagne, qui est désormais la troisième destination touristique mondiale derrière la France et les Etats-Unis et qui vient même de dépasser notre pays en termes de recettes touristiques, il s'est interrogé sur les «clés de la réussite espagnole», qui se traduit par un excédent record de la «balance touristique» de 132 milliards de francs en 1996.

Il a estimé, à ce sujet, qu'au-delà d'indéniables atouts touristiques et de l'avantage conjoncturel qu'avait pu constituer la dépréciation de la peseta, l'Espagne avait mis sur pied une structure d'encouragement au tourisme dont l'action est efficace. Cette organisation décentralisée repose essentiellement sur les régions, appelées «communautés autonomes», qui sont compétentes pour la promotion et la réglementation du tourisme.

Il a toutefois indiqué que ce transfert de compétence au profit des communautés autonomes ne s'était pas traduit par l'institution d'un bloc de compétences, mais par l'instauration d'un système de compétences partagées entre les trois catégories de collectivités locales espagnoles (les communautés autonomes, les provinces et les communes), avec une certaine prééminence des communautés autonomes, qui jouent un rôle d'impulsion, de planification et de coordination. De même, cette décentralisation de la compétence en matière de tourisme ne s'est pas accompagnée d'un dessaisissement total de l'Etat qui conserve une

compétence résiduelle pour définir la « législation de base », conduire les projets touristiques dont le champ géographique dépasse le ressort territorial d'une région et assurer à l'extérieur la promotion de la destination Espagne.

Ce paysage institutionnel, qui s'articule à la façon des « poupées russes » ou des tables gigognes, explique la relative modestie des structures étatiques chargées de la politique du tourisme.

En effet, cette politique est mise en oeuvre par deux entités administratives situées au sein du secrétariat d'Etat au commerce, au tourisme et aux PME qui est rattaché au ministère de l'économie et des finances. Il s'agit, d'une part, de la direction générale du tourisme qui est compétente pour les aspects intérieurs et la politique du tourisme et, d'autre part, de Turespaña qui est chargé de la promotion du tourisme à l'étranger.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a par ailleurs souligné l'importance de l'effort consenti par l'Etat espagnol, qui consacre au tourisme un budget annuel équivalent à 800 millions de francs, soit deux fois plus que la France dont le PIB est pourtant plus de deux fois supérieur à celui de l'Espagne.

A cette manne étatique s'ajoutent les contributions des collectivités territoriales espagnoles dont le montant total n'a pu être évalué. A titre indicatif, une communauté autonome comme la Galice s'est dotée d'un budget tourisme de 36 millions de francs.

En définitive, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a fait valoir que le succès de l'Espagne lui paraissait reposer sur deux facteurs : la mobilisation des communautés autonomes, qu'il a pu apprécier en Andalousie, et le dynamisme de Turespaña.

A cet égard, le rapporteur spécial a fait savoir que les Espagnols considéraient la Maison de la France comme un modèle de partenariat public et privé, alors même que l'action de Turespaña lui était apparue comme particulièrement efficace. Il a considéré que ce paradoxe constituait

une raison supplémentaire pour donner suite au souhait du président de la commission des finances de contrôler le fonctionnement de la «Maison de la France».

La commission a alors décidé de **réserver le vote des crédits du tourisme** jusqu'après l'**audition conjointe de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement** et de **Mme Michèle Demessine, secrétaire d'Etat au tourisme**.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Claude Lise, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits des **services du Premier ministre : III.- Conseil économique et social**.

M. Claude Lise, rapporteur spécial, a en premier lieu indiqué qu'en dépit de la modestie des moyens budgétaires mis à sa disposition, le Conseil économique et social avait connu un regain d'activité depuis la célébration de son cinquantenaire.

Il a souligné que les crédits demandés pour 1998, un peu plus de 176 millions de francs, étaient en diminution de 1,36 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997.

Il a ensuite procédé à l'analyse des crédits.

Au chapitre premier, qui recouvre pour un montant de 113 millions de francs les rémunérations allouées aux membres du Conseil, il a constaté une progression des crédits de 0,90 %, imputable aux récentes hausses générales des traitements de la fonction publique.

Il a ensuite relevé que le chapitre concernant les rémunérations du personnel s'élevait à un peu plus de 45 millions de francs, soit une hausse de 1,55 %, qui trouve son origine dans les hausses des traitements et dans les diverses refontes indiciaires intervenues l'an dernier. Il a indiqué que 146 fonctionnaires et 20 contractuels travaillaient au Conseil économique et social et s'est félicité de la stabilité de cet effectif.

Il a ensuite émis la crainte que les crédits affectés aux matériels et aux frais de fonctionnement, qui augmentent pourtant de 4,78 %, ne soient pas suffisants pour faire face aux charges liées à l'extension des locaux. Après avoir rappelé que ces crédits avaient diminué de 7,55 %, en francs constants, entre 1987 et 1997, il a souhaité un arrêt de cette tendance.

Il s'est ensuite félicité, au titre V, de la création du chapitre 57-01, intitulé «équipement administratif» et a rappelé les conditions dans lesquelles le Palais d'Iéna, sous la dépendance du ministère de la Culture, avait souhaité obtenir son autonomie financière.

Il s'est félicité que ces crédits aient pu permettre d'achever le ravalement de la façade du Palais d'Iéna et de réaliser des travaux de mise en conformité du réseau électrique.

Après avoir déploré l'annulation de 3,6 millions de francs dont ce chapitre a fait l'objet en juillet dernier, il a indiqué que les demandes de crédits pour 1998 étaient en baisse de près de 40 %.

S'exprimant ensuite sur l'activité du Conseil économique et social, il s'est félicité des retombées de la célébration de son cinquantenaire.

Présentant ses principales observations, **M. Claude Lise, rapporteur spécial**, a, tout d'abord, souligné le nombre et la qualité des avis du Conseil économique et social.

Il a ensuite évoqué les relations internationales nouvelles développées par l'institution, en insistant sur la croissance indéniable de son influence en méditerranée.

Il a par ailleurs relevé les projets du Conseil en matière de communication, et notamment son souhait de collaborer à la future chaîne de télévision parlementaire et civique, ainsi que la mise en service d'un serveur internet dès janvier 1998 ; ces deux projets contribueraient à une plus large diffusion des travaux effectués. Enfin, répon-

dant à une question de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, il a exprimé le souhait de voir éventuellement étudiée la mise en place d'une plus grande synergie entre les organismes dépendants du plan et le Conseil économique et social, et ce dans le souci d'éviter les doublons et les dépenses superflues.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du Conseil économique et social pour 1998.**

Enfin, la commission a procédé à l'**examen du rapport** de **M. Jean Cluzel**, en remplacement de M. Alain Lambert, empêché, en vue de la **nouvelle lecture** du **projet de loi n° 26 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant **mesures urgentes à caractère fiscal et financier.**

M. Jean Cluzel, rapporteur, a tout d'abord indiqué qu'en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale avait rétabli les trois premiers articles du projet de loi, supprimé les deux articles additionnels introduits par le Sénat qui prévoyaient respectivement le dépôt d'un rapport sur les effets des prêts accordés aux collectivités locales sur ressources Codévi, et la modification de la limite de déductibilité des intérêts des comptes courants d'associés, et adopté un amendement tendant à prolonger jusqu'au 1^{er} mars 1999 les mandats des membres des conseils consultatifs et des conseils d'orientation et de surveillance des caisses d'épargne.

Puis, après avoir évoqué les motivations qui avaient animé l'Assemblée Nationale dans le rétablissement des articles 1^{er} à 3 du projet de loi, il a rappelé les objections émises par la commission des finances du Sénat, en première lecture, à l'encontre de ces articles.

Il a ainsi fait valoir que la résorption du creusement du solde budgétaire devait reposer en priorité sur la réduction des dépenses publiques et non sur l'augmentation des prélèvements obligatoires.

Il a observé que la dégradation des comptes publics évoquée par MM. Jacques Bonnet et Christian Nasse devait être relativisée au vu, non seulement des derniers résultats de l'exécution de la loi de finances pour 1997, mais aussi des prévisions de croissance pour 1997.

Il a considéré que l'alourdissement de la fiscalité pesant sur les entreprises risquait de conforter l'attentisme des chefs d'entreprises et de retarder la reprise des investissements et donc de la croissance. Il a rappelé à cet égard que la majoration du taux de l'impôt sur les sociétés et la taxation des plus-values à long terme au taux de droit commun exposerait la France à la concurrence fiscale internationale, à l'heure où la plupart des partenaires économiques de la France réduisent le poids des prélèvements obligatoires.

Il a enfin critiqué la rétroactivité et la complexité du dispositif fiscal.

A l'issue de cette argumentation, **M. Jean Cluzel** a proposé à la commission de supprimer les articles 1^{er} à 3 du projet de loi.

Puis, s'agissant de l'article 5 bis supprimé par les députés, il a proposé une nouvelle rédaction de cet article consistant en la remise d'un rapport unique sur les effets de la loi Gest.

M. Jean Cluzel a ensuite proposé de confirmer la suppression de l'article 7 qui prévoyait de supprimer la référence à la moyenne annuelle des taux de rendement brut à l'émission des obligations des sociétés privées (dit TMO) pour le calcul du plafond de déductibilité des intérêts versés par une filiale à sa maison-mère. Il a néanmoins rappelé que la nécessité de trouver un taux de substitution avait déjà été soulevée lors de la discussion du projet de loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier adopté le 12 avril 1996 et qu'il convenait de demander au Gouvernement de poursuivre la réflexion engagée par son prédécesseur afin de ne pas dissuader les

groupes étrangers d'implanter leurs centrales de trésorerie en France.

Enfin, **M. Jean Cluzel** a proposé d'adopter sans modification l'article 8 nouveau, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, qui prévoit de reporter d'un an les élections aux comités consultatifs et aux conseils d'orientation et de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance. Il a souligné que ce dispositif était destiné à mener à bien la réforme des caisses d'épargne et de prévoyance et qu'un report analogue avait été décidé lors de la réforme de 1991.

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

La commission a d'abord adopté trois amendements tendant respectivement à la suppression de l'article premier (institution d'une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés), de l'article 2 (suppression partielle du régime des plus-values à long terme) et de l'article 3 (aménagement du régime des acomptes).

A l'article 5 bis (rapport annuel sur les effets de la loi Gest), la commission a adopté un amendement tendant à la remise d'un rapport unique.

Puis la commission a approuvé la suppression de l'article 7 (modification du plafond de déductibilité des intérêts des comptes courants d'associés) et a adopté sans modification l'article 8 (report des élections des conseils consultatifs et des conseils d'orientation et de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance).

Enfin, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Mercredi 15 octobre 1997 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a tout d'abord procédé sur le **rapport de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits des ser-

vices du Premier ministre : II.- Secrétariat général de la défense nationale.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits demandés pour 1998 au titre du secrétariat général de la défense nationale (SGDN), inscrits à hauteur de 119 millions de francs, subissaient une baisse de 31,15 % par rapport aux crédits votés pour 1997, qui s'élevaient à 138,502 millions de francs, et qu'il était ainsi confirmé comme le plus modeste fascicule budgétaire.

Il a précisé que cette diminution correspondait pour l'essentiel à la continuité de la restructuration du SGDN, entreprise en 1995 sous l'impulsion de M. Jean Picq, précédent secrétaire général, et concrétisée durant l'exercice 1996, qui avait entraîné une forte réduction des effectifs ainsi qu'une diminution sensible des besoins de fonctionnement. Il a toutefois fait état du transfert pour l'exercice 1998 de 10 millions de francs de crédits destinés à l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) sur ceux des services généraux du premier ministre (SGPM).

Il a relevé que la présentation par titre mettait en évidence une forte diminution tant des crédits de dépenses ordinaires que des dépenses d'investissement. Il a précisé que les dépenses ordinaires, qui ne concernent dans ce budget que les moyens des services au titre III, étaient inscrites à hauteur de 94,9 millions de francs et diminuaient de 13,63 % par rapport aux crédits votés pour 1997. Il a souligné que la réduction des effectifs, induite par la réforme qui les avait ramenés de 503 à 236 en raison d'une suppression nette de 87 emplois et d'un transfert au ministère de la défense des effectifs assurant le fonctionnement du centre de transmissions gouvernemental (CTG), se soldait par une diminution de 180 emplois. Il a ajouté que la poursuite du recentrage du SGDN se traduisait pour 1998 par la suppression de 18 emplois.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les dépenses en capital s'élevaient à 24,08 mil-

lions de francs en crédits de paiement, en diminution de 15,8 % et à 23 millions de francs en autorisations de programme, en réduction de 19,6 % par rapport au budget précédent. Il a précisé que la baisse de ces crédits concernait uniquement le programme civil de défense (PCD), ce qui impliquait l'arrêt de certaines opérations. Il a ainsi présenté les programmes qui pourront être financés en 1998 : la poursuite de l'installation du réseau téléphonique protégé Rimbaud, les moyens d'intervention contre les actes terroristes et la contribution au système de messagerie Nato-Wide (OTAN).

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a également fait état de la légère réévaluation des crédits du CTG qui restaient cependant, à son sens, insuffisants pour assurer le renouvellement des matériels du Centre. Il a ajouté que la priorité serait donnée à la réalisation de la partie française de la liaison Elysée-Kremlin, puis à la modernisation des transmissions avec les attachés de défense à l'étranger.

Il a souligné que l'effort budgétaire, destiné à la défense civile de la Nation, comprenait non seulement les crédits affectés au SGDN mais surtout ceux que les ministères civils lui consacraient pour des dépenses, permettant d'assurer la continuité de l'action gouvernementale et le maintien de l'ordre public, ou concourant à la protection des populations et à la défense économique. Il a précisé que ces crédits, présentés dans un état récapitulatif, s'élevaient, pour 1998, à 8,2 milliards de francs, en légère augmentation de 0,16 % par rapport à ceux de 1997.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, s'est ensuite réjoui que l'IHEDN ait été érigé en établissement public administratif (EPA) par un décret du 5 septembre 1997. Il a toutefois remarqué que l'Institut n'était doté, pour 1998, que de 10,6 millions de francs en moyens de fonctionnement, pour un coût réel de fonctionnement de 35 millions de francs, et que si des postes budgétaires propres à l'Institut étaient bien créés en 1998, le ministère de la défense continuerait de mettre à la disposition de

l'IHEDN 40 militaires et 23 fonctionnaires civils et d'assurer sur ses crédits un grand nombre de déplacements.

Après s'être félicité de la confirmation du rattachement de l'Institut au Premier ministre et du maintien de la tutelle du SGDN, il a apprécié que, dans la perspective de sa transformation en EPA, l'Institut se soit d'ores et déjà réorganisé et ait développé ses activités en recevant de nouveaux auditeurs, venant d'horizons très variés. Il a ainsi observé que, sur la période de sessions 1996-1997, 571 auditeurs supplémentaires avaient été accueillis.

Revenant sur la réforme du SGDN, le rapporteur spécial a rappelé qu'elle comportait comme objectif majeur le recentrage de la mission d'assistance du Premier ministre dans ses responsabilités de direction générale de la défense et de son rôle de secrétariat interministériel. Il a précisé que le SGDN devait être en mesure d'exercer trois fonctions : synthèse et arbitrage, veille et sécurité. Il a ajouté que l'organisation du SGDN s'articulait désormais autour de cinq grands « pôles » de compétence qui avaient remplacé 14 directions et sous-directions.

Après s'être inquiété de l'importance des annulations de crédits en cours d'exercice, le rapporteur spécial a estimé qu'après le programme d'économies, auquel l'ensemble de ses personnels avait loyalement consenti, il serait regrettable que le SGDN finisse par éprouver des difficultés à satisfaire la pleine exécution de ses missions. Il a ainsi regretté que les diminutions successives de crédits du programme civil de défense aient entraîné des retards de paiement ou de réalisation préjudiciables et souhaité qu'une décision soit prise sur la nécessité de ces programmes.

Le rapporteur a fait remarquer que, si la transformation du statut de l'IHEDN en établissement public administratif correspondait davantage à la vocation très générale de cet Institut, les objectifs de la réforme visaient à accroître son autonomie de gestion et à clarifier son financement. Or, a-t-il constaté, l'Institut continuera, pour la

majeure partie de ses moyens de fonctionnement, à dépendre d'autres départements ministériels, en particulier de celui de la défense.

Enfin, et en réponse aux diverses interventions de parlementaires, lors du débat sur la loi de finances pour 1997, qui s'étaient interrogés sur la coordination du renseignement en France, il a précisé que si le SGDN était bien impliqué dans la coordination des divers services de renseignement, sa mission ne recouvrait ni celle de la recherche du renseignement ni celle de l'action quotidienne des services.

M. Denis Badré a complété le propos du rapporteur spécial en estimant que la transformation en établissement public administratif de l'IHEDN ne pouvait que renforcer la mission et le rôle de l'institut. Il a, à cette occasion, rappelé que l'Institut restait le lieu de rencontre privilégié entre l'armée et la nation et que son rôle, à la suite de la professionnalisation des armées, était appelé à se développer notamment dans l'organisation de manifestations et de rencontres avec les citoyens.

Il a également souhaité que l'Institut étende son action à la prise de conscience de la nécessité d'une défense européenne.

Sur le plan financier, il s'est réjoui de la clarification du mode de financement de l'IHEDN et a estimé que les crédits du SGDN devaient, comme ceux des autres départements ministériels, être mis à contribution pour la réduction des dépenses publiques.

M. Philippe Marini a souligné que les réserves apportées par le rapporteur spécial, dans ses commentaires sur les crédits du SGDN, justifiaient pour le moins un avis de sagesse sur ce budget.

M. Jean-Philippe Lachenaud, après avoir partagé cette appréciation, a toutefois remarqué que les réductions de crédits du SGDN étaient surtout liées à des transferts d'emplois et que le montant global des moyens mis à dis-

position de l'IHEDN, soit 35 millions de francs, lui paraissait suffisant.

M. Christian Poncelet, président, a constaté que la réduction des crédits du SGN était compatible avec l'objectif de réduction des déficits publics.

La commission a alors décidé de laisser les crédits du secrétariat général à la défense nationale à l'appréciation du Sénat.

Puis, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, a précisé que l'examen de ces crédits recouvrait à la fois l'analyse des charges de personnel de l'Etat, qui sont des dépenses transversales à l'ensemble des départements ministériels, représentant plus de 600 milliards de francs en 1998, et l'examen des crédits du ministère chargé de la gestion de la fonction publique, dont les crédits sont individualisés dans le budget des services généraux du Premier ministre, pour un montant de 1,4 milliard de francs en 1998.

M. Philippe Marini a tout d'abord rappelé que les dépenses de la fonction publique progressaient de 2,9 % en 1998, -soit deux fois plus vite que l'ensemble des dépenses de l'Etat- et dépassaient le seuil de 600 milliards de francs, pour représenter 38,4 % du budget général. Cette progression de 17,4 milliards de francs des charges de personnel s'explique notamment par les revalorisations salariales opérées en 1997, qui occasionnent une dépense de 4 milliards de francs, mais aussi par l'inscription de deux provisions de 3 milliards de francs au budget des charges communes, et de 575 millions de francs au budget de la défense, au titre des mesures diverses d'ajustement salarial de 1998, et par les mesures catégorielles (dont le plan Jospin et le protocole Durafour) qui devraient entraîner une dépense de 2,3 milliards de francs. Par ailleurs, la dérive spontanée des dépenses de pensions est de 5 milliards de francs en 1998, et le glissement vieillissement

technicité contribue à une dépense estimée à près de 4 milliards de francs.

M. Philippe Marini a également rappelé que la fonction publique de l'Etat induisait des dépenses allant au-delà des charges liées aux fonctionnaires, telles que les subventions à l'enseignement privé sous contrat ou les pensions et allocations aux anciens combattants : en 1998, le total des dépenses induites de fonction publique devrait progresser de 3,1 % et atteindre 692,3 milliards de francs, soit 43,7 % du budget général de l'Etat.

M. Philippe Marini a ensuite présenté les crédits du ministère chargé de la fonction publique, regroupés en un seul «agrégat» au sein des services généraux du Premier ministre : il s'agit des moyens consacrés à la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble de la fonction publique, à la modernisation de l'administration et à la réforme de l'Etat et, enfin, à la tutelle des écoles d'administration.

De 1997 à 1998 ces crédits progressent de 20,3 % pour atteindre 1.414,5 millions de francs, essentiellement du fait de l'inscription d'une provision de 230 millions de francs destinée à accompagner la négociation salariale dans la fonction publique.

Par ailleurs, les subventions aux écoles représentent 329,27 millions de francs, en quasi-stagnation. Le fonds pour la réforme de l'Etat s'élève à 112,5 millions de francs, aucun crédit d'investissement ne figurant en 1998 pour ce fonds, la dotation étant alignée sur la régulation budgétaire pratiquée au mois de juillet dernier sur les crédits du fonds. Enfin, les crédits de formation interministérielle diminuent de 40 à 32 millions de francs, les crédits de modernisation de 20 à 14,3 millions de francs, là encore par alignement sur les dotations budgétaires issues de la régulation de juillet 1997.

M. Philippe Marini a enfin souligné l'inscription d'un crédit de 7,4 millions de francs, consacré à une réserve d'emplois destinée à la mobilité des administra-

teurs civils, entre ministères, vers les services déconcentrés et les organisations internationales.

M. Philippe Marini a ensuite fait part de ses observations sur les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 1998.

En premier lieu, il apparaît que le poids des dépenses de personnel reflète celui des créations d'emplois opérées depuis le début des années 1980 : entre 1980 et 1996, les effectifs budgétaires de l'Etat ont progressé, à champ constant de + 115.700 emplois.

Il a fallu attendre 1997 pour que soit marqué un coup d'arrêt à cette évolution inquiétante, avec une diminution de 0,4 % des effectifs hors Défense -soit - 5.499 emplois. En 1998, cette orientation est abandonnée : le mouvement de créations reprend avec un solde positif de 490 emplois civils, et de 6.533 emplois en prenant en compte la Défense.

M. Philippe Marini a ensuite fait remarquer que l'Etat ne parvenait pas à maîtriser la dépense de fonction publique : en effet, l'abandon de la politique de réduction d'effectifs renforce encore la difficulté évidente pour l'Etat de maîtriser ses coûts de personnel, car au poids des effets s'ajoute celui du «glissement vieillissement technicité» positif, reflétant les mesures catégorielles des années passées.

M. Philippe Marini a souligné, par ailleurs, que cette absence de maîtrise naissait également de l'impossibilité actuelle de scinder la négociation salariale, dont l'ouverture est aujourd'hui annoncée sous sa forme traditionnelle avec l'ensemble des syndicats de fonctionnaires. Ses répercussions touchent non seulement l'ensemble des agents de l'Etat mais au total l'ensemble de la dépense induite de fonction publique, soit plus de 39 % des dépenses du budget.

M. Philippe Marini a également fait remarquer que les contours de l'emploi public étaient devenus flous. En effet, au-delà des 2,2 millions d'agents de l'Etat, il faut

comptabiliser dans l'emploi public, les 200.000 emplois des établissements publics nationaux (hors entreprises nationales), les 165.000 agents de France Télécom et les 280.000 agents de La Poste, les 1,4 million d'agents de la fonction publique territoriale, les 845.000 agents de la fonction publique hospitalière. Au total, on recense donc plus de 5 millions d'agents publics pour une population active de 22,4 millions, soit plus d'un actif sur cinq.

Par ailleurs, les agents employés par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers ne le sont pas tous sous le même statut : le «noyau dur» de la fonction publique est constitué des titulaires, soit à peu près les quatre-cinquièmes des agents publics, le solde, soit environ un million de personnes, étant constitué de non titulaires : contractuels, auxiliaires, vacataires... Leur proportion est beaucoup plus grande dans les établissements publics (plus de 60 %) et dans la fonction publique territoriale (plus de 30 %) que dans la fonction publique d'Etat où ils représentent toutefois plus de 13 % des effectifs.

De même, un troisième cercle d'agents est constitué de personnes bénéficiaires de contrats emploi solidarité, qui ne sont pas des contrats de droit public, et qui ne peuvent pas être directement conclus par les services de l'Etat : toutefois de nombreux contrats emploi solidarité sont conclus par les collectivités territoriales et par les établissements publics, ce qui aboutit à les considérer comme des contrats «fonction publique», dont le nombre est supérieur à 200.000.

Enfin, les «emplois-jeunes» prévus dans le projet de loi de finances pour 1998 peuvent être considérés comme des emplois publics, puisque l'Etat prendra en charge 80 % de leur rémunération, et même 100 % pour les jeunes recrutés par l'éducation nationale : il y aura là encore quelque 100.000 emplois publics relevant du droit privé.

Au total, l'Etat emploie donc une proportion non négligeable d'agents dans des conditions non statutaires, même

si quelques progrès ont pu être réalisés grâce à la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, qui comporte un plan de résorption de l'emploi précaire s'adressant à environ 20.000 agents du niveau de la catégorie C et près de 18.000 agents assurant des fonctions d'enseignement ou d'éducation.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, a ensuite fait part de ses réflexions sur les lenteurs de la réforme de l'Etat. Alors que l'utilité du fonds pour la réforme de l'Etat ne paraît pas totalement démontrée, les mesures prises jusqu'au 31 mai 1997 en matière de déconcentration ont été décisives, qu'il s'agisse du transfert des décisions administratives individuelles aux autorités déconcentrées de l'Etat à partir du 1er janvier 1998, de la définition de la notion de contrat de service, de la création des services à compétence nationale ou enfin des mesures prises pour faciliter la déconcentration de la gestion des personnels et du dialogue social qui devraient permettre, pour la première fois, de pouvoir pratiquer une gestion avisée du personnel au plan territorial.

Par ailleurs, **M. Philippe Marini** a rappelé que le précédent ministre de l'économie et des finances avait réussi à amorcer un objectif de gestion patrimoniale de l'Etat et qu'une mission avait été confiée à un trésorier payeur général, qui devait publier un livre blanc au cours de cet automne, contenant une expertise technique des problèmes.

M. Philippe Marini a donc considéré que les avancées opérées par le Gouvernement précédent sur la réforme de l'Etat avaient été remarquables, même si elles avaient suscité peu de publicité, mais qu'elles nécessitaient incontestablement d'être poursuivies.

M. Philippe Marini a notamment rappelé qu'en ce qui concernait la gestion de la fonction publique, trois chantiers au moins devaient aboutir : les fusions de corps administratifs, l'enrichissement de la procédure de notation et l'élargissement de la mobilité des fonctionnaires

qui pourrait conduire à l'avènement de «métiers» dans la fonction publique.

S'agissant de la négociation salariale, une étape supplémentaire vers la modernisation de la fonction publique pourrait permettre de sortir d'une gestion salariale à la fois rigide et à courte vue : le Parlement pourrait fixer une enveloppe salariale maximale pour la fonction publique (sur plusieurs années), la direction du budget répartirait cette enveloppe entre les différents ministères selon les modalités actuellement retenues pour le contrat pluriannuel avec le ministère de l'équipement, et enfin des contrats de service pourraient être conclus par les ministères avec leurs services déconcentrés. Cette évolution devrait s'inscrire dans le contexte plus général de la révision, à l'évidence indispensable, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les finances publiques.

M. Philippe Marini a enfin insisté sur le livre blanc annoncé sur la gestion patrimoniale de l'Etat qui devrait pouvoir permettre de soumettre au Parlement les bases d'un nouveau plan comptable.

Au regard de l'ensemble de ces objectifs, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a estimé que les intentions du nouveau Gouvernement n'apparaissaient pas clairement, hors la volonté affichée de ne pas réduire les effectifs.

En effet, l'intervention toute récente de M. le ministre de la réforme de l'Etat et de la décentralisation devant la commission de modernisation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, le 24 septembre dernier, ne traduisait pas de véritable volonté politique de réforme.

Au vu de ces incertitudes, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a proposé de rejeter les crédits de la fonction publique figurant aux Services généraux du Premier Ministre.

A l'issue de cet exposé, un débat s'est ouvert au sein de la commission.

Répondant à **M. Jacques Oudin**, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, s'est déclaré disposé à effectuer des investigations, en sa qualité de rapporteur spécial, sur le problème des fonctionnaires mis à disposition d'organismes extérieurs à l'administration. Par ailleurs, il est convenu de la nécessité absolue de réformer la procédure de notation des fonctionnaires. Enfin, le rapporteur spécial a rappelé qu'il avait abordé, au cours de ses précédents entretiens avec le commissaire à la réforme de l'Etat, les questions de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de l'avènement d'une véritable mobilité des fonctionnaires.

En réponse à **M. Roland du Luart**, le rapporteur spécial a rappelé que la progression des charges de pensions passait de 3 milliards de francs en 1997 à 5 milliards de francs en 1998 et que les dépenses de pensions étaient appelées à progresser de 65 milliards de francs après l'année 2015, du fait de l'évolution démographique des régimes.

Par ailleurs, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a précisé que l'inscription d'une provision de 230 millions de francs au budget des Services généraux du Premier ministre était destinée à l'accompagnement de la négociation salariale entamée avec les syndicats de la fonction publique.

Enfin, il a rappelé que l'abaissement de la durée du travail à 35 heures dans la fonction publique devait, d'après les annonces faites par le Gouvernement, être précédé d'un bilan de la durée effective de travail par corps de fonctionnaires.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, a ensuite souligné la convergence de ses analyses avec celles de **M. Denis Badré**, qu'il s'agisse du flou de la gestion des emplois publics, des incertitudes actuelles sur la poursuite de la réforme de l'Etat, du risque de voir surgir la nécessité de titulariser dans la fonction publique les bénéficiaires des emplois-jeunes, ou des difficultés soulevées par

la formation de ces jeunes. Il a par ailleurs estimé que la constitution d'une réserve d'emplois destinée à favoriser le retour des administrateurs civils détachés auprès des services extérieurs de l'Etat ou d'organisations internationales était une mesure qui paraissait raisonnable dans son principe.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial est convenu de la nécessité d'adapter la réduction du temps de travail à des situations particulières telles que celles des agents hospitaliers. Il a par ailleurs reconnu les inconvénients liés à la nature des emplois-jeunes, reposant sur des contrats de droit privé alors qu'ils ne correspondent pas à une demande solvable. Il s'est enfin déclaré prêt à effectuer, conjointement avec le rapporteur des crédits de l'enseignement supérieur, un contrôle de l'exécution des dépenses de rémunérations et d'heures supplémentaires pour les professeurs des universités.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, a ensuite donné acte de son désaccord avec les déclarations de **M. Pierre Miquel**, qui avait souligné l'intérêt du maintien d'emplois au niveau départemental, réaffirmé l'utilité de services de l'Etat suffisamment solides tels que ceux chargés de la santé publique, et mis en garde contre les surcoûts de services publics dévolus à la gestion privée tels qu'il les constatait aux Etats-Unis.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, a en effet estimé qu'il fallait se donner les moyens d'une politique cohérente de maîtrise des charges de personnel. Il a en outre rappelé le risque de fonctionnarisation des emplois-jeunes, notamment de ceux qui seront utilisés pour le service national.

Répondant ensuite à **M. Maurice Blin**, le rapporteur spécial a estimé que la mobilité territoriale des fonctionnaires devait pouvoir s'effectuer dans de meilleures conditions. Il a par ailleurs rappelé l'intérêt de l'introduction de la notion juridique de services à compétence nationale.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet, président**, le rapporteur spécial a rappelé que la loi de programme sur la justice adoptée en 1995 prévoyait la création pluriannuelle de postes de magistrats, mais s'est interrogé sur la répartition inégale de magistrats tels que les juges pour enfants dans des départements pourtant comparables. Par ailleurs, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a estimé qu'il n'était pas opportun de prévoir l'affiliation des bénéficiaires des emplois-jeunes à la caisse nationale de retraite des collectivités locales, ce qui préjugerait injustement de l'intégration des intéressés dans la fonction publique territoriale.

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, s'est déclaré disposé à poursuivre des investigations sur le passage des fonctionnaires au secteur privé, tout en soulignant la nécessité d'en préserver le principe au nom de la liberté de choix individuelle.

La commission a alors **adopté le rapport** présenté par **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, et **décidé de réserver le vote sur les crédits** de la fonction publique inclus dans le fascicule budgétaire des services généraux du Premier ministre **jusqu'à l'examen de ce budget**.

Enfin, la commission a procédé sur le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de l'**emploi et de la solidarité : III.- Ville et intégration**.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que si les chapitres budgétaires composant l'agrégat " Ville " du fascicule consacré à la santé et à la solidarité affichaient une baisse de 11 % en crédits de paiement, s'établissant à 753,8 millions de francs, l'effort total en faveur de la politique de la ville s'élevait à 20,1 milliards de francs, en hausse de 7,8 %.

S'agissant des crédits figurant dans le fascicule consacré à la santé et à la solidarité, complétés en cours d'exercice par des transferts en provenance d'autres ministères,

M. Philippe Marini a constaté l'extension du champs du fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville (FIV), au sein duquel sont regroupées les dépenses de la politique contractuelle de l'Etat. Il a constaté la stabilité des dépenses de fonctionnement au sein de ces crédits et la diminution des crédits de paiement consacrés à l'investissement. Cette diminution est attribuée à l'allongement d'un an du délai d'expiration des contrats de plan Etat-région, mais le rapporteur spécial a estimé qu'elle pourrait également provenir d'une sous consommation de ces crédits.

S'agissant de l'effort d'investissement dans les quartiers en difficulté, **M. Philippe Marini** a constaté sa stabilité.

En revanche, le rapporteur spécial a fait état de la contraction des dépenses de fonctionnement non contractuelles, notamment celles de la délégation interministérielle à la ville. Il a déploré le manque d'envergure des dépenses de prévention de la délinquance et a regretté la réduction des aides aux services publics de quartier. Il a, en outre, indiqué que les interventions en faveur des associations, dont il a jugé difficile d'estimer dans quelle proportion elles s'ajoutaient simplement aux moyens de fonctionnement de ces structures, poursuivaient leur déclin.

Puis, **M. Philippe Marini** a analysé les facteurs d'augmentation de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique de la ville. Il a attribué l'accroissement de près d'un milliard de francs de la contribution des autres ministères à la progression d'un montant équivalent de la participation du ministère de l'emploi et de la solidarité, au titre des mesures en faveur de l'emploi des jeunes. Le rapporteur spécial a cependant considéré que cette hausse affichée résultait d'un chiffre arbitraire selon lequel 10 % des nouveaux emplois seraient réputés concerner la politique de la ville.

Le rapporteur spécial a ensuite constaté que le montant de la dépense fiscale prévue pour l'année 1998 était

proche de l'estimation pour 1997. Il a rappelé que cette dépense provenait de plusieurs mesures d'exonération fiscale et de compensation, prévues par les lois de 1991, de 1995 et de 1996. S'agissant de la solidarité entre les communes, il a indiqué que les montants de la dotation de solidarité urbaine comme du fonds de solidarité de la région Ile-de-France étaient stables.

M. Philippe Marini a ensuite insisté sur le caractère massif des contributions de la Caisse des dépôts et consignations et des fonds structurels européens au financement d'opérations relevant de la politique de la ville.

Enfin, **M. Philippe Marini** a fait part de ses principales observations. Il a tout d'abord renouvelé ses remarques concernant la présentation du document qui permet d'appréhender la politique de la ville dans sa globalité, le "jaune" budgétaire. En second lieu, il a déploré que l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville ne figure pas dans les chapitres budgétaires qui lui sont consacrés, et a indiqué qu'une fois encore les rémunérations de ses agents contractuels étaient prises en charge par le ministère de l'équipement.

En troisième lieu et surtout, le rapporteur spécial s'est inquiété du flou des intentions gouvernementales. Saluant l'action du Gouvernement précédent dans la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, il a déploré les déclarations contradictoires du nouveau ministre au sujet de l'approche par quartier de la politique de la ville ainsi que l'imprécision des informations relatives à l'état d'esprit qui présidera à la renégociation des contrats de plan à la fin de l'année 1998.

S'agissant du pacte de relance pour la ville, **M. Philippe Marini** a indiqué qu'il serait particulièrement attentif au maintien du dispositif de zones franches urbaines, à l'amélioration tant de la lutte contre la délinquance que de l'égalité des citoyens face à la justice, ainsi qu'aux dispositifs favorisant la mixité sociale.

Répondant à **M. Joseph Ostermann**, le rapporteur spécial a précisé que la réduction de 130 millions de francs de la dotation du fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC) était due à la non-consommation de sa dotation par l'établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) dont la mise en place, prévue par le pacte de relance pour la ville, a été retardée. Il a indiqué que ces crédits avaient été reportés sur l'exercice 1998 et seraient vraisemblablement consommés, la mise en route de l'établissement étant attendue avant la fin de l'année 1997.

M. Christian Poncelet, président, a alors indiqué que le vote de la commission sur les crédits de l'agrégat " Ville " aurait lieu après l'audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, qui est responsable de la politique de la ville.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Alain Richard, ministre de la défense, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.**

M. Alain Richard, ministre de la défense, a, tout d'abord, expliqué que, dans un contexte économique contraint, ce projet de budget avait trois objectifs :

- consolider la dynamique de transition vers l'armée professionnelle décidée par le Parlement en juillet 1996 et confirmée en juin 1997 par l'approbation de la déclaration de politique générale du nouveau Gouvernement qui confirmait ce choix ;

- poursuivre la réalisation des objectifs stratégiques de la loi de programmation militaire, en particulier en termes de capacités opérationnelles de nos forces ;

- contribuer à l'effort général de réduction des dépenses publiques indispensable à la mise en oeuvre de nos engagements européens.

M. Alain Richard a ensuite affirmé que la réalisation simultanée de ces objectifs avait conduit le Gouvernement à opérer des choix sélectifs pour réaliser un projet budgétaire cohérent et crédible. En plein accord avec le Premier ministre, et après en avoir informé le Président de la République, il a ainsi décidé de donner la priorité à trois critères :

- le respect de la programmation militaire en ce qui concerne les effectifs et les livraisons de matériels en 1998 ;

- la priorité à la professionnalisation et aux capacités opérationnelles immédiates nécessaires aux armées dans l'accomplissement des missions qui leur sont assignées ;

- le respect de nos engagements internationaux et en particulier les programmes d'armement réalisés en coopération avec nos partenaires européens.

M. Alain Richard a alors analysé les grandes masses du projet de budget de la défense. Il a ainsi précisé que, dépenses de pensions comprises (53,5 milliards de francs), le projet de budget de la défense s'élèverait pour 1998 à 238,2 milliards de francs ; hors pensions, il s'établirait à 184,7 milliards de francs qui se répartiraient entre le titre III, pour 103,7 milliards de francs et les titres V et VI pour 81 milliards de francs.

Par rapport à la loi de finances initiale 1997, le projet de budget pour 1998 diminue de 3,3 % (- 6,2 milliards de francs). Mais cette diminution globale recouvre des évolutions différenciées du titre III et des titres V et VI.

M. Alain Richard a précisé que si les crédits du titre III progressaient de 1,5 % en francs courants par rapport à 1997 (103,7 milliards de francs contre 102,2), soit une augmentation légèrement supérieure à l'indice prévisionnel des prix retenu pour 1998 (qui est de 1,2 %), cette augmentation s'expliquait à hauteur d'un milliard par la modification du mode de comptabilisation de certaines dépenses et notamment :

- la séparation des activités industrielles et étatiques de la Direction des constructions navales (se traduit par un transfert de 500 millions de francs du titre V de la marine et de la Direction générale de l'armement (DGA) vers le titre III de la DGA) ;

- et la budgétisation de l'essentiel des dotations nécessaires au fonctionnement de la gendarmerie d'autoroute (500 millions de francs).

A périmètre constant, et par rapport à 1997, le titre III resterait en progression de 0,5 %.

Le ministre a ensuite reconnu que les crédits du titre V, en revanche, étaient en diminution de 8,7 % (81 milliards de francs contre 88,2).

Il a observé que les dotations consacrées aux rémunérations et charges sociales devraient progresser de 3,5 %, passant de 77,7 milliards de francs à 80,5 milliards de francs, quand les crédits de fonctionnement, hors rémunérations et charges sociales, diminueraient de quelque 5 %, s'établissant à 23,2 milliards de francs en 1998 contre 24,5 milliards de francs en 1997.

Il a également considéré que l'évolution des effectifs illustre la priorité donnée à la dynamique de la professionnalisation puisqu'elle serait en 1998 strictement conforme à la loi de programmation militaire, avec une diminution de 4,4 % par rapport à 1997 (- 24.482) en ligne avec l'objectif 2002 fixé à 440.206.

Il a indiqué que, comme en 1997, cette réduction nette globale recouvrait des évolutions divergentes des différentes catégories de personnels, qui répondent aux impératifs de la mise en oeuvre de la professionnalisation : forte diminution des appelés et des sous-officiers les encadrant et, en contrepartie, sensible augmentation des militaires du rang professionnels et des civils.

Il a alors précisé que les réductions d'effectifs de sous-officiers toucheraient essentiellement l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine, mais qu'en revanche,

comme en 1997, le nombre de sous-officiers dans la gendarmerie resterait stable et celui du service de santé des armées connaîtrait une nouvelle progression.

Dans le même temps, a-t-il ajouté, les recrutements de militaires du rang s'intensifieront, avec la création de 7.838 emplois supplémentaires, essentiellement au profit de l'armée de terre et de l'armée de l'air. Parallèlement, et conformément à la logique de la professionnalisation qui implique une augmentation des effectifs civils dans les armées, près de 1.400 emplois civils supplémentaires seraient créés.

Le ministre a, en revanche, constaté que les effectifs qui figuraient dans les comptes de commerce et qui n'étaient pas programmés par la loi, diminueraient, mais à un rythme moins rapide qu'en 1997, puisque 1.350 suppressions de postes seraient prévues en 1998 à la direction des constructions navales et dans les ateliers industriels aéronautiques.

Il a reconnu que cette dynamique n'aurait pu être sérieusement soutenue si les ressources du «fonds d'accompagnement de la professionnalisation», créé par la loi de programmation militaire, et qui regroupe les dotations nécessaires à la réussite de la professionnalisation, n'avaient été notablement augmentées, les crédits qui leur sont consacrés s'élevant à 1.800 millions de francs au lieu de 1.460 millions de francs en 1997, soit une hausse de 24,5 %. Il a spécialement insisté sur le fait que les aides au départ sous forme de pécule, instituées dans le cadre de la professionnalisation des armées, bénéficieraient, en 1998, de plus de 820 millions de francs, soit une augmentation de 44 % par rapport à 1997.

Le ministre a conclu sur le titre III en précisant que :

- la diminution de 1,25 milliard de francs des crédits de fonctionnement (hors rémunérations et charges sociales) résultait non seulement de la réduction du format des armées (réduction nette des effectifs, dissolution d'unités et fermetures d'établissements), mais aussi d'un

effort d'économie demandé à l'ensemble des administrations du ministère qui devront donc réaliser des gains de productivité conséquents ;

- parallèlement, et toujours dans la logique de la professionnalisation qui exige l'externalisation de nombreuses charges, des crédits nouveaux pour la réalisation de travaux en sous-traitance seraient mis en place ;

- enfin, dans le souci d'améliorer la lisibilité de ce budget, serait inscrite, pour la première fois, une provision de 260 millions de francs pour contribuer au financement de la partie des opérations extérieures qui resterait à la charge du ministère de la défense.

M. Alain Richard a ensuite présenté les crédits d'équipement. Bien qu'en diminution de 8,7 % par rapport à 1997, les crédits du titre V et du titre VI devraient, selon le ministre, permettre de respecter les objectifs de livraison d'équipements aux forces prévus par la programmation militaire et de préserver à moyen terme les grands programmes.

Il a reconnu qu'avec une réduction de cette ampleur, certains programmes seraient ralentis. Mais il s'est attaché, dans les arbitrages qu'il a rendus, à ce que les glissements liés à cette diminution des ressources, qui revêt un caractère exceptionnel, n'aient que des conséquences opérationnelles limitées. De sorte que, globalement, les armées poursuivraient leur modernisation en direction du modèle planifié à l'horizon 2015.

Il a expliqué que, conformes pour l'essentiel au calendrier de programmation, les livraisons des principaux armements se poursuivraient.

Il a particulièrement insisté sur le volume important des crédits de développement (14,316 milliards de francs) qui irrigueront l'ensemble des domaines relatifs à la défense, expliquant qu'il était certes à mettre en relation avec une diminution, par rapport aux prévisions, des crédits consacrés aux études en amont (5,267 milliards de francs), mais que, globalement, les efforts consentis en

recettes et dépenses permettaient de préserver la nécessaire préparation des futurs systèmes d'équipement des forces et les compétences des bureaux d'études.

M. Alain Richard a affirmé que les grands programmes, dont dépend la capacité des forces à assurer les missions qui leur sont assignées, ne seraient pas remis en cause qu'il s'agisse de la dissuasion, de la prévention des crises, de la capacité de projection de nos forces et de la protection.

M. Alain Richard a insisté sur le caractère prioritaire donné aux coopérations européennes auxquelles le projet de budget pour 1998 consacrerait près de 8 milliards de francs. Ce montant permettra de poursuivre, au rythme prévu, divers programmes (hélicoptères, missiles anti-chars, systèmes anti-aériens, satellites Helios I et Hélios II, frégate Horizon...).

Il a souligné que cette position affichée par la France confortait sa démarche en faveur du développement d'une industrie européenne de défense.

Il n'a toutefois pas dissimulé à la commission que, si la diminution du budget de la défense ne mettait pas en cause, à ce stade, les objectifs du modèle d'armée, elle n'était pas sans conséquences sur l'environnement des forces, le rythme de leur modernisation et les besoins de financement à venir.

M. Alain Richard a expliqué que les réductions opérées avaient principalement conduit à quatre types de mesures : moratoires, sous forme de suppression ou report, de commandes ou de lancement de travaux ; étalement et retard sur des programmes majeurs (SNLE/NG n°3) ; compression exceptionnelle des dépenses de flux, notamment d'entretien programmé des matériels ; enfin, réductions volontaristes de coûts, le cas du Rafale étant de ce point de vue exemplaire.

Il a reconnu que si les capacités opérationnelles nécessaires à court terme pour l'emploi de nos forces armées avaient fait l'objet de financements prioritaires et étaient

globalement préservées, les diminutions imposées à l'entretien programmé des matériels ne permettaient pas d'exclure, pour la marine nationale, le maintien à quai de plusieurs bâtiments jusqu'en 1999. Pour l'armée de l'air, l'annulation d'un nombre significatif d'opérations de maintenance pourrait conduire à immobiliser certains éléments de notre aviation de combat. Dans l'armée de terre, les économies réalisées entraîneront une baisse du taux de disponibilité opérationnelle des unités, en particulier pour celles qui sont dotées, en quantités encore limitées, des matériels les plus modernes.

M. Alain Richard a conclu en affirmant que, pour préparer le projet de budget 1999, il avait décidé de faire précéder à une revue globale des opérations d'investissement qui lui permettrait, ainsi qu'au Gouvernement et au Président de la République, de disposer d'un véritable «tableau de bord» militaire, économique et financier, à partir duquel, le cas échéant, et en fonction des responsabilités de la France et de ses capacités financières, des ajustements à la programmation militaire pourraient être envisagés.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la défense (dépenses en capital), a alors souhaité connaître l'avenir de la loi de programmation militaire, étant entendu qu'une nouvelle amputation de crédits à hauteur de 8,7 milliards de francs conduirait à décider si, en 1998, le cap serait redressé ou la loi de programmation simplement abandonnée.

Il a également constaté, pour le regretter, que la tendance générale du budget de la défense était à la fois à la hausse des crédits de fonctionnement et au tassement des crédits d'équipement. A cet égard, il a déploré l'amputation de 8 milliards de francs du titre V. Il a notamment considéré que cette situation était à l'origine d'un retard considérable dans la mise en oeuvre des programmes militaires : ainsi, si le premier avion Rafale a volé en 1985, le premier escadron de ces avions ne sera opérationnel que vingt ans plus tard.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a également exprimé son souhait de ne pas voir abandonné l'avion de transport du futur (ATF), symbole de la coopération européenne, qui sera capable de rivaliser avec la technologie américaine.

Il s'est inquiété d'une réduction de 2 milliards de francs des crédits consacrés au nucléaire, s'interrogeant notamment sur les conséquences de cette mesure sur le domaine spatial.

Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions sur l'avenir de GIAT-Industrie, sa situation étant de plus en plus difficile. Il s'est ému de la possible disparition de 10 à 15.000 emplois dans ce secteur.

Il a enfin voulu savoir à quel stade se trouvait le rapprochement des sociétés françaises, notamment Dassault et Aérospatiale.

M. Alain Richard a tenu à préciser que, à périmètre constant, les crédits d'équipement alloués à la défense nationale diminuaient de 8,2 milliards de francs, et non de 8,7 milliards de francs. Il a ajouté que le budget 1998 ne remettait notamment pas en cause les choix arrêtés par le Président de la République et l'ancienne majorité, s'agissant des opérations extérieures.

Il a reconnu que les programmes étaient trop longs à mener à bien et a souhaité que tout programme mené en coopération européenne fixe une date-butoir pour sa réalisation.

Il a néanmoins annoncé à la commission que le quatrième SNLE serait bien commandé avant 2002.

Au sujet de l'avion de transport du futur (ATF), **M. Alain Richard** a expliqué que la baisse des crédits d'investissement de 8,2 milliards de francs empêchait le lancement d'un nouveau programme dont le coût potentiel estimé est d'environ 35 milliards de francs. Même si les crédits d'étude étaient prévus, l'ATF devrait être réalisé en coopération européenne.

M. Alain Richard a ensuite précisé que, si les crédits consacrés au nucléaire diminuaient, le coût relatif au démantèlement de certains sites restait très élevé. Il a ajouté que l'agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) avait évalué le site de Mururoa et qu'elle allait prochainement rendre son rapport qui prévoira sans doute une liste complémentaire d'opérations de sécurisation. Il a également tenu à préciser que la fonction espace allait se développer.

Au sujet des industries de défense, **M. Alain Richard** a noté qu'elles employaient 180.000 personnes, et que les commandes de l'Etat représentaient 60 % de leur chiffre d'affaires. Il a reconnu qu'une baisse de 10 % de ces commandes -baisse commune à tous les pays développés aujourd'hui- risquait de compromettre 10.000 à 15.000 emplois et que, par conséquent, la transition devait être organisée.

Revenant sur le cas de GIAT-Industrie, le ministre a indiqué que, s'il existait un plan de retour à l'équilibre, cette entreprise devrait nécessairement s'adapter à un contexte nouveau. Il a d'ailleurs estimé que l'essentiel du redressement était déjà engagé.

Il a enfin réaffirmé la priorité que constitue l'aéronautique, ce domaine devant aboutir à une alliance européenne directe, c'est-à-dire à une fusion en capital entre Aérospatiale et ses partenaires européens.

M. François Trucy, rapporteur spécial des crédits de la défense (dépenses ordinaires), a d'abord observé que le budget de la défense était l'un de ceux qui contribuait le plus à la réduction des dépenses de l'Etat, puis il a constaté que le titre III s'accroissait de seulement 0,5 %.

Il a ensuite noté que la professionnalisation des armées et la suppression du service national allaient se traduire par un plus grand nombre de professionnels et par une décroissance du nombre d'appelés, ce qui engendrerait un transfert de postes au sein des armées.

Il a voulu savoir ce que le budget 1998 apporterait en matière de condition militaire et s'il permettrait aux militaires de réaliser leurs heures complètes d'entraînement.

Enfin, il a relevé que les armées faisaient souvent appel aux qualités professionnelles des appelés et s'est inquiété de ce que les réserves de crédit ne suffiront pas à pallier la disparition progressive de ces appelés.

Il s'est interrogé de la même façon sur l'avenir du service de santé des armées.

M. Alain Richard a donné des précisions relatives aux règles de reports professionnels. Il a expliqué que l'insertion professionnelle ne devait en aucun cas être compromise par l'incorporation, et a ajouté que le titulaire d'un contrat de travail le conserverait pendant son service national, un report de deux ans lui étant accordé si cela s'avérait impossible.

Il a insisté sur trois des mesures prises en matière de condition militaire :

- la mensualisation des officiers et des élèves officiers ;
- l'amélioration de l'allocation versée aux veuves de militaires ;
- la mobilisation de crédits visant à améliorer le déroulement de carrière des gendarmes («repyramidage»).

Il a également souligné que les heures d'entraînement seraient bien assurées, grâce à un regroupement de moyens.

Il a rappelé que plus de 30 % des personnels les plus qualifiés du service de santé étaient des appelés, et a pris l'exemple des chirurgiens-dentistes, dont aucun n'est militaire de carrière.

Un large débat s'est ensuite ouvert.

M. Yvon Collin a souhaité connaître les conséquences de l'amputation de crédits sur Aérospatiale et la SNECMA.

M. Hubert Haenel s'est inquiété de l'avenir de la gendarmerie, notamment quant à l'évolution de ses missions, de son organisation et de ses équipements. Il a souhaité obtenir des précisions relatives à la place du nouveau dispositif pour l'emploi des jeunes au sein de la gendarmerie, ainsi qu'au sort des réservistes.

M. Jacques Chaumont s'est interrogé sur la redéfinition de la coopération militaire française en Afrique et sur l'opportunité de la redéployer vers les pays d'Europe centrale et orientale.

M. Henri Collard a demandé des informations complémentaires sur le dispositif pour l'emploi des jeunes dans la gendarmerie, s'agissant notamment de la nécessité, pour les communes, de cofinancer ce dispositif à hauteur de 20 %.

M. René Régnauld s'est inquiété de l'incidence de la professionnalisation des armées en termes d'aménagement du territoire, expliquant que certaines régions seraient plus concernées que d'autres, au regard du nombre plus important de régiments et d'établissements industriels de défense qu'elles comptent sur leur territoire. Il a dès lors demandé au ministre les solutions envisagées par le Gouvernement pour accompagner cette évolution.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est félicitée de l'accord intervenu sur Thomson, qui privilégie une logique industrielle et technologique bien plus que financière. Elle a également estimé qu'Aérospatiale serait plus forte si la fusion avec Dassault avait lieu avant une éventuelle fusion européenne.

M. Paul Loridant s'est réjoui que soit gardé le cap sur le secteur spatial militaire. Il a souhaité obtenir des précisions sur la mise en place, par le ministère de la défense, d'un conseil économique de défense et savoir quels seraient ses objectifs et son rôle en matière stratégique.

M. Emmanuel Hamel s'est ému de ce que, en France, une part constamment décroissante de la dépense

publique soit consacrée aux équipements militaires du pays.

M. Christian Poncelet, président, a demandé quelles seraient les modalités de fonctionnement du consortium Alcatel/Thomson/Dassault/Aérospatiale, et s'est interrogé sur le point de savoir si le maintien sous statut public d'Aérospatiale ne constituait pas un obstacle à la création d'une société européenne d'aéronautique civile.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Richard** a, tout d'abord, expliqué que, au regard de la situation internationale, il était certain que les commandes de missiles d'Aérospatiale allaient diminuer. Il a fait valoir que la professionnalisation des armées entraînerait une «remilitarisation» de la gendarmerie, qui verrait ses effectifs croître et ses missions redéfinies du fait notamment de l'entrée du suburbain dans son champ de compétences.

Précisant son propos sur la gendarmerie, il a rappelé que les gendarmes auxiliaires appelés allaient progressivement disparaître, mais pas avant 1999. Il a également appelé l'attention de la commission sur la particularité du nouveau dispositif pour l'emploi des jeunes dans la gendarmerie, expliquant que les jeunes volontaires seraient tous des militaires rémunérés à 100 % par le ministère de la défense. En revanche, a-t-il poursuivi, les agents de médiation seront des civils rémunérés en partie par les communes.

M. Alain Richard a par ailleurs remarqué que les dépenses courantes allaient, avec la professionnalisation des armées, croître nécessairement et que, par conséquent, cette professionnalisation n'entraînerait pas une dévitalisation de certaines parties du territoire national, même s'il a reconnu que la reconversion des sites ne pouvait réussir que grâce à un partenariat local fort.

Il a ensuite annoncé qu'Alcatel avait accepté d'être le deuxième actionnaire (à hauteur du quart) dans le capital de Thomson, ce qui constituait une évolution par rapport à

ses positions antérieures. Il a ajouté que ce consortium fonctionnerait sur la base d'un pacte d'actionnaires, l'Etat disposant de 40 % du capital avec Alcatel/Dassault comme partenaire stratégique.

Il a précisé que Thomson serait désormais en concurrence avec Matra, et que cette entreprise serait un candidat à l'alliance européenne en matière d'électronique de défense.

Enfin, **M. Alain Richard** a reconnu que la coopération militaire française en Afrique n'était plus adaptée et que, par conséquent, elle serait revue, ajoutant qu'elle serait également redéployée vers l'Asie.

La commission a enfin procédé, sur le **rapport** de **M. Denis Badré**, à l'**examen de sa proposition de résolution n° 265** (1996-1997), présentée en application de l'article 73 bis du règlement, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de **taxe sur la valeur ajoutée** applicable aux **services de télécommunications** (n° E 785).

Rappelant l'origine de la proposition de résolution, **M. Denis Badré, rapporteur**, a indiqué qu'une proposition de directive E 785 relative au régime de TVA applicable aux services de télécommunication avait été transmise au Parlement en application de l'article 88-4 de la constitution, et que par ailleurs, la commission européenne avait présenté, en juillet 1996, un projet pour le passage au régime définitif de TVA. La délégation à l'Union européenne du Sénat a examiné ce projet, qui a fait l'objet d'un rapport d'information assorti de la présente proposition de résolution.

S'agissant de la TVA sur les télécommunications, le rapporteur a constaté qu'il s'agissait d'un problème lié à l'évolution des technologies, qui a rendu inadaptee la règle de droit commun selon laquelle la TVA est due au lieu du prestataire, les prestations de télécommunications pouvant maintenant être délocalisées hors de l'Union euro-

péenne. Les particuliers profitent de cette faille du système pour bénéficier de prestations de télécommunications hors TVA mais ce sont les banques et les compagnies d'assurance, assujetties partielles, qui en font un usage le plus systématique. Il en résulte à la fois un phénomène d'évasion fiscale et de graves distorsions de concurrence entre les opérateurs de télécommunications européens et les opérateurs de pays tiers.

M. Denis Badré, rapporteur, a indiqué qu'une solution avait déjà été apportée en début d'année par voie dérogatoire, consistant à appliquer la TVA au lieu du preneur et non plus du prestataire, quinze demandes identiques de dérogations en ce sens ayant été présentées par les Etats membres et acceptées par Bruxelles. Il a indiqué que la proposition de directive E 685 avait pour objet de modifier sur le fond la sixième directive de TVA. Le rapporteur a observé que la proposition faite par la commission n'était pas pour partie satisfaisante puisqu'elle n'admet la règle de l'imposition au lieu du preneur que pour les prestations rendues à un client situé hors de l'Union européenne. Pour les prestations rendues à des clients établis au sein de l'Union européenne, la commission propose d'en rester à la règle de droit commun, c'est-à-dire l'imposition au lieu du prestataire. Le rapporteur a affirmé que cette proposition de la commission rétablirait de graves distorsions de concurrence, que la proposition de résolution refuse.

M. Denis Badré, rapporteur, a souligné que la commission européenne avait en fait voulu appliquer par anticipation au secteur des télécommunications les solutions qu'elle préconise par ailleurs pour le futur régime commun de TVA. Dans ce régime commun, dit également régime définitif, la TVA serait due dans le pays d'origine des biens et non plus dans le pays de consommation. Il a rappelé que la délégation à l'Union européenne du Sénat avait été amenée à repousser ce régime commun pour deux raisons principales, la première de ces raisons étant les distorsions de concurrence et les délocalisations d'entreprises

qui en résulteraient, la seconde étant que ce régime suppose un mécanisme de redistribution des recettes de TVA entre les Etats membres au prorata de leurs statistiques de consommation. Or, le bon fonctionnement d'un tel mécanisme de compensation serait tributaire de la fiabilité des statistiques disponibles, qui semblent encore très insuffisantes. C'est pourquoi la proposition de résolution conclut qu'il est prématuré de passer au régime définitif dans les délais proposés par la commission européenne, c'est-à-dire d'ici à l'an 2001.

Le rapporteur a fait part d'un net changement d'attitude de la commission européenne depuis l'an dernier et a souligné que le commissaire européen en charge de la fiscalité, M. Mario Monti, fait preuve en la matière d'un grand pragmatisme, en reconnaissant que le passage au régime définitif devait être reporté et qu'il était nécessaire d'améliorer le régime transitoire dans l'attente.

Le rapporteur a considéré qu'en effet le régime transitoire, globalement satisfaisant sous la réserve des fraudes auxquelles il se prête, mérite d'être amélioré sur plusieurs points.

M. Denis Badré, rapporteur, a alors proposé aux membres de la commission d'apporter plusieurs amendements au texte de la résolution de façon à y faire mention des derniers développements de la réflexion de la commission européenne en matière de concurrence fiscale dommageable, d'exprimer de façon plus explicite le désaccord avec sa proposition en matière de TVA applicable aux prestations de télécommunications, et de recenser les améliorations susceptibles d'être apportées au régime transitoire.

La commission a alors **adopté le texte de la résolution ainsi modifié et complété.**

Enfin, la commission a fixé au **lundi 20 octobre 1997, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt**, auprès de son secrétariat, d'éventuels **amendements** à ses conclusions et au **mardi 21 octobre 1997, à 17 heures**

30, la date de sa réunion pour l'examen de ces amendements.

Jeudi 16 octobre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.**

M. Louis Besson a tout d'abord fait état de la croissance de son budget (+ 6,7 %) qui s'élève à 47,7 milliards de francs, auxquels il convient d'ajouter la dépense fiscale associée à la réduction du taux de TVA sur la réhabilitation sociale, évaluée à 2,2 milliards de francs.

Il a ensuite fait part de sa préoccupation sur la fragilité de l'actuel système de financement du prêt à taux zéro, qui repose sur une convention, d'une durée de deux ans seulement, avec les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction. Cette convention expire fin 1998, alors même que les crédits de paiement s'élèveront encore à 3,5 milliards de francs en 1999.

Puis **M. Louis Besson** a constaté que «l'amortissement Périssol» ne coûterait guère que 200 millions de francs en 1998, en raison de l'écart de deux ou trois ans existant entre l'achat d'un logement locatif neuf et la première année de loyer, car les programmes se vendent en état futur d'achèvement. Bien que l'avantage fiscal expire à l'issue de l'année 1998, son coût s'étalera jusqu'au début des années 2000. Une concertation s'engage actuellement avec les professionnels et les associations de locataires afin de mettre en place un système durable, et d'élaborer un statut du bailleur privé. Les aides publiques aux bailleurs seraient consenties en contrepartie d'engagements de modération sur les loyers, 5 millions de logements étant potentiellement concernés. L'appui de l'Etat serait acquis aux bailleurs acceptant un conventionnement. Les aides seraient composées, soit d'un soutien à l'investissement, soit d'un accompagnement des bailleurs

de logements existants. Le secrétaire d'Etat a rappelé qu'il existait un précédent : la loi du 6 juillet 1989, qui avait créé un dispositif équilibré, durable pour l'investisseur et le locataire. Ce texte n'a pas été remis en cause depuis huit ans, et a même donné lieu à un accord entre associations de bailleurs et de locataires, qui ne s'étaient jamais entendues jusqu'alors.

Revenant au projet de loi de finances pour 1998, **M. Louis Besson** a souligné la croissance de 11,5 % de la contribution de l'Etat aux aides à la personne, un relèvement des barèmes étant prévu au 1^{er} juillet 1998. 340 millions de francs sont prévus pour les fonds départementaux de solidarité pour le logement (FSL), et 110 millions de francs pour l'aide au logement temporaire (ALT). Ces dotations, qui devaient être financées par la taxe sur les surloyers, sont réintégrées dans le budget général.

Il a considéré que son budget soutenait également le bâtiment, grâce à un relèvement des dotations allouées à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Un supplément de crédits de 246 millions de francs doit garantir le financement de 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). Il a ainsi mis en évidence que 646 millions de francs de plus sont prévus pour la réhabilitation.

A propos de la construction sociale, **M. Louis Besson** a déploré que depuis longtemps, le nombre annoncé de prêts locatifs aidés (PLA) soit très supérieur à la réalité. Pour 1997, 50.000 PLA et 30.000 PLA très sociaux (PLA-TS) étaient prévus. En réalité, à peine 15.000 PLA-TS ont été mis en œuvre. Pour 1998, les autorisations de programme de la ligne fongible PLA-PALULOS passent de 2,6 à 2,9 milliards de francs, qui s'ajoutent au 1,4 milliard de francs d'avantage fiscal lié à la réduction du taux de TVA sur la réhabilitation. **M. Louis Besson** a également signalé qu'il entendait diversifier la gamme de PLA-TS, pour les rendre accessibles aux familles les plus modestes.

Ainsi, 10.000 PLA-TS feront l'objet d'une subvention majorée. Ils seront destinés aux familles qui, dans les grandes villes, sont confinées dans des logements précaires depuis longtemps, et en quelque sorte classées «inlogéables». Ces familles cumulent divers handicaps sociaux qui les excluent de l'accès aux logements HLM. L'objectif est de mobiliser les acteurs locaux : collectivités locales, associations pour la construction et l'amélioration (PACT-ARIM) et organismes HLM.

Un contingent de 10.000 PLA-TS serait consacré à des reconstructions-démolitions. Le coût de ces opérations doit être suffisamment pris en charge par la collectivité pour que les loyers ne soient pas relevés à la suite de la reconstruction. **M. Louis Besson** a indiqué que plusieurs conseils généraux s'étaient montrés intéressés par ce financement, notamment pour leurs zones urbaines les plus difficiles.

Abordant ensuite la situation du secteur HLM, le secrétaire d'Etat a indiqué que seul l'entretien courant resterait au taux de TVA de 20,6 %. Il a chiffré l'avantage ainsi consenti à 800 millions de francs en 1998, sur trois trimestres faisant l'objet d'un remboursement de la TVA. En année pleine, à partir de 1999, cela représentera 1,3 milliard de francs. La contrepartie demandée aux organismes prendra notamment la forme de créations d'emplois destinés à accroître la présence humaine dans les grands ensembles.

M. Louis Besson a achevé son propos liminaire en indiquant qu'1,2 million de particuliers devraient pouvoir bénéficier du crédit d'impôt sur l'entretien et le revêtement, qui coûtera 1 milliard de francs de dépenses fiscales à partir de 1999. Cet avantage se substitue à une réduction du taux de TVA, rendue impossible par la réglementation européenne.

M. Henri Collard, rapporteur spécial des crédits du logement, a alors interrogé le secrétaire d'Etat sur le taux d'intérêt des PLA, le financement du prêt à taux zéro

(PTZ) à partir de 1999, les crédits de la réhabilitation privée, le parc social privé, les incohérences entre la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances au sujet des revenus fonciers et de l'épargne-logement, les suites à donner au rapport de M. Gilbert Santel sur l'administration de l'urbanisme et du logement et, enfin, les crédits des agences d'urbanisme.

En réponse à l'intervenant, **M. Louis Besson** a tout d'abord rappelé que la réduction du taux de TVA sur la construction sociale, le «PLA fiscal», avait provoqué des craintes quant à l'équilibre du financement de la construction des logements HLM. Le bilan n'est pas encore fait, mais la direction du budget a fait observer que le remboursement de la TVA était plus rapide que l'ancien subventionnement, et qu'il avait coûté 250 millions de francs aux finances publiques en 1997.

Il a admis que le taux d'intérêt des PLA, 4,8 %, était beaucoup trop élevé en termes réels et estimé qu'il n'était possible d'agir que sur deux leviers : la contraction des coûts de la collecte du livret A, ou une réduction du taux de ce livret.

Il a également jugé qu'il était nécessaire d'éviter que le prêt à taux zéro ne subisse, faute de crédits, le sort qui avait été celui des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), qui avaient peu à peu disparu à la fin des années 80. Une menace de ce type existe si on ne trouve pas de solution. **M. Louis Besson** a concédé qu'il n'en détenait actuellement aucune. Il lui a paru probablement nécessaire de faire à nouveau appel au «1 % logement». Des recherches sont en cours également du côté de l'épargne-logement, qui n'est pas entièrement affectée au logement. Le constat de ces difficultés a conduit le secrétaire d'Etat à demander à la commission de lui faire des propositions.

Au sujet de la réhabilitation privée, **M. Louis Besson** a expliqué que les crédits de l'ANAH étaient consommés à 84 % en septembre 1997 et qu'en revanche, ceux de la PAH ne l'étaient qu'à 61 %. Cette situation justifie à ses

yeux une évolution différenciée entre les deux dotations pour 1998. Il a donné acte à M. Henri Collard de l'écart existant entre le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) et les crédits de l'ANAH. Il a ensuite confirmé que la réglementation européenne n'autorisait pas une réduction des taux de TVA sur la réhabilitation privée, mais que la création d'un secteur conventionné permettrait peut être une telle réduction.

Puis, **M. Louis Besson** a ensuite admis que l'alourdissement de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus fonciers et l'épargne-logement était contraire aux efforts réalisés dans la loi de finances, mais que la logique de ce prélèvement ne permettait pas d'en exclure certains revenus.

S'agissant du rapport «Santel», **M. Louis Besson** a indiqué qu'il y avait un quasi-consensus dans les administrations concernées pour mettre en œuvre la fusion de la direction de l'habitat et de la construction avec celle de l'urbanisme. Il a par ailleurs constaté qu'il existait aujourd'hui 36 agences d'urbanisme en France. Certains organismes jouent ce rôle dans les agglomérations qui en sont dépourvues. L'objectif est le suivant : avoir des villes durablement habitables, et des campagnes durablement habitées. Il s'est montré convaincu que l'Etat devrait retrouver une présence pour aider les communes à mener leur politique urbaine.

En réponse aux questions de **M. Bernard Angels**, le secrétaire d'Etat a souligné le caractère essentiel de la reprise de l'actualisation des barèmes des aides personnelles, 6,15 millions de familles en bénéficiant. La moitié a un revenu inférieur ou égal au SMIC, seuls 6 % d'entre elles ont un revenu supérieur à deux fois le SMIC.

Concernant les difficultés des organismes HLM, notamment quant au retard accumulé en matière de réhabilitation, il a déclaré espérer que l'élargissement de la baisse de TVA aux travaux sur fonds propres résoudrait ce problème.

Au sujet des difficultés de «bouclage» du financement des constructions sociales nouvelles, **M. Louis Besson** a informé la commission que l'union d'économie sociale du logement (UESL) avait souscrit un emprunt de 6 milliards de francs auprès du Crédit Local de France. Le «1 % logement» a ainsi pu s'engager à nouveau dans le montage d'opérations de construction neuve. Le prêt consenti, d'une durée de six ans, est assorti d'un taux d'intérêt de 6 %. Grâce à ce prêt, la consommation des crédits PLA a repris au mois de juillet. Fin septembre, la consommation des crédits de PLA n'était que de 50 % des crédits réellement finançables (soit 65.000 PLA). Il n'a toutefois pas paru possible à **M. Louis Besson** que ce type d'opérations soit renouvelé fréquemment, car les prêts du «1 % logement» ne dépassent pas 2 % d'intérêts.

A propos des copropriétés dégradées, **M. Louis Besson** a déclaré avoir fait appel à de nouveaux opérateurs pour aller au-delà de la préemption au cas pas cas par les organismes HLM des logements mis en vente. Ce type de solution ne permet pas, le plus souvent, de restaurer les copropriétés. La fédération des coopératives HLM travaille à une étude tendant à la reconstitution de copropriétés solides. Ces coopératives ont en effet le droit, après avoir loué 4 ans, de céder les logements construits à leurs locataires. Elles ont ainsi acquis une expérience en matière de gestion d'immeubles mixtes (composés de copropriétaires et locataires).

En réponse à une question de **M. René Ballayer**, exprimant le souhait de voir réactivée la procédure de la location-vente, le secrétaire d'Etat, s'appuyant sur son expérience de maire, a indiqué qu'il avait lui-même utilisé un système analogue, la location-attribution. Il a expliqué que ce système pouvait être utile dans la période actuelle, où la solvabilité des ménages était précaire, de façon à rendre réversible le statut d'occupation du logement. Le secrétaire d'Etat a ajouté qu'il fallait à la fois satisfaire l'aspiration de nos concitoyens d'accéder à la propriété, tout en assurant la sécurité des opérations, de façon à ne

pas laisser s'engager des ménages insuffisamment solvables.

Répondant aux questions de **M. Christian Poncelet, Président**, relatives au logement en milieu rural, à l'hébergement des étudiants et aux remarques de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget de 1996, le secrétaire d'Etat s'est, tout d'abord, déclaré convaincu que la procédure de déclaration de péril était actuellement insuffisante pour résoudre le problème des immeubles en ruine et qu'il était difficile d'obliger les propriétaires à remettre les immeubles en état. Il a estimé qu'il serait difficile de transposer pour l'habitat ce qui existait en matière de terrains.

A propos des résidences étudiantes, **M. Louis Besson** a indiqué qu'il n'y avait pas d'objection à les construire sur crédits PLA, dès lors que la maîtrise d'œuvre était assurée par un organisme HLM.

S'agissant de l'observation de la Cour des Comptes qui regrette la confusion et la dispersion des crédits du logement, **M. Louis Besson** a estimé que la mise en place du Compte du logement était un début de réponse, mais qu'il faudrait sans doute créer un «jaune» budgétaire logement.

Enfin, à propos d'une autre remarque de la Cour sur la dérive des aides à la personne, **M. Louis Besson** a rappelé que l'espoir formé en 1997 au moment de la réforme était que ces aides restent transitoires du fait de la hausse du revenu des ménages. Mais aujourd'hui, c'est le nombre de ménages en situation précaire qui occasionne les 75 milliards de francs d'aides personnelles ; 1,2 millions de ménages sont devenus éligibles à ces aides depuis 1990.

Puis, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean Cluzel**, en remplacement de M. Alain Lambert, empêché, à l'examen des amendements extérieurs en vue de la nouvelle lecture du projet de loi n° 26 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 1 de M. Philippe Marini relatif à la modification de la limite de déductibilité des intérêts des comptes courants d'associés.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à des **auditions publiques sur le **projet de loi n°11 (1997-1998)** relatif à la **prévention** et à la **répression des infractions sexuelles** ainsi qu'à la **protection des mineurs victimes.****

Après avoir souhaité la bienvenue à **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, M. Jacques Larché, président,** a rappelé que la commission avait jugé utile, compte tenu de l'importance du projet de loi, d'organiser une journée d'auditions publiques pour permettre à des personnalités éminentes d'apporter leur point de vue au législateur qui, dans ce domaine, aurait à se montrer particulièrement prudent. Il a souligné l'importance d'éviter de susciter certaines psychoses.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé les auditions auxquelles il avait déjà procédé et dont le compte rendu avait été distribué aux membres de la commission : l'association pour la défense des usagers de l'administration, le Barreau de Paris, l'association " Enfance et sécurité ", l'association pour l'Enfance, les représentants de plusieurs organisations professionnelles des psychiatres, le conseil français des associations pour les droits de l'enfant (COFRADE) et les rapporteurs du comité national d'éthique.

Il a souligné le caractère délicat du sujet et la complexité des problèmes à régler. Il a rappelé qu'après la phase de répression de la faute commise par les délinquants s'ouvrirait une phase post-pénale au cours de

laquelle un conflit pourrait apparaître entre la nécessité des soins et la protection de la société. Il a souhaité être en mesure de faire la synthèse équilibrée et prudente des éclairages particuliers qui apparaîtraient au cours de cette journée d'auditions.

La commission a procédé à l'audition de Mme Marie-Elisabeth Cartier, professeur de droit pénal à l'Université de Paris II.

Mme Marie-Elisabeth Cartier a rappelé que l'objet de la commission qu'elle avait présidée était à la fois plus large, puisqu'il concernait la prévention de toute récidive, et plus étroit, puisqu'il ne s'intéressait qu'aux auteurs de crimes. Elle a indiqué qu'au-delà du traitement des délinquants sexuels, il importait d'améliorer au cours de la détention la situation des criminels afin de mieux préparer leur sortie. Elle a notamment estimé qu'un trafiquant de stupéfiants pouvait être aussi dangereux pour des jeunes à sa sortie de prison qu'un délinquant sexuel.

Elle s'est félicitée de l'application du texte aux auteurs de délits. Après avoir évoqué les difficultés d'ordre juridique suscitées par la notion de suivi post-pénal, elle a approuvé la dénomination de " suivi socio-judiciaire " proposée par le projet de loi qu'elle a jugé préférable à celle de " suivi post-pénal " suggérée par la commission qu'elle présidait ou de " suivi médico-social " retenue dans le projet de loi présenté par M. Jacques Toubon.

Elle a estimé que l'institution d'une peine complémentaire était préférable au recours au sursis avec mise à l'épreuve, d'ailleurs difficile à envisager en matière criminelle. Face à l'érosion des peines due aux réductions de peines ou aux grâces collectives, elle a fait observer que le suivi socio-judiciaire répondait notamment à la volonté de rentabiliser les réductions de peines. Elle a estimé logique que cette peine complémentaire devienne facultative dès lors qu'elle était étendue aux tribunaux correctionnels et que le juge avait la possibilité de la prononcer comme peine principale.

Elle a rappelé que la mesure avait plusieurs facettes : surveillance ou contrôle, d'une part, assistance ou aide à la réinsertion, d'autre part.

Outre plusieurs observations sur les intitulés et la place de certaines dispositions, **Mme Marie-Elisabeth Cartier** a formulé plusieurs remarques sur le fond du texte. Elle a tout d'abord regretté que le projet n'étende pas le suivi socio-judiciaire à un plus grand nombre de délinquants, notamment aux trafiquants de stupéfiants.

Elle s'est ensuite interrogée sur la capacité du magistrat d'apprécier lors de la condamnation initiale l'évolution potentielle du condamné au cours de sa détention, particulièrement en matière criminelle, compte tenu de la durée des peines.

Par analogie avec les sanctions prévues en cas de violation d'une interdiction de séjour ou de non-respect des obligations d'un travail d'intérêt général, elle s'est prononcée en faveur de la définition d'une nouvelle atteinte à l'autorité de la justice qui permettrait à une juridiction de sanctionner le non-respect du suivi socio-judiciaire. Elle a en effet estimé que ni la juridiction saisie de l'infraction initiale, compte tenu de la durée s'écoulant entre sa décision et la sortie de prison, ni le juge de l'application des peines, dont le rôle serait alors étendu à l'excès, ne devraient être chargés de fixer la peine d'emprisonnement applicable au condamné qui n'exécuterait pas ses obligations.

Elle a estimé que la faculté pour le tribunal correctionnel de prononcer le suivi comme peine principale devait avoir pour corollaire l'institution d'une nouvelle infraction, l'inexécution d'un suivi socio-judiciaire, assortie d'une sanction particulière.

Elle a jugé excessives les mesures prises par certains des Etats américains tendant, d'une part, à rendre publique par voie d'affichage la présence d'un délinquant sexuel et, d'autre part, à instaurer un suivi civil sans limitation dans le temps.

Elle a estimé que la création d'un fichier national des délinquants sexuels, dès lors que la protection des données serait assurée, pouvait jouer un rôle préventif dans la mesure où il pourrait être consulté par la police ou la justice. Elle s'est en revanche déclarée hostile au principe d'un suivi civil des condamnés, tel qu'il avait été autorisé par la Cour suprême des Etats-Unis.

Elle a considéré utile d'envisager de proposer des soins au moment de l'arrestation, période au cours de laquelle l'accusé reconnaissait fréquemment les faits et serait plus réceptif à la nécessité des soins avant qu'il n'emprunte le " chemin du déni ".

En matière de bizutage, **Mme Marie-Elisabeth Cartier** a estimé nécessaire, avant d'instaurer de nouvelles infractions, d'effectuer l'inventaire des textes existants, et notamment de tenir compte de la jurisprudence en matière de coups et blessures volontaires, qui suffirait à la répression de certaines pratiques de bizutage.

Sur le tourisme sexuel, elle a approuvé l'extension des poursuites aux Français se rendant dans des pays ne condamnant pas ces infractions, mais s'est interrogée sur les difficultés liées à l'application du droit pénal français aux étrangers résidant en France et se rendant à l'étranger.

Elle a désapprouvé l'ouverture par l'article 18 d'une nouvelle possibilité d'exercice de l'action civile par des associations.

A propos de l'article 32 bis du projet de loi, inséré par l'Assemblée nationale sur un amendement de M. Pierre Mazeaud, elle a indiqué qu'il répondait à l'inquiétude des victimes et, se référant à l'exemple belge, elle a estimé qu'il pouvait être utile que la justice ait un droit de regard sur la sortie des personnes internées en service psychiatrique après avoir été déclarées irresponsables pénalement.

M. Jacques Larché, président, a marqué l'importance que Mme Marie-Elisabeth Cartier avait attachée à

la terminologie ainsi que les observations qu'elle avait formulées sur l'existence de dispositions permettant de réprimer le bizutage, lorsqu'il prend des formes excessives.

M. Charles Jolibois, rapporteur, soulignant la résistance des médecins à l'idée que les soins pourraient être une peine et rappelant qu'il s'agissait plutôt de sanctionner le non-respect d'une obligation de se soigner, a pris acte de la qualification de peine complémentaire donnée par Mme Marie-Elisabeth Cartier. Il a marqué la difficulté pour la cour d'assises de prévoir par avance la situation de la personne à l'issue de l'exécution d'une longue peine, et le risque de la voir choisir le maximum prévu pour cette sanction afin de protéger la société.

Mme Marie-Elisabeth Cartier a estimé inévitable de procéder à de nouvelles expertises à la sortie de prison pour envisager la levée de la peine complémentaire ou le choix des mesures de contrôle et d'assistance au nombre desquelles figure l'injonction de soins. Rejetant la possibilité de procéder par voie d'affichage, elle s'est interrogée sur les mesures à mettre en place pour assurer un éventuel suivi de la domiciliation des délinquants sexuels et donner aux autorités la possibilité de prévenir les personnes qui entreraient en contact avec eux. Plus généralement, elle s'est interrogée sur la mise en place d'un code de l'exécution des peines et d'une juridiction de l'exécution des peines.

En réponse à **M. Robert Badinter**, elle a jugé souhaitable de pointer l'ensemble des textes susceptibles de sanctionner le bizutage, se référant notamment à ceux relatifs aux exhibitions sexuelles ou aux violences volontaires.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué qu'une circulaire rappelant aux établissements scolaires les textes susceptibles de s'appliquer au bizutage avait toutefois omis la mise en danger délibérée d'autrui.

La commission a ensuite entendu les **docteurs Michel Lacour, psychiatre à l'Hôpital de Poissy et Roland Coutanceau, fondateur d'une antenne de**

psychiatrie et psychologie légale réservée aux adultes à La Garenne-Colombes et président de l'Association de psychiatrie et de psychologie légale.

M. Michel Lacour, précisant qu'il s'exprimait comme simple " psychiatre public de base ", a tout d'abord considéré que le projet de loi avait été très sensiblement amélioré par rapport à celui déposé en janvier dernier par M. Jacques Toubon, passant " de l'insupportable au discutable " et d'un " texte d'émotion et de circonstances " à un " texte de réflexion ".

Il a ensuite relevé qu'en matière d'infractions sexuelles, l'efficacité des soins n'était pas scientifiquement démontrée. Il a estimé que subsistait une confusion entre l'obligation d'un suivi et l'obligation de soins, cette dernière n'étant fondée qu'à condition que des traitements médicaux efficaces, existent, comme cela avait été le cas pour la tuberculose ou la syphilis.

En tant que citoyen, il s'est cependant déclaré favorable à l'obligation de mesures préventives, persuadé au demeurant qu'elles pouvaient faire réfléchir nombre d'intéressés.

Il a regretté que le texte ait quasiment occulté le coût de ces mesures et passé sous silence les moyens nécessaires à la création de centres de formation et de recherche, d'autant que la généralisation des soins se fondait sur un postulat d'efficacité, voire sur une obligation médicale de résultat qui lui est apparue totalement illusoire.

Il a également craint qu'en dehors des délinquants sexuels familiaux -où la récidive était très rare une fois les enfants partis- les pervers authentiques trouvent une sorte d'alibi dans l'injonction thérapeutique, dont ils feraient un " instrument parapluie " sans, pour autant, que s'établisse entre eux et le médecin une véritable relation psychothérapeutique. Il a déclaré qu'en fait, aucun praticien ne pouvait jamais être réellement certain d'avoir traité un pervers.

Il a jugé en revanche positifs plusieurs aspects du projet de loi, en particulier le signal d'espoir délivré aux familles des victimes, l'aspect préventif et la fixation d'un cadre légal contraignant et cohérent qui pouvait au moins dissuader certains délinquants sexuels de passer à l'acte.

Dans cette perspective, il a souhaité que le texte proposé pour l'article 131-36-1 du code pénal soit rédigé de manière plus pédagogique pour que les intéressés prennent clairement conscience des mesures auxquelles leurs actes pouvaient les exposer.

Eu égard à l'absence de certitude scientifique quant à l'efficacité des soins, il a jugé indispensable que la loi établisse plus clairement l'absence d'obligation de résultat à la charge des médecins.

Il a de même espéré que le législateur prenne en meilleur compte le coût réel du dispositif, à une époque où les contraintes sur les budgets hospitaliers et le nombre de spécialistes alourdissent déjà considérablement la charge des établissements publics.

S'agissant de la délivrance d'attestations du suivi régulier des soins et, le cas échéant, de la dénonciation en cas d'interruption du traitement, il a craint que ces mesures faussent le rapport entre le médecin et son patient, problème mettant moins en cause le secret médical lui-même que l'authenticité de la relation thérapeutique.

A propos des enregistrements vidéoscopiques de l'audition des victimes mineures, sur le principe desquels il s'est déclaré très favorable, il a jugé nécessaire de prévoir la destruction des films au bout d'un certain temps, de manière à ce qu'ils ne risquent pas de resurgir longtemps après, avec tout ce qu'ils pourraient avoir de traumatisant pour les victimes devenues adultes depuis lors.

D'un point de vue général, il a souhaité qu'on ne passe pas d'une logique de médicalisation des sorties à une logique de judiciarisation partielle ou totale du suivi thé-

rapeutique, ajoutant qu'il avait lutté toute sa vie contre la psychiatrie carcérale.

M. Roland Coutanceau a d'abord présenté quelques statistiques montrant qu'en pratique, la récidive en dehors de tout traitement médical restait finalement très limitée (moins de 5 % chez les pères incestueux -en général des beaux-pères dont le remariage avait été un prétexte au moins inconscient pour assouvir leurs tendances- moins de 10 % pour les violeurs de femmes adultes et entre 10 % et 20 % chez les pédophiles), les statistiques du ministère de la justice allant dans le même sens (viols, 3 à 5 %, attentats à la pudeur, environ 10 %, etc).

Ayant dressé un profil-type des délinquants sexuels (très peu de névrosés et de psychotiques mais, pour l'essentiel, des psychopathes, des immaturo-pervers manifestant un égocentrisme infantile déniaient l'altérité de l'autre), il a jugé fondamental le rôle de l'expertise dans l'établissement du diagnostic de la probabilité de récidive, donc de la dangerosité sociale de l'intéressé.

Hors le cas des pédophiles, il a considéré que globalement, les délinquants sexuels, sauf les pédophiles dans la classification internationale, ne répondaient pas à la définition du malade et qu'ils étaient sensibles à la sanction judiciaire à condition qu'elle se pose clairement en termes légaux et non médicaux.

Il s'est déclaré convaincu que ce type de délinquants pouvaient parfaitement comprendre que la société se reconnaisse le droit d'apprécier leur dangerosité et leur impose des contraintes d'ordre préventif sous le contrôle de la justice, alors qu'ils restaient en général indifférents à un message les invitant simplement à se soigner.

Aussi s'est-il déclaré partisan d'un suivi criminologique plutôt que thérapeutique.

Il a souligné à cet égard que beaucoup de délinquants sexuels niaient les faits et qu'à leur égard, une prise en charge thérapeutique lui paraissait totalement dépourvue de fondement, d'autant que d'après les statistiques, seule-

ment 10 % des intéressés demandaient spontanément à être soignés, les autres refusant le suivi médical (environ 20 %) ou ne l'acceptant que sous la contrainte.

Soulignant que si chacun était porteur de ses propres fantasmes, seul un petit nombre d'individus passaient à l'acte, il a fait observer que la spécificité de la psychiatrie légale était précisément d'analyser les mécanismes de ce passage à l'acte et d'en déduire, chez les délinquants sexuels, le risque de la récidive. Il a ajouté que pour y parvenir, il fallait absolument que le psychiatre légal ait accès au dossier judiciaire des intéressés.

Partant toujours du constat que le taux de récidive demeurait réduit, il a jugé souhaitable que la loi n'institue pas d'obligations générales et systématiques mais permette de se focaliser sur les situations à risque, en particulier pour les délinquants niant les faits.

En tant que psychiatre médico-légal, il a estimé que c'était aux experts d'éclairer le juge sur les mesures à prendre au cas par cas, des mesures sociales pouvant d'ailleurs se révéler aussi efficaces qu'un suivi médical proprement dit (par exemple, une interdiction professionnelle pour les pédophiles n'agissant qu'en milieu éducatif mais incapables d'agresser un enfant dans un autre cadre).

Dans cette perspective, il a considéré que le dispositif que la société était parfaitement fondée à mettre en place pour prévenir la récidive devait comporter deux volets : une injonction de soins pour les individus réellement passibles d'un traitement médical et une obligation de suivi sous contrôle judiciaire pour les autres (les auteurs niant les faits, en particulier).

Pour que le texte soit réellement applicable sur le terrain, il a préconisé d'autre part que la loi soit axée sur des " mesures ciblées ".

Il s'est déclaré défavorable à la double expertise systématique, peu utile et beaucoup trop coûteuse, jugeant préférable que, sauf exception, l'expertise soit confiée à un

seul spécialiste parfaitement formé à cette tâche, l'expert, dans certains cas, pouvant d'ailleurs être un médecin plutôt qu'un psychiatre.

Il a également estimé qu'eu égard à sa spécificité, l'acte d'expertise psychiatrique pénale devait jouir d'un statut fiscal adapté, ajoutant que le ministère de la santé devait disposer de crédits à cette fin, faute de quoi on continuerait de considérer que ces expertises faisaient supporter au budget de la santé des dépenses qui, normalement, devraient être imputées sur le budget de la justice.

Enfin, à propos des enregistrements vidéoscopiques, il a considéré que l'essentiel était moins d'éviter plusieurs dépositions des victimes que de procéder à ces auditions avec le plus grand tact, par des adultes spécialement formés à cette tâche.

Il a jugé que sur ce point, l'enregistrement vidéoscopique devait demeurer une simple option proposée aux parents de la victime mineure.

M. Jacques Larché, président, après avoir remercié les deux intervenants pour la qualité de leurs exposés, s'est déclaré favorablement surpris par les taux cités de récurrence, somme toute bien moindres qu'on le supposait ordinairement.

M. Michel Lacour a fait observer que le taux de récurrence réel demeurerait difficile à évaluer, les données déduites du casier judiciaire ne rendant peut-être pas exactement compte des réalités, surtout pour les faits de pédophilie dans le cadre familial.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, déclarant se placer sur le seul terrain de la santé publique, a souhaité savoir :

- si les traitements chimiques comportaient des contre-indications médicales ;

- s'il existait des cas de dissimulation où des personnes auraient feint d'accepter un traitement médical avec l'idée de l'interrompre dès que possible ;

- s'il était envisageable pour des médecins de dénoncer une personne qui cesserait de se présenter aux consultations et si les médecins qui n'auraient pas satisfait à leur obligation d'alerte engageraient leur responsabilité personnelle.

M. Roland Coutanceau a répondu que les traitements hormonaux, outre qu'ils comportaient en effet certaines contre-indications médicales, ne pouvaient être prescrits que dans un nombre très limité des cas, la délinquance sexuelle n'étant pas générée par un excès hormonal mais par des fantasmes obsédants altérant les relations entre l'individu et les autres. Il a estimé que l'agression sexuelle était une pathologie de la relation humaine, dans laquelle l'androgène jouait un rôle accessoire. Il a néanmoins signalé que l'administration de certains antidépresseurs utilisés dans le traitement d'autres maladies mentales était expérimentée.

M. Michel Lacour s'est quant à lui déclaré réservé sur la dénonciation, ne se considérant délié du secret médical que si l'individu présentait un danger patent et immédiat.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a demandé si une juridiction était réellement en mesure d'imposer une durée précise de suivi socio-judiciaire et si, sur ce point, l'expertise pouvait l'éclairer utilement.

M. Michel Lacour a estimé qu'en dehors de la pédophilie en milieu familial, la délinquance sexuelle se développait à partir de représentations mentales quasiment ineffaçables, le suivi ne pouvant dès lors être envisagé que sur une durée très longue.

M. Roland Coutanceau a néanmoins fait observer que le passage à l'acte n'était jamais une fatalité et que le travail du psychiatre était précisément d'apprendre aux individus à gérer leurs fantasmes sans passage à l'acte.

Aussi a-t-il estimé que la durée des mesures prescrites par le juge ne pouvait être appréciée dans l'absolu. Il a considéré comme citoyen qu'elle devait en tout état de cause demeurer limitée.

En réponse à une nouvelle question de **M. Charles Jolibois, rapporteur, M. Roland Coutanceau** a précisé qu'à son avis, l'option de recourir à l'enregistrement vidéo-scopique devait être laissée au représentant légal de la victime mineure.

La commission a ensuite entendu **M. Philippe Jeannin, Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux** et **M. Yvon Tallec, premier substitut, chef de la douzième section du parquet des mineurs de Paris.**

M. Philippe Jeannin a indiqué que l'intervention du parquet en la matière se situait à trois niveaux : assurer la fiabilité des signalements des infractions, favoriser la prise en charge des victimes et élaborer une réponse judiciaire adéquate.

Il a indiqué que de nombreux textes avaient favorisé la coordination des signalements notamment la loi du 10 juillet 1989 sur la protection des mineurs. Il a indiqué qu'à l'heure actuelle 80 % des infractions lui étaient signalées par les services de l'éducation nationale ou du département.

Il a souligné la mobilisation des parquets en réponse aux réseaux d'associations de protection des intérêts des victimes.

Il a approuvé la généralisation de point de départ du délai de prescription de l'action publique à partir de la majorité du mineur victime sans plus distinguer les liens éventuels entre l'auteur et la victime. Il a en revanche regretté que, pour certains délits, agressions et atteintes sexuelles, une prescription de dix ans ait été envisagée pour des infractions de degrés très divers ne justifiant pas nécessairement une telle durée.

Il a marqué sa préférence pour la généralisation du départ du décompte à la majorité avec un délai de prescription de dix ans pour les crimes et de trois ans pour les délits.

S'agissant du tourisme sexuel, **M. Philippe Jeannin** s'est interrogé sur les difficultés d'application aux résidents et sur la possibilité de couvrir par ce texte le cas d'un enseignant exerçant à l'étranger.

A propos de l'accueil des victimes, il a approuvé la prise en compte par le projet de loi de la pratique des parquets pour l'échange d'informations avec les juges d'instruction et les juges des enfants dont il a rappelé qu'ils étaient saisis systématiquement lorsque le mineur ne pouvait demeurer dans sa famille.

Il a souhaité que, sous réserve de moyens supplémentaires, le tuteur " ad hoc " puisse être nommé dès le début de l'enquête pour lui permettre d'accompagner le mineur pendant le déroulement des auditions et expertises. Il a fait référence à l'expérience déjà riche des maisons de la justice et du droit ou des antennes de justice en matière d'accueil des victimes et précisé qu'une formation adaptée avait été mise en place à cet effet à Meaux. Il a également souligné le développement d'une défense spécialisée des mineurs au sein des barreaux.

Il a estimé que l'enregistrement vidéo de la déposition du mineur pouvait constituer un progrès compte tenu des garanties données par la loi qu'il a néanmoins jugées complexes à mettre en oeuvre notamment au regard des droits de la défense. Il a toutefois souhaité que l'enregistrement demeure facultatif car il ne permettrait pas toujours d'éviter d'effectuer des confrontations. Dans ce cas, il a estimé que la présence du tuteur ad hoc donnerait une garantie au mineur victime tout en précisant que certains magistrats refusaient parfois la présence de l'adulte responsable dont la situation peut être ambiguë.

Il a toutefois considéré que dans les nombreux cas où l'auteur reconnaissait les faits et ne variait pas, l'enregis-

trement vidéo pourrait constituer l'unique audition du mineur.

Il s'est préoccupé de la coordination et du financement des moyens nécessaires pour recevoir et suivre les victimes.

Il a souligné la faiblesse des moyens disponibles pour assurer un suivi de type criminologique, notamment pour les éventuelles interdictions faites aux délinquants de paraître dans des lieux fréquentés par les mineurs. Il a estimé que si le contrôle était praticable pour les interdictions relatives à l'exercice d'une profession, voire pour celles destinées à protéger des victimes dénommées, il serait en revanche difficilement mis en oeuvre à l'égard d'autres lieux publics fréquentés par les enfants. A l'égard de l'injonction de soins, dans l'hypothèse où une nouvelle juridiction serait compétente en cas d'inobservation de l'obligation, il a estimé souhaitable de donner au Parquet la possibilité de la saisir.

M. Jacques Larché, président, a souligné l'excellence des relations susceptibles de s'établir entre Parquet et conseils généraux. Il a relevé l'importance de la prise en compte des droits de la défense dans le traitement de l'enregistrement vidéo.

M. Yvon Tallec a indiqué que sur 986 affaires traitées par sa section en 1996, la moitié avait concerné des violences sexuelles à l'égard de mineurs et que plus des trois quarts d'entre eux avaient moins de 15 ans. Il a constaté un accroissement annuel de 8,2 % de ces infractions et une baisse de l'âge des victimes. Il a indiqué que 38,9 % des auteurs avaient un lien familial ou avaient autorité sur la victime et que 25 % des auteurs étaient eux-mêmes des mineurs.

Il s'est préoccupé de la difficulté pour le Parquet de recueillir les informations nécessaires pour requérir la mesure de suivi socio-judiciaire. Il a marqué l'insuffisance des moyens et l'accroissement des délais pour la mise en oeuvre des mesures complémentaires telles que le sursis

avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général. Il a souhaité voir traiter cette question lors de l'examen du budget de la justice.

Il a souligné la nécessité d'améliorer le " phasage " de la procédure mise en place par le projet de loi. Lorsque le suivi socio-judiciaire est requis à titre de peine principale, il a estimé que l'immédiateté de l'exécution de la mesure permettait à la juridiction de se prononcer en connaissance de cause. En revanche, il lui a paru préférable de renvoyer à la juridiction initiale plutôt qu'au juge d'application des peines l'appréciation, au vu de nouvelles expertises, de la mise en place de la peine complémentaire à l'issue de l'accomplissement d'une peine d'emprisonnement qui peut durer quinze ans, voire davantage.

Favorable au rééquilibrage de l'échelle de certaines peines effectué par l'Assemblée nationale, il a suggéré de compléter l'article 227-27 du code pénal pour créer une circonstance aggravante susceptible de freiner l'entrée dans la prostitution des mineurs fugueurs de quinze à dix-huit ans. Il a regretté l'abandon en première lecture par l'Assemblée nationale de l'infraction de détention de cassette-vidéo à caractère pornographique mettant en scène des mineurs, en faisant état des limites de la poursuite des détenteurs de telle cassette par le biais du recel.

Il a plaidé pour la fixation d'une rémunération des administrateurs ad hoc aujourd'hui bénévoles qui ne bénéficieraient pas du remboursement de leurs frais.

Marquant son intérêt particulier pour l'enregistrement vidéo de l'audition des victimes, il a souhaité qu'il soit étendu à l'ensemble des cas de maltraitance des mineurs dont il a rappelé qu'ils ne se limitaient pas aux violences sexuelles. Il a toutefois marqué une réserve à l'égard de l'impact des images et souhaité voir préciser la rédaction des dispositions relatives au nombre d'enregistrements ou de copies, au moment de l'enregistrement, à sa protection et à son utilisation. Il a estimé que copies et

originaux devraient être placés sous scellés et ne pouvoir être visionnés que dans le cabinet du juge d'instruction.

Sur le bizutage, il a contesté l'intérêt de la nouvelle disposition proposée en indiquant qu'il y avait en pratique toujours " violence ". Il a suggéré de prévoir plutôt à l'article 222-13 du code pénal une circonstance aggravante pour les infractions commises en milieu scolaire.

En réponse à **M. Charles Jolibois, rapporteur, MM. Philippe Jeannin et Yvon Tallec** ont estimé que le procureur pourrait être compétent pour nommer le tuteur ad hoc en début d'enquête sans procédure d'appel.

M. Philippe Jeannin a rappelé que ces procédures étaient traitées en temps réel. **M. Yvon Tallec** a indiqué que le texte était à l'heure actuelle incohérent puisqu'il faisait apparaître le tuteur lors de l'enregistrement vidéo alors qu'il n'était nommé qu'au stade de l'instruction. Il a en outre estimé que l'avis du mineur devrait être recueilli préalablement à l'enregistrement et que le parquet devrait pouvoir passer outre à un éventuel refus du représentant légal.

En réponse à **M. Philippe de Bourgoing, MM. Yvon Tallec et Philippe Jeannin** ont marqué une préférence pour l'appellation d'administrateur ad hoc.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui se préoccupait des droits de la défense, **M. Yvon Tallec** a précisé que le juge d'instruction pourrait décider de procéder à l'ouverture des scellés ; **M. Philippe Jeannin** a estimé quant à lui que la vidéo serait vraisemblablement considérée comme une pièce du dossier plutôt que comme une pièce à conviction et qu'il faudrait en conséquence organiser un accès pour la défense qui permette d'éviter une diffusion inconsidérée de la vidéo.

Puis, la commission des Lois a entendu le **Dr Claude Balier, président d'une commission qui a inspiré le projet de loi et fondateur du service médico-psychologique régional de la prison de Varcès (Isère).**

Le **Dr Claude Balier** a indiqué que son exposé reposait sur quinze années d'expériences de chef de service à la maison d'arrêt de Varcès.

Il a rappelé avoir conduit en 1996, à la demande de la direction générale de la santé, une réflexion sur le suivi médical des auteurs d'infractions sexuelles, portant sur un échantillon de 176 délinquants sexuels incarcérés dans 17 sites. Sur ces 176 délinquants, 65 % avaient été coupables d'agressions sur mineurs consistant pour la moitié des cas dans des viols. Dans 35 % des cas, l'agression avait été commise sur un adulte.

Le **Dr Claude Balier** a estimé qu'on ne naissait pas pervers, ce terme devant être évité en raison de sa connotation morale, que le délinquant sexuel avait la plupart du temps subi un grave traumatisme et que, en conséquence, savoir ce qui se passait profondément chez le sujet c'était déjà pouvoir le soigner.

Le **Dr Claude Balier** a estimé que 30 % au moins des délinquants sexuels avaient fait l'objet d'abus sexuels dans leur enfance. Il a insisté sur le fait que les relations parentales déficitaires étaient à l'origine d'un traumatisme précoce, d'où il résultait un problème d'identité puisque la victime apparaissait ensuite comme agresseur.

Il a fait observer que le délinquant sexuel avait un comportement extérieur satisfaisant et qu'il fallait donc aller au-delà de simples rencontres périodiques en mettant la personne devant ses responsabilités.

Il a souligné que les infractions sexuelles traduisaient non une maladie, mais un trouble du comportement lié à un vide relationnel.

Evoquant ensuite le problème de la récidive, le **Dr Claude Balier** a indiqué que le tiers des 176 personnes avaient déjà été incarcérées, dont la moitié pour des actes délictuels, le plus souvent commis juste après l'adolescence. Il a ajouté que la récidive s'accompagnait d'une aggravation des actes commis comme si cette escalade marquait l'impossibilité d'une solution satisfaisante.

Le **Dr Claude Balier** a ensuite évoqué la question du suivi socio-judiciaire. Il a souligné que 15 % des agresseurs niaient les faits, rendant ainsi les médecins impuissants devant leur cas. Dans ce cas de figure, une peine systématique de suivi médical s'avérerait inutile alors même qu'il s'agissait des cas les plus graves. En revanche, 10 % seulement des personnes ayant fait l'objet de l'enquête avaient demandé un suivi.

Le **Dr Claude Balier** a estimé dangereux de penser qu'un traitement hormonal puisse suffire dans la mesure où ce traitement n'avait pas d'effet curatif et ne réglait donc pas définitivement le problème de la récidive. Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de ne pas confondre le traitement et le suivi socio-judiciaire.

Il a estimé souhaitable de susciter une relation thérapeutique, soulignant que le traitement de fond devrait être engagé en maison d'arrêt avant même le jugement et déboucher sur un suivi de longue haleine.

Enfin le **Dr Claude Balier** a évoqué le problème de la formation des experts intervenant dans les établissements, jugeant ceux-ci désemparés devant l'ampleur des questions à régler.

La commission a ensuite entendu **M. Pascal Faucher, président de l'association nationale des juges de l'application des peines** et **M. Godefroy du Mesnil du Buisson, vice-président de cette association**.

M. Pascal Faucher a d'abord indiqué que son discours serait cohérent avec celui des psychiatres que la commission avait entendus précédemment et sans doute avec celui des victimes qu'elle entendrait par la suite.

M. Pascal Faucher a fait observer que son expérience d'assesseur au sein des juridictions de jugement lui permettait d'avoir une vue d'ensemble de la question.

Soulignant qu'une juste peine devait s'entendre comme une peine à réajuster en fonction des nécessités, il

s'est interrogé ensuite sur les solutions à adopter pour les personnes concernées à leur sortie de prison.

Il a approuvé globalement le projet de loi.

Au sujet des pères incestueux, **M. Pascal Faucher** a indiqué que la sanction pénale introduisait une barrière réelle à la récidive puisque les drames familiaux sanctionnés par les tribunaux débouchaient rarement sur un renouvellement des faits. Aussi a-t-il estimé qu'il pourrait suffire de rappeler périodiquement à ces personnes, dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, les risques qu'elles encourraient en cas de récidive.

Il s'est déclaré favorable à la possibilité pour le juge de l'application des peines de prendre des décisions exécutoires d'incarcération dans l'hypothèse où les mesures prévues dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire n'auraient pas été respectées.

Il a fait le parallèle avec la procédure du sursis avec mise à l'épreuve dans laquelle la sanction pour inexécution ne peut intervenir qu'au terme d'une procédure trop lourde pour être efficace.

M. Pascal Faucher a souligné que le projet de loi améliorerait de manière fort opportune la coordination entre la juridiction, le médecin et le juge de l'application des peines évitant ainsi que ne s'écoulent plusieurs mois avant que le juge de l'application des peines ne connaisse du dossier déjà traité par la juridiction.

M. Pascal Faucher a exposé les critiques encourues selon lui par le projet de loi.

Après avoir estimé que, face à la diversité des personnalités et des auteurs, la juridiction ne devait pas être obligée de prononcer le suivi socio-judiciaire, il a souligné que le bénéfice des réductions de peine devait nécessairement être lié à une démarche positive du délinquant et que cette perspective pouvait notamment l'inciter à suivre un traitement.

Il a ensuite insisté sur la réalité carcérale en prenant exemple sur les difficultés d'application de la loi du 1er février 1994 concernant la " perpétuité réelle ". Rappelant que selon cette loi, les condamnés concernés devaient être placés dans des établissements spécialisés, il a fait observer que le décret d'application avait classé, face à la carence des moyens, la quasi-totalité des établissements en établissements spécialisés.

Il a en conséquence relevé que la plupart des établissements pénitentiaires n'étaient pas suffisamment fournis en personnel spécialisé pour entreprendre un travail de fond efficace et a jugé indispensable de prévoir les moyens correspondants à la mise en oeuvre de la loi. Il a notamment estimé contradictoire de demander à un détenu de suivre des soins et de ne pas lui permettre effectivement de les suivre faute de moyens.

M. Pascal Faucher a estimé qu'une simple réforme du sursis avec mise à l'épreuve aurait pu suffire à un traitement satisfaisant du problème posé par le projet de loi.

Il a indiqué que, pour 180 juridictions, il n'y avait que 177 juges de l'application des peines répartis sur une centaine de tribunaux, ce qui avait pour conséquence, dans 80 juridictions, de contraindre les autres magistrats à faire fonction de juge de l'application des peines. Il a fait valoir que chaque année 160.000 mesures devaient être suivies par les juges de l'application des peines, ce qui conduisait dans les faits un nombre d'entre eux à renoncer purement et simplement à suivre certains dossiers.

M. Pascal Faucher a souligné les difficultés résultant de l'introduction d'une peine avec un suivi à poursuivre sur de longues périodes (de cinq à dix ans), laquelle risquait de ne pouvoir être traitée de manière satisfaisante faute de moyens.

Il a ensuite suggéré plusieurs modifications au projet de loi.

Il a considéré que l'exigence d'une double expertise avant le prononcé de l'injonction de soins, introduite par

l'Assemblée nationale, ne pourrait pas être utilement suivie faute de la possibilité de trouver sur place des experts en nombre suffisant.

S'agissant de la disposition du projet de loi conférant au juge pour enfants les compétences du juge de l'application des peines jusqu'à l'âge de 21 ans à partir duquel le juge de l'application des peines interviendrait, **M. Pascal Faucher** a regretté son manque de souplesse. Il a en effet regretté que le juge pour enfants cesse subitement de traiter le dossier d'une personne qui atteindrait son 21ème anniversaire alors même que le suivi devrait s'arrêter quelques mois après. En conséquence, il a proposé de se limiter à permettre au juge pour enfants de se désister en faveur du juge de l'application des peines.

Par ailleurs, **M. Pascal Faucher** a regretté que le projet transmis au Sénat ne précise pas clairement le point de départ de la mesure de suivi lorsqu'elle constitue une peine principale. Il a proposé de préciser qu'elle débiterait dès que la condamnation serait exécutoire.

M. Godefroy du Mesnil du Buisson s'est réjoui de ce que le projet de loi aménage une meilleure information du thérapeute et, par voie de conséquence, du juge de l'application des peines. Cette meilleure information lui a paru de nature à apporter une réponse plus cohérente et plus efficace à chaque problème.

Il a rappelé que le projet de loi permettrait de proposer un traitement au condamné mais que cette disposition risquait de ne pas recevoir une application suffisamment effective, faute de moyens.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a demandé au Dr Claude Balier si la possibilité pour le médecin coordonnateur de s'opposer au choix du médecin traitant ne posait pas un problème déontologique ?

Le **Dr Claude Balier** a répondu que le médecin coordonnateur, défini par la loi comme un expert, devait se placer du côté des thérapeutes. Il a indiqué qu'on pourrait

éventuellement prévoir la nomination d'un médecin dans chaque département par la direction générale de la santé.

Il a fait valoir que, d'après son expérience, les délinquants envoyés chez le médecin de leur choix se rendaient parfois chez n'importe quel spécialiste, ce qui s'avérait évidemment inefficace.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur l'efficacité d'une réforme qui se limiterait au sursis avec mise à l'épreuve s'agissant des personnes incarcérées.

En réponse, **M. Pascal Faucher** a indiqué que le suivi socio-judiciaire intervenait après la libération.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé qu'il convenait de distinguer deux logiques distinctes : d'une part, pendant l'incarcération, l'incitation aux soins ; d'autre part, après l'incarcération, le suivi socio-judiciaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a demandé s'il ne serait pas souhaitable de prévoir le regroupement de toutes les personnes devant être suivies dans un même établissement spécialisé.

M. Pascal Faucher a répondu que l'insuffisance des moyens conduirait probablement à classer la majeure partie des établissements en établissements spécialisés, comme cela avait été décidé pour les établissements spécialisés prévus par la loi de 1994.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a ensuite interrogé **M. Pascal Faucher** sur la nécessité de la participation du juge de l'application des peines au débat avec les différentes parties prenantes compte tenu des charges lourdes qu'il assumait par ailleurs.

M. Pascal Faucher a répondu que le débat ne concernerait qu'un petit nombre de situations et qu'il ne serait pas source d'un travail supplémentaire considérable le dossier étant de toute façon déjà constitué par le tribunal correctionnel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a également interrogé **M. Pascal Faucher** sur l'opportunité de l'intervention du

juge des enfants à la place du juge de l'application des peines pour les personnes de moins de 21 ans.

M. Pascal Faucher a répondu que sa proposition contenait la possibilité pour le juge des enfants de se désaisir en fonction de son appréciation de la situation.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que le juge des enfants était compétent pour les mineurs et les "jeunes majeurs", à savoir ceux âgés de moins de 21 ans.

M. Pierre Fauchon, faisant référence aux travaux de la mission d'information sur les moyens de la justice dont il avait été le rapporteur, s'est interrogé sur le nombre de juges de l'application des peines qui serait nécessaire pour leur permettre de remplir efficacement leurs différentes missions.

M. Pascal Faucher lui a indiqué que, au début des années 1970, le ministère de la justice avait calculé qu'il conviendrait d'avoir un juge d'application des peines pour 800 personnes en milieu ouvert et un juge pour 500 personnes en milieu fermé.

Il a regretté que la pénurie de magistrats conduise nombre de juges de l'application des peines à accomplir des tâches de remplacement au lieu de leurs fonctions spécifiques.

M. Jacques Larché, président, a rappelé en conclusion qu'il n'était pas possible de mettre une réforme en application sans en avoir prévu les moyens correspondants. Il a regretté que le projet soit silencieux sur les moyens dont le ministère de la santé aurait besoin pour mettre en oeuvre la législation nouvelle.

Il a rappelé que le problème d'une législation nouvelle non accompagnée des moyens, phénomène dénoncé par la commission sur tous les bancs, était récurrent comme l'avait confirmé l'exemple de la réforme de la cour d'assises. Il a indiqué qu'il interrogerait le Gouvernement à ce sujet.

Puis la commission a entendu **Mme Maggy Leroy-Hyest, médecin conseiller auprès de l'Inspecteur d'Académie, responsable du service de promotion de la santé en faveur des élèves de Seine-Saint-Denis.**

Mme Maggy Leroy-Hyest a tout d'abord indiqué que les médecins du service de promotion de la santé en faveur des élèves de Seine-Saint-Denis avaient reçu cette année 1.553 appels relatifs à des enfants en danger, nombre en progression de 43 % depuis cinq ans, et que parmi ces appels, 82 concernaient des suspicions d'abus sexuels, soit plus de deux par semaine.

Elle a précisé que selon le degré de gravité et d'urgence, un choix était fait entre un signalement immédiat au procureur de la République et au service d'aide sociale à l'enfance, ou une concertation préalable entre les différents intervenants auprès de l'enfant.

Elle a, par ailleurs, noté une augmentation préoccupante du nombre de jeunes agressés par d'autres jeunes.

Mme Maggy Leroy-Hyest a ensuite expliqué qu'en Seine-Saint-Denis, des comités de lutte contre les abus sexuels avaient été mis en place afin d'organiser des séances de prévention dans les écoles et établissements, et qu'à l'occasion de ces séances, certains enfants révélaient des maltraitances ou des abus sexuels. D'une manière générale, elle a constaté que les révélations étaient le plus souvent faites aux enseignants ou aux chefs d'établissement qui faisaient le cas échéant appel aux médecins scolaires pour la rédaction des signalements, le soin de l'interrogatoire proprement dit étant bien entendu laissé à la police et à la justice.

Elle a en outre précisé que la famille était alors prévenue, sauf en cas de violences intra-familiales, et qu'un soutien psychologique était proposé pour apaiser les traumatismes éventuels.

Mme Maggy Leroy-Hyest a cependant regretté que les médecins scolaires, appelés à faire face également au développement de la violence scolaire, aient de plus en

plus de difficultés à assurer les tâches habituelles de santé scolaire.

Elle a en outre déploré que les suites données à un signalement ne soient pas connues de l'école ou de l'établissement, d'où une impossibilité pour le médecin scolaire d'assurer un suivi efficace des jeunes victimes.

En conclusion, elle a considéré qu'une réponse efficace au " fléau " de la maltraitance et des abus sexuels reposait sur une amélioration portant tout à la fois sur les conditions de prévention, de révélation, de signalement, d'accompagnement dans le suivi scolaire et enfin, de l'action judiciaire.

Elle a enfin insisté sur la nécessité de développer la formation des enseignants et des personnels médico-sociaux sur ces questions.

A l'issue de cette intervention, le **président Jacques Larché** a fait observer que l'accroissement du nombre de cas d'abus sexuels tenait en partie au fait que les tabous existant sur ces sujets avaient été levés.

Tout en s'associant à cette remarque, **M. Jacques Mahéas** a fait remarquer qu'on observait en Seine-Saint-Denis des agissements qui n'existaient pas auparavant. Il s'est en outre interrogé sur les moyens de lutter contre le développement en milieu scolaire d'infractions comme les violences ou le trafic de stupéfiants.

Considérant qu'on était en présence d'un véritable fléau, il a demandé quelles actions pourraient être engagées, notamment par l'éducation nationale.

En réponse, **Mme Maggy Leroy-Hyest** a insisté sur l'importance des actions menées en partenariat entre les différents intervenants concernés.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a ensuite entendu **M. Gérard Devis, proviseur du Lycée Pothier d'Orléans**.

Après avoir rappelé que le Lycée Pothier d'Orléans avait récemment connu une affaire de bizutage remarquée

par les médias, **M. Gérard Devis** a souhaité qu'un cadre juridique clair soit défini pour permettre de mener une information à l'égard des jeunes et pour opérer une distinction précise entre la loi et le règlement intérieur des établissements.

En dépit de l'organisation de réunions d'accueil et de l'incitation des élèves à briser la " loi du silence ", il a constaté que des comportements transgressifs subsistaient.

Soulignant le caractère vague de la notion d'atteinte à la dignité individuelle prévue dans le projet de loi, il a insisté sur la nécessité de définir clairement la distinction entre le permis et l'interdit ainsi qu'entre les faits relevant de sanctions pénales et ceux passibles de simples sanctions disciplinaires.

Il a admis que la " loi du silence ", ainsi que la peur de la médiatisation, ont amené à masquer la réalité pour étouffer certaines affaires, mais il a considéré que les mentalités avaient cependant évolué sur ce point.

En conclusion, **M. Gérard Devis** a estimé que l'adoption d'une loi nouvelle -ou à tout le moins la réactivation des textes actuels- pourrait avoir un effet positif en faisant comprendre que la loi s'appliquait aussi à l'intérieur des établissements scolaires.

Après avoir rappelé, en réponse à une question du **président Jacques Larché**, qu'il avait été récemment amené à sanctionner un élève dans une affaire de bizutage, il a précisé à l'intention de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, qu'il avait la possibilité d'intervenir sur le plan disciplinaire par des sanctions allant du simple avertissement à l'exclusion temporaire ou définitive après passage devant le conseil de discipline, ou encore d'avertir le procureur de la République. Il a cependant souligné la nécessité d'une formation des chefs d'établissement pour leur permettre d'apprécier la distinction entre une faute disciplinaire et un acte pénalement répréhensible.

Notant qu'une circulaire récente avait énuméré les sanctions pénales existantes notamment en cas de violence ou d'agression sexuelle, il a toutefois relevé qu'en matière de bizutage, il existait des formes d'atteinte à l'individu qui ne relevaient pas à proprement parler de la violence ou de l'agression sexuelle.

Soulignant l'ancienneté des pratiques de bizutage, **M. Robert Pagès** s'est interrogé sur l'opportunité de légiférer à nouveau alors qu'une circulaire venait de rappeler les sanctions existantes.

Tout en avouant son incompetence en tant que juriste, **M. Gérard Devis** a déclaré qu'un éclaircissement lui apparaissait nécessaire s'agissant des atteintes à la dignité.

M. Robert Badinter a alors fait observer que l'interprétation jurisprudentielle de la notion de violence recouvrait également toutes les formes de contraintes morales.

M. Jean-Marie Girault s'est également interrogé sur la nécessité de légiférer sur le bizutage et a constaté la tolérance d'un certain nombre de chefs d'établissement.

M. Gérard Devis a affirmé que beaucoup de responsables d'établissements ignoraient ce qui se passait réellement au cours des séances de bizutage et que l'adoption d'une loi spécifique aurait un impact psychologique positif auprès de la population scolaire, ainsi que sur le plan éducatif.

Il a marqué que le problème dépassait le cadre de l'éducation nationale comme le montrait le cas d'un élève qui avait été amené à démissionner de l'École de l'Air à la suite d'un bizutage. Il a déploré que par la défense du caractère initiatique de ces pratiques, les défenseurs du bizutage puissent accepter que la loi ne soit pas appliquée au sein d'une " caste ".

M. Michel Dreyfus-Schmidt a approuvé ces propos en soulignant l'effet psychologique que produirait l'adoption d'une disposition législative spécifique.

Puis la commission a entendu **M. Alain Boulay, président de l'association Aide aux parents d'enfants victimes.**

M. Alain Boulay, après avoir souligné qu'aucune agression sexuelle ne pouvait être considérée comme anodine, a fait valoir que la récidive était quasi-systématique chez les pédophiles. Il a estimé que, pour évaluer le taux de récidive réel, il fallait privilégier la prise en compte de l'acte et non pas de la condamnation.

Tout en relevant que le projet de loi était incomplet, **M. Alain Boulay** a indiqué que son association y était tout à fait favorable, notamment parce qu'il paraissait indispensable de ne pas laisser en liberté des individus dangereux, lesquels devaient faire l'objet d'une prise en charge dès leur sortie de prison.

Puis, présentant ses principales observations sur le projet de loi, **M. Alain Boulay** a fait valoir que le suivi socio-judiciaire devrait être expressément qualifié de peine complémentaire. Il a en outre relevé l'ambiguïté qui caractérisait l'injonction de soins, laquelle n'apparaissait pas comme obligatoire.

M. Alain Boulay a également considéré que le choix du médecin traitant devrait être effectué sur une liste de médecins spécialisés et formés en conséquence.

Relevant par ailleurs que les mesures de surveillance répondaient au souci majeur d'éviter la récidive et le contact des pédophiles avec des enfants, **M. Alain Boulay** a suggéré de faire de ces mesures une peine automatique que le juge de l'application des peines pourrait le cas échéant aménager par la suite.

Après avoir fait valoir que les personnes en cause étaient déjà actuellement écartées définitivement de certaines professions, **M. Alain Boulay** a estimé que l'interdiction d'exercer toute activité en liaison avec les mineurs ne devrait pas être limitée à une durée de dix ans. S'interrogeant par ailleurs sur les conditions de l'application de la loi, il a suggéré de prévoir une interdiction d'embauche

qui aurait pour effet de sanctionner l'employeur n'ayant pas respecté la prohibition légale.

M. Alain Boulay a également proposé de compléter les mesures d'accompagnement en prévoyant l'interdiction de résidence dans la région où résidait la victime et l'interdiction de séjour en France pour les étrangers condamnés.

Faisant observer que les victimes étaient souvent démunies dans le déroulement de la procédure, il a suggéré que les magistrats soient tenus de recevoir les victimes et leur famille dans un délai très bref après les faits afin de les informer des conditions de la procédure et de leurs droits.

S'interrogeant sur les conditions de mise en oeuvre du droit pour les associations d'être parties civiles, **M. Alain Boulay** a estimé qu'il devrait être subordonné à l'accord des victimes afin d'éviter que certaines associations n'utilisent certains procès médiatisés pour faire à bon compte leur propre publicité, contrairement au souhait des victimes elles-mêmes. Il s'est donc demandé s'il ne serait pas envisageable d'établir une hiérarchie entre les parties civiles primaires et secondaires.

S'agissant de l'enregistrement par vidéo de la déposition de la victime, **M. Alain Boulay**, tout en relevant qu'il s'agissait d'un instrument important au service de la procédure, a fait observer qu'il aboutirait inévitablement à une interprétation de l'image faisant évoluer la notion même de témoignage.

M. Alain Boulay a fait observer que si la cassette vidéo devait constituer une pièce du dossier, il serait souhaitable de prohiber l'établissement de copies au profit de toutes les parties, afin d'éviter sa diffusion dans les médias.

Puis, abordant la question de la prise en charge par l'assurance maladie des soins dispensés aux victimes, **M. Alain Boulay** a estimé qu'elle devrait être étendue à tous les mineurs quel que soit leur âge ainsi qu'aux parents et aux frères et soeurs des victimes. Il a relevé

que, faute d'une telle extension, une distorsion paradoxale existerait entre les victimes et leurs agresseurs.

M. Alain Boulay a en outre souhaité que le fonds de garantie prenne en charge les frais de copie du dossier ainsi que les frais d'avocat.

M. Alain Boulay a fait part de sa surprise devant le fait que la détention de cassettes pornographiques ne fasse pas l'objet d'une sanction particulière contrairement à ce qu'avait prévu le projet de loi déposé par le précédent Gouvernement.

Il s'est par ailleurs déclaré favorable à différentes mesures du projet de loi, notamment l'allongement des délais de prescription, la création d'un fichier des empreintes génétiques, le renforcement de la présence des magistrats ainsi que les mesures à l'encontre du tourisme sexuel.

M. Alain Boulay a considéré que les mesures de protection envisagées devraient être étendues à tous les mineurs et à tous les cas de maltraitance à l'encontre des enfants.

Il a souhaité que les services de police et de gendarmerie soient désormais obligés de signaler les enfants disparus à Interpol.

En conclusion, **M. Alain Boulay**, après avoir souhaité l'adoption du projet de loi par le Parlement, a jugé nécessaire que des moyens financiers et des mesures d'accompagnement soient prévus pour sa mise en oeuvre.

M. Charles Jolibois, rapporteur, tout en soulignant que la détention de cassettes pornographiques semblait pouvoir faire l'objet de sanctions par l'intermédiaire de l'incrimination du recel, a néanmoins indiqué que la commission porterait la plus grande attention à cette question.

M. Jacques Larché, président, a remercié **M. Alain Boulay** de s'être élevé au-dessus des considérations personnelles pour engager une réflexion d'ensemble sur la question de la délinquance sexuelle.

La commission a ensuite entendu **Mme Anne-Marie Vignaud, juge des enfants à Bordeaux** et **Mme Christiane Berkani, juge d'instruction à Paris pour les mineurs.**

Mme Anne-Marie Vignaud, juge des enfants à Bordeaux, a indiqué qu'une réflexion, doublée d'une expérimentation menée dans un cadre conventionnel, était menée dans cette ville depuis 1993 pour tenter de faire bénéficier d'un statut les enfants victimes d'infractions sexuelles.

Elle a observé que les règles de procédure pénale en vigueur n'offraient aucun statut aux mineurs victimes de telles infractions, traités juridiquement comme des incapables qui, en tant que tels ne pouvaient choisir un avocat ni demander directement un acte d'instruction.

Elle a estimé que, chaque fois que possible, le titulaire de l'autorité parentale devait pouvoir accompagner l'enfant concerné tout au long de la procédure, et ce dès le dépôt de la plainte.

Reconnaissant que dans 80 % des cas l'auteur de l'infraction était un membre de la famille, elle a considéré qu'un tiers accompagnateur devait alors être désigné pour assister la victime. Elle a insisté sur la nécessité d'inscrire ce principe dans la loi afin que la présence d'une personne extérieure dans le cours de la procédure ne soit plus invoquée à l'avenir comme une cause de nullité. Elle a précisé qu'à Bordeaux était généralement désigné un membre d'un service éducatif spécialisé capable d'apporter une assistance psychologique au mineur victime et de veiller à la préservation de ses intérêts patrimoniaux.

A l'appui de sa proposition, **Mme Anne-Marie Vignaud** a remis, à **M. Jacques Larché, président,** des projets d'amendements traduisant ces préoccupations, et dont elle a donné lecture à la commission.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a fait observer qu'il suffirait de compléter le texte proposé pour l'article 706-51 du code de procédure pénale pour conférer au pro-

cureur de la République le pouvoir de désigner un administrateur ad hoc.

M. Robert Badinter a précisé que, selon Mme Anne-Marie Vignaud, il s'agissait de désigner un tiers susceptible non seulement d'assurer la représentation légale de la victime mais également de lui prêter une assistance au sens large, et notamment psychologique.

M. Jacques Larché, président, a souligné en conclusion l'importance du point de vue exposé par **Mme Anne-Marie Vignaud**.

Constatant que la procédure pénale reconnaissait expressément les délinquants mineurs en leur accordant par exemple le bénéfice du ministère d'un avocat, **Mme Christiane Berkani, juge d'instruction à Paris pour les mineurs**, a observé que ce n'était pas le cas pour les mineurs victimes et a estimé nécessaire de combler cette lacune au nom du parallélisme des formes entre le mineur victime et le mineur délinquant. Elle a précisé qu'il était particulièrement difficile pour un enfant de s'exprimer sur des faits relatifs à son intimité et que le mineur victime devait être assisté par une tierce personne lors de son entretien avec le juge d'instruction, chargé de rechercher la manifestation de la vérité.

En désaccord sur ce point avec **Mme Anne-Marie Vignaud**, elle a estimé que ce tiers accompagnant ne devait pas être un membre de sa famille, la présence d'un parent pouvant constituer un frein à la liberté de parole de l'enfant.

Mme Christiane Berkani a considéré que l'enregistrement audiovisuel du témoignage de l'enfant victime était de nature à lui éviter de réitérer un récit traumatisant mais qu'il fallait prendre garde à l'utilisation susceptible d'en être faite et en limiter l'accès aux professionnels concernés pour empêcher tout risque de diffusion à l'extérieur du tribunal. Elle a précisé que cet outil ne devait pas être réservé aux seules infractions sexuelles, mais utilisé pour tous les actes de maltraitance sur des mineurs.

Mme Christiane Berkani a observé que la définition du viol résultant de l'article 222-23 du code pénal mériterait d'être précisée dans la mesure où la notion de pénétration " sur la personne d'autrui " donnait lieu, en l'absence de décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation, à des interprétations jurisprudentielles divergentes sur le point de savoir si la fellation imposée à une personne constituait un viol.

M. Robert Badinter a indiqué qu'il fallait prendre garde à l'impact émotionnel des images qui seraient projetées lors de l'audience grâce à l'enregistrement audiovisuel ; il a estimé que l'effet sur les jurés pourrait être plus fort que celui résultant d'un simple témoignage. Approuvant ce point de vue, **Mme Christiane Berkani** a cependant souligné que cette technique offrait l'avantage d'éviter la présence de l'enfant à l'audience. **M. Robert Badinter** a objecté que le principe de l'oralité des débats criminels rendait impossible son absence.

Mme Anne-Marie Vignaud a observé que certains pédopsychiatres estimaient dangereux pour l'enfant de fixer son récit en l'enregistrant. Elle a toutefois indiqué que des expérimentations, inspirées de ce qui était pratiqué dans les pays anglo-saxons, avaient été menées à La Réunion.

Mme Christiane Berkani a précisé que la brigade de protection des mineurs de Paris avait également procédé à de telles expérimentations et que d'autres devaient suivre à compter de la mi-novembre concernant des infractions sexuelles.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, qui estimait que l'enregistrement vidéo pourrait constituer un instrument particulièrement dangereux dans les cas, même s'ils étaient rares, où le récit de l'enfant serait mensonger, **Mme Christiane Berkani** a indiqué qu'au Canada cet enregistrement faisait l'objet d'une expertise de crédibilité reposant sur dix-neuf critères scientifiques.

Elle a regretté qu'il n'y ait pas en France de psychiatres formés à ce type d'expertise.

Mme Anne-Marie Vignaud a contesté ce rôle dévolu à des thérapeutes qui n'avaient pas vocation à devenir des auxiliaires de justice. Elle a de nouveau souligné la nécessité d'élaborer un véritable statut du mineur victime d'agressions sexuelles.

La commission a ensuite entendu **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice.**

Soulignant la gravité du sujet en discussion, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux,** a indiqué que le projet de loi, qui reprenait l'architecture générale de celui présenté par son prédécesseur, devait être examiné sans tarder. Elle a précisé qu'elle s'était attachée à prendre en considération les observations formulées lors des derniers débats parlementaires et que, par ailleurs, les modifications introduites concernaient essentiellement le suivi des délinquants sexuels dans le but de limiter les risques de récidive.

Faisant référence aux débats de l'Assemblée nationale, elle a souligné que, si chacun s'accordait à reconnaître que les infractions sexuelles commises sur des mineurs, victimes très vulnérables, étaient particulièrement révoltantes, il fallait se garder de céder à la tentation d'aggraver à l'excès les peines applicables, une telle dérive pouvant à la limite déboucher sur la résurgence du débat sur la peine de mort. Elle a estimé plus opportun de définir des solutions appropriées pour améliorer l'efficacité du dispositif pénal existant.

Estimant que, en prévoyant l'institution d'une peine de suivi médico-social, le projet présenté par son prédécesseur confondait la peine et la thérapie, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux,** a indiqué que le suivi appliqué au délinquant devait être social et judiciaire et pas seulement médical, d'autant que le traitement médical n'était pas toujours possible. Elle a précisé qu'il devait pouvoir s'exercer pendant le séjour carcéral, cette faculté

étant rappelée tous les six mois au condamné par le juge de l'application des peines.

Concernant la protection des victimes, elle a rappelé qu'après une large concertation avec les associations, plusieurs dispositions avaient été insérées dans le projet de loi, telles que le différé du délai de prescription des infractions à la date de la majorité de la victime, l'augmentation du délai de prescription à dix ans pour les délits les plus graves, l'obligation d'une expertise médico-psychologique pour faciliter l'évaluation du préjudice, la représentation du mineur par un administrateur ad hoc, une limitation du nombre d'auditions de la victime et l'accompagnement de celle-ci par une personne qualifiée, enfin la possibilité d'effectuer un enregistrement soit à l'aide d'un magnétophone soit audiovisuel.

Concernant l'instauration d'une nouvelle infraction pour réprimer le bizutage, **Mme Élisabeth Guigou, garde des sceaux**, a estimé qu'elle apparaissait nécessaire dans la mesure où certains agissements, en particulier des pressions collectives dans le but de contraindre une étudiante à commettre certains actes sur un animal, ne répondaient pas aux définitions figurant dans le code pénal et dès lors échappaient à toute sanction.

M. Charles Jolibois, rapporteur, s'est interrogé sur les moyens financiers et humains qui devraient permettre la mise en oeuvre effective des dispositifs proposés par le projet de loi ainsi que sur le point de savoir si la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait rendu un avis sur la création d'un fichier national des empreintes génétiques, introduite dans le texte par l'Assemblée nationale. Il a également interrogé le garde des sceaux sur le problème de la répression des infractions commises par le biais de l'Internet, notamment en cas de diffusion d'images à caractère pédophile.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est étonné de la confusion faite entre les crimes et les délits en matière de délais de prescription, il a fait observer que l'édition d'une pres-

cription criminelle pour un délit était sans précédent. **M. Jacques Larché, président**, a estimé qu'il s'agissait en effet d'un sujet délicat.

M. Christian Bonnet a souligné les risques attachés à l'irruption des supports audiovisuels dans les instances judiciaires.

Regrettant la tendance à la multiplication des incriminations, **M. Jean-Jacques Hyst**, approuvé par **M. Pierre Fauchon**, s'est interrogé sur l'utilité d'un nouveau délit de bizutage dont la définition, faisant référence à la notion d'atteinte à la dignité humaine, lui a paru insuffisamment précise.

Distinguant la question de la portée émotionnelle de la projection audiovisuelle évoquée par **M. Christian Bonnet**, **M. Robert Badinter** a indiqué que l'utilisation d'un tel instrument risquait de soulever des problèmes juridiques complexes au regard des principes de l'oralité des débats et des droits de la défense.

M. Jacques Larché, président, s'est interrogé sur le point de savoir si les moyens nécessaires à la mise en oeuvre des dispositifs prévus avaient été intégrés dans les prévisions budgétaires de tous les ministères concernés, en particulier le ministère de la santé.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Élisabeth Guigou, garde des sceaux**, a mis l'accent sur l'importance fondamentale du problème des moyens devant permettre une mise en oeuvre effective des dispositions adoptées. Elle a rappelé que le budget de son ministère pour 1998 prévoyait la création de 78 postes de magistrats, soit la plus forte augmentation depuis dix ans, ces créations devant être affectées par priorité aux juges des enfants, aux juges des affaires familiales et au juges de l'application des peines. Elle a par ailleurs indiqué que l'élaboration du projet de loi avait été réalisée en concertation avec les trois autres ministères concernés, l'Intérieur, la Santé et l'Enseignement scolaire.

Concernant l'organisation de l'audition des enfants victimes d'infractions sexuelles, elle a estimé que celle-ci pourrait avoir lieu dans des services hospitaliers, les agents de police judiciaire et les juges d'instruction pouvant se déplacer, comme c'est d'ailleurs parfois le cas en d'autres circonstances.

Mme Élisabeth Guigou, garde des sceaux, a observé que le Gouvernement, sans contester l'utilité de créer un fichier national des empreintes génétiques, avait estimé qu'une telle initiative ressortissait à la compétence réglementaire. Elle a indiqué que la CNIL avait été saisie et qu'une réflexion interministérielle avait été engagée entre le ministère de la défense et la chancellerie pour déterminer les personnes devant être fichées ainsi que les modalités de contrôle et d'utilisation du fichier. Elle a estimé que l'accès à ce fichier devrait être réservé aux magistrats.

Concernant les infractions commises sur l'Internet, elle a observé que les gestionnaires de serveurs, n'ayant généralement pas connaissance des contenus diffusés, pouvaient difficilement être tenus pour complices mais que cela ne devait pas justifier une absence de contrôle. Elle a considéré que ce problème devrait être traité dans un projet de loi spécifique préparé sous la responsabilité du ministre de la Communication.

Mme Élisabeth Guigou, garde des sceaux, a souligné que l'allongement du délai de prescription des délits en matière sexuelle s'il ne correspondait pas à un idéal de cohérence juridique, paraissait néanmoins nécessaire dans la mesure où la victime, éprouvant souvent un sentiment de culpabilité, surtout lorsque l'auteur de l'infraction était un parent, avait besoin de temps avant d'oser révéler les faits.

Rappelant que l'enregistrement avait vocation à limiter le traumatisme de la victime en limitant le nombre des auditions, elle a estimé que son utilisation devait rester

une simple faculté, sur laquelle il convenait de s'en remettre à la sagesse des magistrats.

Concernant le nouveau délit de bizutage, elle a confirmé qu'il lui était apparu nécessaire de pouvoir réprimer certaines formes de pressions collectives. **M. Jacques Larché, président**, a considéré qu'un tel comportement pouvait déjà être regardé comme constitutif d'une violence au sens du code pénal.

Enfin la commission a entendu **Mme Ségolène Royal, ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, chargé de l'enseignement scolaire**.

En préambule, le **président Jacques Larché** a demandé au ministre si les dispositions actuelles du code pénal ne permettaient pas d'ores et déjà de réprimer ce qui pouvait être abusif dans les "bizutages" traditionnels.

Mme Ségolène Royal, ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, chargé de l'enseignement scolaire, a marqué que si la plupart du temps, les agissements répréhensifs trouvaient une qualification dans le code pénal, les victimes n'osaient pas porter plainte le plus souvent.

Elle a précisé que le numéro vert "SOS bizutage" mis en place par le ministère recevait une quarantaine d'appels par jour et que ces signalements avaient entraîné l'application de sanctions disciplinaires, notamment au lycée Thiers à Marseille, ainsi que la fermeture de deux établissements de l'Ecole Nationale Supérieure des Arts et Métiers (ENSAM).

Déplorant les difficultés à rompre la "loi du silence", le ministre a estimé qu'aucune tradition ne pouvait justifier certaines brimades et qu'une nouvelle loi permettrait d'éradiquer de tels excès.

Elle a rappelé que les nombreuses circulaires interdisant le bizutage étaient restées sans effet faute de plaintes déposées par les victimes.

Elle a en outre expliqué que la logique du bizutage, selon laquelle les victimes seraient apparemment consentantes, conduisait parfois les élèves à exercer des violences sur eux-mêmes - comme par exemple le rasage des organes sexuels- suite à des pressions psychologiques.

Après avoir évoqué le classement sans suite d'une plainte déposée par un élève de l'ENSAM, amaigri de huit kilogrammes à la suite d'un bizutage, le ministre a regretté que les élèves ou les étudiants les plus faibles pâtissent le plus de la transgression des interdits au nom de pseudo traditions.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a considéré que les différentes incriminations prévues par le code pénal permettaient d'atteindre toutes les hypothèses visées, soulignant en particulier la répression de la mise en danger d'autrui et des violences, le cas échéant même lorsqu'elles n'ont pas entraîné d'incapacité de travail. Sur ce dernier point, il a fait observer que la Cour de cassation prenait en compte le " choc émotif " causé par des violences n'ayant pas occasionné de dommages matériels directs pour la victime.

Le rapporteur a en outre marqué que, même en l'absence de plainte, les autorités investies du pouvoir disciplinaire avaient la possibilité de saisir le procureur de la République aux fins de poursuites.

Enfin, il a estimé qu'un texte pénal destiné à sanctionner des comportements serait très difficile à rédiger.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a défendu " l'effet d'affiche " que pourrait avoir le vote d'un nouveau texte, en montrant clairement que certaines limites ne pouvaient être dépassées. Il s'est cependant interrogé sur la limitation de l'infraction adoptée par l'Assemblée nationale aux milieux scolaire, éducatif, sportif ou associatif, considérant que d'éventuels comportements répréhensibles non visés

par le code pénal actuel devraient être réprimés d'une manière générale.

M. Jacques Larché, président, a admis la réalité du problème posé par les abus du bizutage.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a, pour sa part, noté que les bizutages occasionnaient parfois des accidents.

Le ministre a de nouveau souligné que les rares plaintes déposées pour bizutage avaient été classées sans suite au motif que les victimes étaient consentantes.

M. Robert Badinter s'est déclaré partisan d'une répression du bizutage mais a fait part de sa préoccupation de préserver la hiérarchie des valeurs consacrée par le nouveau code pénal. Considérant que l'atteinte à la dignité humaine constituait une incrimination majeure, il s'est interrogé sur l'insuffisance relative de la sanction de six mois d'emprisonnement prévue. Il a ajouté que l'incrimination nouvelle risquait d'aboutir à une répression moindre, dans la mesure où certains faits commis dans le cas de bizutage étaient d'ores et déjà punis de peines supérieures.

Mme Ségolène Royal, ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, chargé de l'enseignement scolaire, a déclaré qu'il était nécessaire de trouver une nouvelle incrimination pour poursuivre des actes dégradants ou des humiliations qui ne trouvaient pas de qualification dans le code pénal. Elle a insisté sur la sujétion des jeunes bizutés qui n'osaient pas se plaindre parce qu'ils tenaient à poursuivre leurs études.

M. Robert Badinter lui a cependant fait observer que le texte prévu par le projet de loi ne réglait pas le problème posé par la " complicité " de la victime.

Jeudi 16 octobre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord nommé **M. Christian Bonnet** comme rapporteur sur la **proposi-**

tion de loi n° 435 (1996-1997) de M. Louis Souvet et de plusieurs de ses collègues, visant à empêcher le prosélytisme et le financement des sectes par le biais de l'organisation des campagnes législatives et abrogeant l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977.

Puis, le **président Jacques Larché** a communiqué une **note d'information sur l'application des lois du 1^{er} octobre 1996 au 30 septembre 1997**. Cette note fait ressortir qu'au cours de la session 1996-1997, huit lois sont devenues totalement applicables parmi lesquelles la loi du 29 juillet 1994 sur le respect du corps humain et deux lois sur l'outre-mer.

Il résulte également de cette note que le délai moyen d'application des textes est de neuf mois, soit un délai meilleur que celui de l'année précédente (quinze mois) mais toujours en deçà de l'objectif de six mois tel qu'il avait été proclamé par les Gouvernements successifs.

La commission a ensuite procédé à un **échange de vues** sur la constitution d'une **mission d'information** de la commission sur le **suivi par les ministères intéressés du processus européen de coopération policière**.

M. Jacques Larché, président, a rappelé qu'à la suite de la communication de M. Alex Türk sur l'autorité de contrôle commune Schengen et de l'avis de M. Paul Masson sur les deux projets de loi autorisant la ratification des conventions Europol, la commission avait jugé souhaitable d'assurer l'information du Sénat tout en appelant le Gouvernement à exercer toute sa vigilance en cette matière.

Il a considéré qu'une mission d'information ponctuelle constituée au sein de la commission répondrait à cette préoccupation et offrirait une première occasion de mettre en oeuvre la procédure de l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, tel qu'il résultait de la loi du 14 juin 1996, donnant à une commission permanente ou spéciale la possibilité de demander au Sénat de lui conférer, pour

une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, ce qui permettrait aux rapporteurs d'exercer leur mission sur pièces et sur place, de se faire communiquer tous documents de service et d'entendre toute personne, tenue de déposer sous serment. Il a indiqué qu'il soumettrait cette question à la prochaine Conférence des Présidents.

La commission a approuvé cette proposition et a désigné comme membres de la mission d'information : MM. Paul Masson, Alex Türk, Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Pagès ainsi qu'un membre du groupe de l'Union Centriste.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. Pierre Fauchon**, à l'examen en deuxième lecture du **projet de loi organique n° 21 (1997-1998)**, modifié par l'Assemblée nationale, **déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.**

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a rappelé que le Sénat, en première lecture, était parvenu à un accord quasi-unanime sur ce projet de loi organique de transposition de la directive prise pour l'application de l'article 8 B, paragraphe I, du Traité de Maastricht ouvrant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux ressortissants communautaires résidant en France.

Il a précisé qu'aux termes de l'article 88-3 de la Constitution, cette loi organique devrait obligatoirement être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées, ce qui laissait au Sénat un plein pouvoir d'appréciation même si, à ses yeux, cet exercice de transposition demeurait essentiellement technique et, comme tel, ne

devait pas susciter de confrontation entre les deux assemblées.

Le rapporteur a ensuite indiqué que si l'Assemblée nationale, en première lecture, avait approuvé trois modifications importantes proposées par le Sénat (la définition du critère de résidence en France, l'interdiction de cumuler un mandat de conseiller municipal en France et dans un autre Etat de l'Union et le recours aux " suivants de liste " français des conseillers municipaux communautaires lors des élections sénatoriales), elle n'avait pas tenu compte, pour le reste, des amendements du Sénat, pour en revenir pratiquement au texte initial du projet de loi organique.

Il a précisé que le désaccord portait en particulier sur cinq points :

- l'inscription dans la loi organique du principe de réciprocité entendu, non pas au sens du droit communautaire, mais comme une réciprocité de fait, réservant le droit de vote et d'éligibilité aux seuls résidents communautaires dont l'Etat d'origine accorderait des droits équivalents aux Français qui y résident ;

- le " double électorat ", c'est-à-dire la faculté pour un ressortissant communautaire exerçant son droit de vote en France de continuer de voter, s'il le souhaite, aux élections municipales dans son Etat d'origine ;

- la nécessité de mentionner la nationalité des candidats sur les bulletins de vote, afin d'assurer la pleine information des électeurs ;

- le mécanisme de remplacement par leurs " suivants de liste " français des ressortissants communautaires membres du Conseil de Paris, lorsque celui-ci siège en qualité de conseil général du département de Paris ;

- l'applicabilité de la loi organique aux territoires d'outre-mer.

Sur ce dernier point, le rapporteur a rappelé :

- que le Traité de Maastricht n'avait pas modifié la quatrième partie du Traité de Rome énumérant les matières applicables aux territoires associés, au nombre desquelles ne figuraient pas les nouvelles dispositions relatives à la citoyenneté européenne ;

- que les assemblées territoriales n'avaient pas été consultées ;

- que l'argument tiré de l'application de plein droit dans les TOM des prétendues " lois de souveraineté " lui paraissait peu probant, d'une part parce qu'il s'agissait d'une notion purement doctrinale, d'autre part parce qu'il semblait contredit par l'existence même de l'article d'extension, superfétatoire si l'on posait comme principe qu'une loi de souveraineté avait vocation à s'appliquer de plein droit dans ces territoires ;

- qu'enfin le projet de loi organique était en pratique inapplicable à la Polynésie française, puisqu'il renvoyait à des dispositions du code général des collectivités territoriales, lequel n'avait pas été étendu à ce territoire.

En conclusion, considérant que sur les principales dispositions du projet de loi organique, l'Assemblée nationale n'avait pas répondu de manière satisfaisante aux objections du Sénat, il a préconisé, sous réserve de deux modifications purement techniques, de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture.

M. Daniel Hoeffel a indiqué qu'il continuait d'être très partagé sur la reconnaissance du " double électorat ", qui semblait consacrer en faveur des ressortissants communautaires une sorte de discrimination positive dès lors que les Français eux-mêmes n'en disposeraient pas.

M. Guy Allouche a partagé cette opinion. Il a par ailleurs estimé que la loi organique devait être étendue aux territoires d'outre-mer car ceux-ci faisaient partie de la République et avaient participé au référendum sur le Traité de Maastricht. Il a considéré que les TOM ne pouvaient pas à la fois prétendre être parties intégrantes de la République française et en tirer nombre d'avantages tout

en revendiquant sans cesse des dérogations à la législation nationale.

Il a enfin souhaité qu'un accord puisse être rapidement trouvé entre les deux assemblées.

M. Daniel Millaud a affirmé que si les territoires d'outre-mer souhaitaient bien être français, ils refusaient, en revanche, d'être " annexés par l'Union européenne ".

Il a souligné qu'en leur qualité de " territoires associés ", ils n'étaient pas des " Etats membres de l'Union européenne " au sens du Traité de Rome tel que modifié par le Traité sur l'Union européenne, l'extension de la loi organique allant ainsi au-delà même des stipulations européennes.

M. Michel Duffour a indiqué que son groupe souhaitait qu'un compromis se dégage entre les deux assemblées.

M. Maurice Ulrich a considéré que la disposition introduite par le Sénat pour régler le problème du Conseil de Paris était une mesure de précaution de nature à prévenir les contentieux, tant lors du prochain renouvellement général de ce conseil que dans son fonctionnement lorsqu'il serait appelé à siéger en formation de conseil général.

Craignant que le silence du texte prête le flanc à de tels contentieux, il a préconisé le retour au texte voté sur ce point par le Sénat en première lecture.

M. Philippe de Bourgoing s'est demandé s'il ne serait pas envisageable de rechercher dès à présent une formule de compromis avec l'Assemblée nationale, sans renoncer cependant à la clause de réciprocité et au dispositif concernant Paris.

M. Jacques Larché, président, a relevé que l'Assemblée nationale n'avait en fait retenu que fort peu des propositions du Sénat et qu'en l'état, il pouvait donc paraître préférable de faire valoir à nouveau tous les points de vue défendus en première lecture.

M. Robert Badinter s'est demandé si le " double électorat " ne consacrait pas, malgré tout, une sorte de privilège au seul bénéficiaire des ressortissants communautaires.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a objecté qu'à sa connaissance, aucun des autres Etats de l'Union n'avait écarté cette faculté, tout Français établi dans tel ou tel de ces Etats conservant le droit de voter dans sa commune française d'origine s'il répondait aux conditions légales. Aussi a-t-il souligné que ce serait la suppression de cette faculté qui, en définitive, introduirait une discrimination.

Il a ajouté que, sur le plan des principes, en l'état actuel de la construction de l'Europe, la citoyenneté de l'Union n'oblitérait pas les citoyennetés nationales et ne devait donc pas priver les personnes établies dans un autre Etat européen des droits attachés à leur citoyenneté d'origine.

M. Jacques Larché, président, a partagé cette analyse, évoquant de surcroît le cas des " binationaux ". Il a estimé que le " double électorat " représentait " la solution la plus européenne ", découlant du principe même de la libre circulation. Il a ajouté que cette disposition conduisait à légiférer pour des situations juridiques relevant des droits étrangers.

Après une nouvelle discussion sur l'extension de la loi organique aux territoires d'outre-mer, dans laquelle sont intervenus **MM. Daniel Millaud et Guy Allouche**, **M. Jacques Larché, président**, a signalé qu'au-delà du cas de la Polynésie française, il convenait de se montrer attentif aux répercussions que ce texte pourrait avoir en Nouvelle-Calédonie.

M. Robert Badinter a considéré qu'il aurait été sans doute préférable de maintenir la disposition d'extension aux territoires d'outre-mer, quitte à laisser le Conseil constitutionnel la censurer s'il s'avérait qu'effectivement, la Constitution et les normes communautaires interdisaient d'appliquer la loi organique dans ces territoires. Compte tenu des indications fournies par le rapporteur, il

a cependant jugé nécessaire de procéder à un examen plus approfondi de la question au regard de la Constitution et des traités, aussi a-t-il indiqué qu'il réservait pour le moment sa position sur ce sujet.

La commission, par vote, a décidé de supprimer à nouveau la disposition d'extension de la loi organique aux territoires d'outre-mer.

Elle a ensuite adopté, sur la proposition du rapporteur, onze amendements sur les articles restant en discussion, afin de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture sous réserve de deux modifications techniques :

- à l'article 5 bis (article L.O. 256-1 du code électoral), il serait fait référence au premier alinéa de l'article L.O. 265-1, et non à l'ensemble de cet article, afin d'éviter d'alourdir les formalités lors de la présentation des candidatures des ressortissants communautaires dans les communes de 2 500 habitants et plus ;

- l'article 7, supprimé par l'Assemblée nationale comme redondant par rapport à l'article 6, ne serait pas rétabli.

Elle a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Robert Badinter** à l'examen de la **proposition de loi n° 362** (1996-1997) de M. Robert Badinter et des membres du groupe socialiste et apparentés, relative à l'édification d'un **monument** au Mont-Valérien portant le nom des **résistants** et des **otages fusillés** dans les lieux de 1940 à 1944.

Présentant l'économie de cette proposition de loi, **M. Robert Badinter, rapporteur**, a indiqué qu'elle avait pour objet de combler une regrettable omission, à savoir que le nom des résistants et otages fusillés au Mont-Valérien ne soit gravé nulle part dans ces lieux où ils avaient connu l'ultime sacrifice.

Soulignant l'anomalie de cette situation par rapport aux monuments comparables, le rapporteur a fait valoir

que l'omission des noms des fusillés du Mont-Valérien pouvait être difficilement ressentie par leurs familles qui voyaient ainsi ignorés le nom de celles et ceux tombés en ces lieux pour la France.

Après avoir précisé que le nombre des victimes faisait encore l'objet de débats, il a estimé que l'édification de ce monument devrait être l'occasion d'établir le nombre exact des résistants et otages fusillés au Mont-Valérien.

Après avoir indiqué qu'il avait consulté tous les sénateurs du département des Hauts-de-Seine, où est situé le mémorial de la France combattante, **M. Robert Badinter, rapporteur**, a précisé que le Gouvernement semblait disposé à réaliser ce monument directement sur les crédits budgétaires, sans organiser une souscription nationale.

Tout en reconnaissant que l'édification de ce monument ne requérait pas nécessairement une disposition législative, le rapporteur a néanmoins jugé souhaitable que le Sénat affirme sa position dans une telle matière.

M. Jacques Larché, président, après avoir approuvé le principe de cette proposition de loi, a, à son tour, relevé qu'une disposition législative ne semblait pas indispensable. Il a néanmoins jugé souhaitable que le Gouvernement s'engage devant le Sénat à réaliser un monument portant le nom des fusillés du Mont-Valérien et suggéré que, sous le bénéfice de cet engagement, la commission avise de la suite à réserver à la procédure législative.

Après une intervention de **M. Pierre Fauchon** qui a souscrit à ces analyses, **la commission a adopté à l'unanimité les conclusions de son rapporteur sur la proposition de loi d'origine qui lui avait été soumise.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE
DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT
EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF
À L'INSCRIPTION D'OFFICE DES PERSONNES
ÂGÉES DE DIX-HUIT ANS
SUR LES LISTES ÉLECTORALES**

Jeudi 16 octobre 1997 - Présidence de Mme Catherine Tasca, présidente. La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **désignation** de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **Mme Catherine Tasca, députée, présidente,**
- **M. Jacques Larché, sénateur, vice-président.**

La commission a ensuite **désigné M. Christian Paul, député, et M. Christian Bonnet, sénateur, respectivement rapporteurs, pour l'Assemblée nationale et le Sénat.**

Les deux rapporteurs ont retracé les grandes lignes des travaux de leur Assemblée.

M. Christian Bonnet, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que celui-ci avait manifesté son adhésion au principe du projet de loi en adoptant sans modification son article premier. Il a ajouté qu'animé du souci de ne pas accroître à l'excès la charge de travail des élus et des services municipaux liée à la multiplication des réglementations, parfois inutiles, et préoccupé, en outre, par le coût des mesures proposées, le Sénat s'était, en revanche, opposé à l'utilisation des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie. Il a précisé, qu'aux yeux du Sénat, ces fichiers n'étaient pas suffisamment fiables pour servir de base à l'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales, notamment parce qu'ils comportent un nombre excessif de doublons, estimé à 10 % par l'INSEE, et parce

qu'ils ne fournissent aucune indication sur la nationalité des personnes qui y sont inscrites. Le rapporteur a fait observer qu'à l'inverse, le fichier du recensement établi en application du code du service national ne comportait, par définition, que des citoyens français et que les personnes du sexe féminin y seraient inscrites à partir du 1^{er} janvier 1999. Il en a conclu que ce fichier serait, dès cette date, parfaitement adapté à l'objectif poursuivi par le projet de loi et qu'il était donc préférable de lier l'entrée en vigueur du texte à la généralisation du recensement et de s'abstenir de recourir aux fichiers de l'assurance maladie.

Il a ajouté qu'il n'en résulterait que des conséquences très limitées, le texte ne lui paraissant en tout état de cause pas susceptible d'être mis en oeuvre utilement avant les cantonales et les régionales de mars 1998, alors qu'il pourrait parfaitement fonctionner pour les prochaines municipales de 2001.

M. Christian Paul, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souligné que la majorité de celle-ci était particulièrement attachée à ce que les engagements pris à l'égard des jeunes qui n'avaient pas pu voter lors des dernières élections législatives soient tenus le plus rapidement possible. Il a ajouté que l'Assemblée nationale, tout en ayant suivi avec intérêt les travaux du Sénat, avait décidé de revenir au dispositif initialement présenté par le Gouvernement, prévoyant l'application immédiate de la réforme et assurant, en conséquence, que les jeunes pourraient participer nombreux aux élections régionales et cantonales de 1998. Il a précisé que l'Assemblée nationale n'avait pas méconnu les difficultés techniques inhérentes à cette solution, mais qu'elles ne lui avaient pas paru insurmontables, non plus qu'au Gouvernement et à l'INSEE. Le rapporteur a considéré que le choix de l'Assemblée nationale en faveur de l'application immédiate de la réforme imposait le recours temporaire aux fichiers des organismes d'assurance maladie, en dépit de leurs imperfections, qui, au demeurant, sont celles de tous les fichiers. **M. Christian Paul** a, enfin, rappelé que

l'Assemblée nationale avait adopté deux articles additionnels : l'un – dû à l'initiative de M. José Rossi – étendant le champ d'application du texte aux personnes âgées de dix-huit à vingt et un ans ; l'autre permettant l'inscription d'office, hors période de révision annuelle des listes électorales, des personnes qui atteindraient l'âge de dix-huit ans le jour d'une élection (article 2 bis du projet de loi).

Mme la Présidente a remercié les deux rapporteurs d'avoir aussi clairement présenté à la commission les points de désaccords entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

M. Jacques Larché, vice-président, s'est associé aux propos de **M. Christian Bonnet, rapporteur pour le Sénat**, en insistant sur les difficultés que les communes ne manqueraient pas de rencontrer dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'inscription d'office, si l'on faisait appel aux fichiers de la sécurité sociale, ainsi que sur les coûts supplémentaires qui résulteraient de la réforme. Il a donc jugé indispensable d'en lier l'entrée en vigueur à la date où les jeunes filles seraient, elles aussi, soumises à l'obligation de recensement en vue du service national. Il a, par ailleurs, rappelé qu'accroissant le nombre des électeurs inscrits, la réforme conduirait mécaniquement à une augmentation des taux d'abstention et pourrait avoir une incidence sur les élections à deux tours, compte tenu des seuils prévus par le code électoral pour le maintien des candidatures au second tour.

M. Jérôme Lambert a estimé que le principe de l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales ne pouvait plus être remis en cause, quelles qu'en soient les conséquences sur le déroulement et le résultat de certains scrutins. Il a considéré que la vraie question était celle du choix entre une application différée ou immédiate de la réforme et s'est prononcé en faveur de la seconde solution. Il a reconnu que la mise en œuvre de la nouvelle procédure représenterait une charge supplémentaire pour les services des grandes communes – qui disposeront, au demeurant, des moyens d'y faire

face – mais qu'il n'en irait pas de même dans les petites, où aucune difficulté sérieuse ne devrait être observée. Enfin, il a insisté sur l'intérêt de tout mettre en œuvre pour que les jeunes puissent participer en nombre aux consultations importantes qui doivent être organisées en 1998.

M. Paul Girod a fait observer que la prochaine modification des conditions d'acquisition de la nationalité française accentuerait encore les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme, en accroissant sensiblement le nombre des personnes dont la nationalité devrait être vérifiée et en rendant plus difficile cette vérification.

M. Olivier de Chazeaux a souligné que la réforme serait particulièrement difficile à appliquer dans les grandes villes, où les personnes concernées sont vraisemblablement les plus nombreuses. Il a insisté sur les risques d'erreurs résultant de l'utilisation des fichiers des organismes d'assurance maladie et souhaité, en conséquence, que le législateur approuve le principe de l'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales, mais en retarde la mise en œuvre jusqu'à l'adoption d'un nouveau texte plus précis, dont l'application par les autorités chargées de la révision des listes se heurterait à moins de difficultés. Enfin, tout en reconnaissant que la nationalité des jeunes concernés par la réforme devrait être vérifiée selon la procédure la moins lourde possible, il s'est inquiété des risques de fraude que recèlerait une vérification trop informelle.

M. José Rossi s'est déclaré favorable au principe de la réforme et a souhaité que son champ d'application soit le plus large possible. Il a rappelé que c'était dans cet esprit qu'il avait présenté un amendement, adopté par l'Assemblée nationale, prévoyant l'inscription d'office, pendant une période de trois ans, des personnes âgées de dix-huit à vingt et un ans, dont, à l'heure actuelle, 30 à 40 % ne sont pas inscrites sur les listes électorales. Il a ajouté qu'il entendait par là tirer les conséquences de l'abaissement de vingt et un à dix-huit ans de l'âge de la majorité

électorale, mais a reconnu que sa proposition pouvait se heurter à des objections de nature constitutionnelle. Pour autant, il a jugé pertinents les arguments avancés par le Sénat à l'appui du report de l'entrée en vigueur de la loi et s'est déclaré prêt à apporter son soutien à une solution de compromis consistant à prévoir l'application différée d'une réforme dont le champ serait élargi dans le sens souhaité par lui.

M. Christian Bonnet, rapporteur pour le Sénat, a noté que l'Assemblée nationale n'avait sans doute pas totalement méconnu la nécessité de ne faire appel qu'au seul fichier du recensement, et donc d'attendre que celui-ci concerne les jeunes gens des deux sexes, puisque l'article 2 bis ajouté par elle au projet de loi comportait lui-même une disposition en ce sens.

En réponse à cette remarque, **M. Christian Paul, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a fait observer que l'article 2 bis allait au-delà du dispositif initialement présenté par le Gouvernement et ne pouvait être, de ce fait, d'application immédiate. Sans sous-estimer les risques d'erreur résultant de l'utilisation des fichiers des organismes d'assurance maladie, il a rappelé que les commissions administratives seraient amenées, conformément à leur mission, à contrôler soigneusement les documents qui leur seraient transmis par l'INSEE et à corriger d'éventuelles erreurs.

M. Claude Hoarau a admis que seul le fichier établi en application du code du service national serait suffisamment fiable au regard de l'objectif poursuivi par le projet de loi, du moins lorsque les jeunes des deux sexes y figureraient. Pour autant, il a considéré que l'engagement politique pris par le Premier ministre à l'égard de la jeunesse, répondant à l'attente de l'opinion, devait être tenu, dès lors qu'aucun obstacle insurmontable ne s'y opposait. Il a fait observer, en particulier, que les erreurs éventuelles pourraient être corrigées par les commissions administratives, dont c'est précisément le rôle.

M. Christophe Caresche a estimé que la principale question posée au législateur n'était pas celle des risques hypothétiques de fraude électorale, mais celle des mesures à prendre pour éviter que ne se renouvelle la situation constatée lors des dernières élections législatives, auxquelles de nombreux jeunes n'avaient pu participer. Il a considéré que le report de l'entrée en vigueur de la réforme constituerait un signe extrêmement négatif aux yeux de la jeunesse et souhaité que le législateur ne méconnaisse pas cet élément essentiel.

M. Guy Allouche a reconnu la légitimité des préoccupations du Sénat, mais a aussi estimé fondées celles de l'Assemblée nationale. Il a rappelé que le ministre de l'intérieur avait garanti la possibilité d'appliquer sans délai une réforme qui, au demeurant, ne concernerait pas plus de 750.000 personnes. Les risques d'erreur tenant aux imperfections des fichiers des organismes d'assurance maladie ne lui ont pas paru constituer un obstacle insurmontable à cette application immédiate, le report souhaité par le Sénat ayant, en revanche, pour conséquence regrettable que de nombreux jeunes ne pourraient participer aux élections régionales et cantonales de 1998, ni aux autres consultations qui pourraient toujours intervenir l'année prochaine. Enfin, il s'est déclaré sceptique sur la possibilité d'appliquer la mesure proposée à l'article 2 bis ajouté au projet de loi par l'Assemblée nationale.

M. Christian Paul, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a admis que le texte pouvait être amélioré sur ce dernier point, le dispositif proposé paraissant difficilement applicable à des élections partielles.

Après s'être félicitée de constater que les deux assemblées approuvaient le principe de l'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales, Mme la Présidente a ajouté que cette réforme ne rencontrerait un réel succès que si les nouveaux inscrits étaient incités à exercer leur droit de vote, par exemple par des campagnes d'information. Elle a ensuite invité la commission à se prononcer par un vote sur l'article 2 du projet de loi, relatif aux

fichiers utilisés pour le recensement des jeunes atteignant l'âge de la majorité électorale, dans le texte du Sénat.

Après que **M. Jacques Larché, vice-président**, eut observé que le véritable problème posé par le texte était moins celui de la date de son entrée en vigueur que celui des charges nouvelles qui seraient imposées aux communes, la commission n'a pas adopté l'article 2, dans le texte du Sénat.

Mme la Présidente a alors constaté l'échec de la commission mixte paritaire.

**COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE VÉRIFIER
ET D'APURER LES COMPTES**

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. René Ballayer, président d'âge.- La commission a procédé à l'élection de son Bureau qui est ainsi constitué :

Président : M. Jacques Oudin

Vice-président : M. Joël Bourdin

Secrétaire-rapporteur : M. Marc Massion.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mardi 14 octobre 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président- La délégation a tout d'abord **entendu la communication de M. Jacques Oudin sur la proposition de directive E 838 instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau.**

Le rapporteur a indiqué que le secteur de l'eau avait donné lieu à l'adoption d'une multitude de directives sectorielles, depuis les années 1970, et que la proposition de directive, se substituant à certains de ces textes, permettrait de simplifier une législation abondante, complexe et parfois contradictoire. Les objectifs assignés à une politique durable dans le domaine de l'eau ont pour but de protéger l'environnement, d'assurer l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine et aux secteurs économiques et de réduire les conséquences des inondations et des épisodes de sécheresse. Ces objectifs seront atteints par la mise en oeuvre de mesures adoptées au niveau des Etats membres et de la Communauté.

M. Jacques Oudin a précisé que l'objectif du présent texte était d'atteindre un bon état des eaux à la date limite du 31 décembre 2010, tant pour les eaux de surface que pour les eaux souterraines. Répertoriant les éléments de nouveauté existant dans le texte, il a insisté sur le principe de la gestion des ressources en eau par bassin hydrographique, qui avait fait l'objet d'un soutien quasi-unanime au cours des consultations préalables conduites par la Commission. Il s'est félicité que le modèle pratiqué en France ait ainsi été retenu par les Etats membres et a précisé que les agences de bassin françaises correspondaient aux autorités responsables requises par le texte.

Il a ensuite souligné que l'impératif de qualité des eaux était désormais doublé d'un objectif quantitatif afin

d'augmenter les volumes d'eau disponibles dans l'ensemble de la Communauté par la mise en place, par les Etats membres, de procédures d'autorisation de captage d'eau. Il a également indiqué que la lutte contre la pollution des eaux faisait l'objet d'une approche combinée, et non plus alternative, par la fixation, d'une part, de normes de qualité environnementale, d'autre part, de valeurs limites d'émission dans le milieu aquatique. Ces deux types de mesures se renforceront mutuellement et, pour chaque cas particulier, il est prévu que l'on fera prévaloir l'approche la plus rigoureuse. Il a enfin mentionné l'obligation de facturation de l'eau à son coût réel, en application du principe pollueur-payeur, afin qu'en 2010 la tarification reflète plus fidèlement les coûts économiques, en répartissant les usages de l'eau en au moins trois secteurs économiques différents : ménages, industrie et agriculture.

A l'issue de cette présentation, **M. Jacques Oudin** a indiqué que cette directive-cadre, attendue depuis de nombreuses années, devait être discutée au Conseil environnement du 16 octobre 1997, en vue de son adoption d'ici la fin de l'année. Rappelant à nouveau qu'elle s'inspirait étroitement du système de gestion d'eau français, il a considéré qu'aucun élément ne justifiait de s'y opposer.

En revanche, le rapporteur s'est montré plus que réservé sur une autre directive dont le processus d'adoption est en cours, sans que le Parlement en ait été saisi sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, le Conseil d'Etat ayant considéré qu'elle relevait d'une matière réglementaire. Cette proposition de directive est relative à l'eau potable pour laquelle elle fixe des seuils limites d'admission pour différentes substances dans l'eau destinée à la consommation humaine. Elle prévoit notamment une teneur maximale de 10 micro-grammes par litre pour le plomb, à atteindre quinze ans après l'entrée en vigueur du texte, après une étape intermédiaire de 25 micro-grammes à échéance de cinq ans.

Le rapporteur a considéré que cette exigence était excessive compte tenu du fait que, selon les textes actuel-

lement en vigueur, la norme de 50 micro-grammes jusqu'alors retenue en accord avec l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), n'avait suscité aucun incident général répertorié. Il a par ailleurs fait valoir que cet objectif pénalisait spécialement la France en raison de l'importance du réseau de canalisations en plomb qui y est implanté. On estime que la mise aux normes y induirait des dépenses d'environ 118 milliards de francs, dont 100 milliards pour le seul remplacement des canalisations situées à l'intérieur des habitations privées. Enfin, il a dénoncé le gaspillage financier qui en résulterait, sachant que seuls 10 % de l'eau potable française est effectivement utilisée pour la consommation humaine. Inscrire la lutte contre la teneur en plomb en tête des priorités obligera à renoncer à d'autres actions, parfois plus urgentes, notamment la pollution diffuse et la maîtrise des pollutions d'origine agricole.

M. Jacques Oudin a donc proposé à la délégation qu'elle adopte des conclusions pour, tout à la fois, soutenir la directive-cadre sur la politique de l'eau et s'opposer, sur la limitation de la teneur en plomb, à l'adoption de la directive " eau potable ".

A l'issue de cette présentation, le **président Jacques Genton** a signalé que les élus locaux étaient également confrontés au problème de la présence des nitrates dans l'eau qui oblige à des opérations de traitement particulièrement coûteuses.

M. Christian de La Malène a déclaré soutenir les conclusions du rapporteur, mais s'est inquiété du fait que des directives ultérieures, éventuellement prises en application d'une directive-cadre, puissent par la suite échapper à la compétence du Parlement du fait qu'elles seraient considérées comme réglementaires par le Conseil d'Etat.

M. Michel Barnier a également soutenu la position du rapporteur, tout en insistant sur le fait qu'aucune conséquence sanitaire négative n'avait été déplorée avec l'application de l'actuelle norme de 50 micro-grammes de

plomb par litre d'eau potable. Il a par ailleurs souhaité connaître la position des autres Etats membres sur cette nouvelle limitation de la teneur en plomb.

M. Jacques Oudin a précisé que si certains Etats n'étaient aucunement affectés par cette mesure, en raison de l'absence de canalisations en plomb sur leur territoire, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Espagne subiraient les plus lourdes conséquences financières de cette disposition.

La délégation a alors **adopté les conclusions proposées par son rapporteur.**

La délégation a ensuite **entendu une communication de M. Christian de La Malène sur les propositions E 865, E 870 et E 880 qui tendent à instituer des programmes d'action communautaire concernant respectivement la prévention des blessures, les maladies rares et les maladies liées à la pollution.**

Le rapporteur a tout d'abord indiqué que ces trois textes faisaient suite à une communication de la Commission du 24 novembre 1993 relative au cadre de l'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique, à l'occasion de laquelle ces trois types d'actions avaient été retenus parmi les domaines prioritaires de l'action communautaire. Il a ensuite précisé que ces trois programmes d'action étaient prévus pour la période 1999-2003 et définissaient les objectifs poursuivis et les actions envisagées, ainsi que les moyens financiers qui leur étaient réservés.

Présentant le programme d'action relatif à la prévention des blessures (E 865) **M. Christian de La Malène** a souligné que celui-ci tendait à réunir et diffuser toute information concernant les mesures de prévention des blessures mises en oeuvre par chacun des Etats membres. Les actions envisagées consisteraient notamment à créer des réseaux de communication, à soutenir les campagnes nationales de prévention et à favoriser la collaboration

entre instituts des Etats membres en matière de recherches techniques.

M. Christian de La Malène a ensuite indiqué que le programme d'action concernant les maladies rares (E 870) visait les maladies dont la prévalence dans la population communautaire totale est inférieure à 5 pour 10.000. Les maladies répertoriées dans le monde correspondant à cette définition sont actuellement au nombre de 5.000 et sont essentiellement d'origine génétique. A titre d'exemple, le rapporteur a cité la myopathie et la mucoviscidose. Soulignant qu'elles touchaient, par définition, peu de personnes, **M. Christian de La Malène** a précisé que l'on disposait de peu d'informations à leur sujet. Toute amélioration des connaissances sur la prévention, le diagnostic et le traitement de ces maladies nécessite donc d'importants moyens financiers qu'aucun Etat membre, à lui seul, n'est en mesure de dégager.

Enfin, le rapporteur a présenté le programme d'action relatif aux maladies liées à la pollution (E 880) qui concerne principalement les maladies respiratoires et les allergies. Il a indiqué que trois séries d'actions étaient envisagées dans le cadre de ce programme : l'amélioration de l'information sur ces maladies, la sensibilisation du public sur les risques que la pollution présente sur la santé et le soutien des activités visant à prévenir et réduire ces maladies.

M. Christian de La Malène a ensuite précisé que, pour chacun de ces programmes d'action, les crédits alloués au titre de la première année -1999- s'élevaient à 1,3 million d'Ecus. Le cadre financier pour les quatre années suivantes des programmes (2000-2003) ne sera arrêté qu'une fois que seront connues les perspectives financières pour les années à venir. Enfin, il a indiqué que la gestion de ces programmes serait assurée par la Commission, assistée d'un Comité consultatif composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

M. Christian de La Malène a observé que ces trois textes s'inscrivaient dans la tendance actuelle à une multiplication des programmes de santé publique très ciblés, et donc aux budgets très réduits, conduisant à un éparpillement peu propice à l'efficacité des actions entreprises dans ce domaine au niveau de l'Union. Il a constaté qu'ils viendraient ainsi s'ajouter aux nombreux programmes communautaires déjà mis en oeuvre parmi lesquels on peut citer ceux relatifs à la lutte contre le cancer, le SIDA, l'alcoolisme ou la toxicomanie, alors qu'ils sont peu prioritaires au regard, par exemple, de la question des maladies transmissibles. Par ailleurs, le rapporteur a indiqué qu'il doutait de l'utilité de tels programmes dès lors qu'on ne leur réservait qu'un budget très réduit -1,3 million d'Ecus par programme pour la première année- largement insuffisant au regard des ambitions qu'ils se fixaient.

Enfin, **M. Christian de La Malène** a observé que de tels programmes paraissaient difficilement compatibles avec le principe de subsidiarité. Il a toutefois indiqué que ce point de vue méritait d'être tempéré pour le programme d'action relatif aux maladies rares, l'intervention communautaire dans ce domaine lui paraissant en mesure de dégager une réelle plus-value puisque, à l'échelon national, les actions menées en la matière se révélaient insuffisantes et les moyens trop réduits. Un programme européen pourrait être de nature à créer des synergies entre tous les acteurs concernés par les maladies rares -autorités nationales, professionnels de la santé, instituts de recherche, laboratoires pharmaceutiques- et permettrait ainsi de déboucher sur une analyse, un diagnostic et un traitement pertinents de celles-ci.

M. Christian de La Malène a toutefois précisé qu'un tel programme ne pouvait être efficace que si des moyens financiers suffisants lui étaient réservés et si les priorités étaient identifiées parmi les nombreuses maladies rares répertoriées afin d'éviter un éparpillement des actions entreprises. Enfin, il a jugé indispensable que cette action soit complétée par un programme tendant à favoriser la

recherche et la commercialisation de médicaments appropriés - dits médicaments orphelins - dont le développement était entravé par un manque manifeste de rentabilité commerciale pour les laboratoires pharmaceutiques.

Concluant son propos, **M. Christian de La Malène** a proposé que la délégation adopte des conclusions invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption des programmes d'action relatifs à la prévention des blessures et aux maladies liées à la pollution et à soutenir l'adoption du programme sur les maladies rares tout en veillant à ce que certaines modifications soient apportées à la proposition élaborée par la Commission.

M. Jacques Oudin a approuvé les conclusions du rapporteur sur ces trois programmes d'action en matière de santé publique. Il a, par ailleurs, souligné que ces programmes ne lui paraissaient pas prioritaires au regard en particulier du problème du cancer qui est, depuis peu, la première cause de mortalité en Europe, avant même les maladies cardio-vasculaires.

La délégation a ensuite adopté les conclusions proposées par M. Christian de La Malène.

La délégation a enfin entendu une communication de M. Christian de La Malène relative à la proposition d'acte communautaire E 913 concernant les exigences de sécurité et l'attestation de compétence professionnelle pour le personnel de cabine de l'aviation civile.

M. Christian de La Malène a souligné que ce texte tendait à instituer des normes harmonisées au niveau de l'Union européenne en matière de formation du personnel navigant. Il a indiqué que les dispositions actuelles variaient très largement d'un Etat membre à un autre et que le texte élaboré par la Commission retenait un dispositif très proche de celui en vigueur en France qui subordonne l'exercice des professions concernées à l'obtention d'une licence d'Etat.

Le rapporteur a observé qu'une intervention communautaire sur ce sujet ne lui paraissait pas indispensable et qu'elle semblait seulement avoir pour objectif de répondre favorablement à une demande d'harmonisation émanant des syndicats professionnels concernés. Il s'est, par conséquent, interrogé sur la pertinence de ce texte au regard de l'action communautaire.

A l'issue de cette présentation, **MM. Lucien Lanier et Jacques Oudin** ont approuvé le point de vue du rapporteur ; ils ont souligné que des mesures contraignantes dans ce domaine ne semblaient pas nécessaires.

La délégation a alors considéré que ce texte ne paraissait pas justifié au regard de l'action communautaire.

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président- La délégation a **entendu M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes.**

M. Pierre Moscovici a tout d'abord évoqué l'Union économique et monétaire. Il a souligné que le passage à la monnaie unique constituerait la grande affaire des prochains mois et devrait permettre à l'Europe de s'affirmer comme une grande puissance, capable de faire jeu égal avec les Etats-Unis.

Le ministre a observé qu'au moment de l'entrée en fonction de l'actuel Gouvernement français, il existait une incertitude sur la capacité de la France à respecter les critères de convergence imposés par le traité sur l'Union européenne et qu'une conception disciplinaire de ces critères prévalait alors. Le nouveau Gouvernement s'est attaché à faire adopter par le Conseil européen une résolution sur la croissance et l'emploi, placée sur le même pied que le pacte de stabilité. Il a en outre entrepris de mettre en ordre les comptes publics de la France, ce dont la Commission vient de lui donner acte en prévoyant pour la France un déficit budgétaire de 3,1 % en 1997.

M. Pierre Moscovici a alors souligné que l'Union économique et monétaire avait acquis une crédibilité encore inégalée jusqu'à présent. Les conceptions françaises de cette Union monétaire semblent désormais admises, puisqu'un report de la monnaie unique n'est plus envisagé, que les pays du Sud de l'Europe devraient y participer et que l'idée d'une coordination forte des politiques économiques a beaucoup progressé. Les ministres français et allemand de l'économie et des finances ont en effet trouvé un accord pour la création d'un conseil de coordination entre les pays qui participent à la monnaie unique.

Le ministre a fait valoir que le Gouvernement s'était par ailleurs attaché à obtenir un rééquilibrage de l'Union économique et monétaire, afin que la lutte contre le chômage et la nécessité de développer l'Europe sociale soient davantage prises en considération. A la demande de la France, le Conseil européen a décidé de tenir une réunion exceptionnelle des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Luxembourg en novembre prochain. La préparation de ce Conseil européen sur l'emploi est désormais bien avancée.

Dès le mois d'août, la France a formulé un certain nombre de propositions. Elle appuie la suggestion d'une mise en oeuvre anticipée des mécanismes prévus par le chapitre sur l'emploi du traité d'Amsterdam et soutient les récentes propositions de la Commission européenne visant à l'adoption d'une batterie d'objectifs chiffrés qui guiderait les Etats dans leurs politiques nationales. La France est également favorable à l'échange d'informations sur les " bonnes pratiques " nationales qui ont permis de progresser dans la lutte contre le chômage et défend une approche mieux concertée des restructurations industrielles. Elle appuie le renforcement de la cohérence des politiques communautaires, qui doivent placer au premier rang de leurs objectifs le développement de l'emploi, et propose une mobilisation plus intense des ressources de la Banque Européenne d'Investissement au profit des grands travaux communautaires et du développement de l'emploi dans les PME innovantes. Enfin, le Gouvernement français sou-

haite un renforcement du dialogue social, qui doit se consacrer à des thèmes tels que l'aménagement et la réduction du temps de travail. A cet égard, l'intégration du protocole social signé à Maastricht dans le corps du traité sur l'Union européenne permettra probablement des progrès importants.

M. Pierre Moscovici a ensuite évoqué la mise en oeuvre du traité d'Amsterdam. Soulignant que le contenu de ce traité était plus positif qu'on ne le disait parfois, il a estimé que ce texte marquait un certain nombre d'avancées :

- la mise en place d'outils pour l'approfondissement de la construction européenne, tels que les coopérations renforcées et une certaine extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil ;

- le renforcement de la capacité d'action de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité ;

- le rapprochement entre l'Europe et les citoyens grâce à l'inclusion d'un chapitre social, de dispositions relatives aux droits fondamentaux et de dispositions relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le ministre a en outre observé que la France avait obtenu gain de cause sur un certain nombre de préoccupations qui lui étaient spécifiques, en particulier la confirmation de Strasbourg comme siège du Parlement européen, la reconnaissance du rôle des services publics, enfin l'affirmation de la situation particulière des DOM-TOM. Il a également souligné que les Parlements nationaux seraient désormais mieux associés à l'activité de l'Union et a estimé que l'ensemble de ces avancées constituait, avec le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, un effort important de résorption du déficit démocratique.

M. Pierre Moscovici a alors estimé qu'il serait dommage de renoncer à ces avancées, certes modestes, en refusant de ratifier ce traité. Il a indiqué que la ratification par le Parlement du traité ne devrait pas intervenir avant

le printemps 1998 et la décision relative aux pays participant à la monnaie unique.

Le ministre a fait valoir que le traité d'Amsterdam n'apportait guère de solution aux problèmes institutionnels de l'Union et qu'il serait nécessaire qu'une réforme intervienne avant la conclusion des prochaines négociations d'élargissement. La Commission européenne doit retrouver son rôle d'organe de proposition et d'exécution, exprimant l'intérêt général de l'Union. Cela implique de resserrer la composition du collège des commissaires. En ce qui concerne le Conseil de l'Union européenne, le recours généralisé au vote à la majorité qualifiée devra s'imposer dans une Union élargie. En outre, le poids démographique de chacun des Etats devra être mieux pris en compte dans la pondération des voix au sein du Conseil. L'insuffisance des réformes contenues dans le traité d'Amsterdam explique que la France, la Belgique et l'Italie aient pris l'initiative d'annexer au traité une déclaration stipulant que la réforme des institutions était une condition indispensable à la conclusion du prochain élargissement.

M. Pierre Moscovici a enfin évoqué l'élargissement de l'Union et la réforme des politiques communes. Observant que l'élargissement constituait une perspective inéluctable et positive, il a estimé que les négociations devaient permettre aux pays candidats de reprendre l'intégralité de l'acquis communautaire et qu'il convenait de mener une politique active de préparation de ces pays. Il a en outre souligné qu'il était nécessaire d'englober les pays de l'Union et l'ensemble des pays candidats, y compris la Turquie, dont la vocation européenne est incontestable, dans un cadre collectif. Il a rappelé que la France avait proposé la mise en place d'une Conférence européenne permanente et que cette proposition était en passe d'être acceptée par ses partenaires.

A propos de la réforme des politiques communes et de leur financement, le ministre a indiqué que les débats sur ce sujet se dérouleraient probablement jusqu'en 1999. Il a

fait valoir que, dans le domaine du financement, il convenait d'éviter toute dérive vers une comparaison des " soldes nets ", qui pourrait faire supporter à quelques pays seulement, dont la France, le coût du développement de l'Union et de son élargissement. Il s'est prononcé pour un maintien du plafond de ressources à 1,27 % du PIB et a souhaité que la nouvelle programmation financière soit rigoureuse pour tenir compte des contraintes qui pèsent sur les équilibres budgétaires des Etats.

Evoquant la réforme des fonds structurels, **M. Pierre Moscovici** a souligné que la France veillerait à ce que les régions touchées par le chômage, les zones urbaines fragiles et les zones rurales soient bien traitées. Il a estimé que la réforme de la politique agricole commune devrait, quant à elle, permettre de préserver les intérêts français et la sauvegarde du modèle agricole européen, compétitif mais soucieux du maintien de structures familiales et d'une occupation équilibrée de l'espace.

M. Christian de La Malène a interrogé le ministre sur la constitutionnalité du traité d'Amsterdam et lui a demandé si le Gouvernement avait l'intention de saisir le Conseil constitutionnel à ce propos. Puis il a remarqué que les gouvernements successifs avaient, avant chaque élargissement, présenté comme un préalable la réalisation d'un approfondissement de l'Union, mais que ces proclamations n'avaient jamais été suivies d'effet. Enfin, il s'est demandé si la France n'était pas isolée dans sa volonté de donner une dimension politique à la construction européenne.

M. Daniel Millaud a déploré l'absence de solution aux problèmes des TOM dans le traité d'Amsterdam. Observant que, depuis quarante ans, les TOM étaient sans aucune cohérence tantôt assimilés aux Etats membres, tantôt assimilés aux Etats ACP, il a cité comme exemple de cette incohérence la volonté du Gouvernement d'appliquer aux TOM la directive sur le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales.

M. Pierre Lagourgue s'est inquiété de l'ambiguïté des dispositions du traité d'Amsterdam concernant les DOM, se demandant si elles allaient effectivement permettre une reconnaissance de la spécificité des DOM. Il a craint en effet que le libellé du dernier alinéa de l'article 227, qui exige que les mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques respectent " l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur ", ne limite à l'extrême la portée de ces mesures spécifiques.

M. James Bordas a souhaité que le Gouvernement avance des propositions concrètes en vue du " sommet européen " sur l'emploi. Puis il a déploré que le traité d'Amsterdam n'ait que très peu étendu le champ du vote à la majorité qualifiée.

Mme Danielle Bidard-Reydet s'est interrogée, à son tour, sur les suites concrètes que pourrait avoir le " sommet européen " sur l'emploi. Puis elle a demandé des précisions sur les modalités de ratification du traité d'Amsterdam.

Mme Danielle Pourtaud s'est félicitée des progrès de l'idée d'une coordination renforcée des politiques économiques des pays de la zone euro, tout en demandant des précisions sur la manière dont cette idée était comprise au sein des Etats membres. Après avoir souhaité que le " sommet européen " sur l'emploi parvienne à des objectifs mobilisateurs, elle a relevé, pour s'en inquiéter, que les propositions de la Commission européenne, centrées sur la flexibilité du travail, l'amélioration de l'employabilité, et l'activation des dépenses d'indemnisation, ne recoupaient pas toujours les priorités du Gouvernement.

M. Jacques Habert est revenu sur la déclaration italo-franco-belge. A quels domaines, a-t-il demandé, les signataires souhaitent-ils étendre le vote à la majorité qualifiée ?

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a exprimé la crainte qu'un élargissement sans approfondissement ne

provoque un enlèvement de la construction européenne. Elle s'est interrogée sur la possibilité d'associer d'autres pays à la déclaration italo-franco-belge, et s'est demandée si la France pouvait valablement plaider pour une politique étrangère et de sécurité commune tout en restant à l'écart de l'OTAN.

M. Jacques Genton a indiqué qu'il était personnellement favorable à la ratification du traité d'Amsterdam, tout en souhaitant un élargissement de la déclaration italo-franco-belge. Un refus de ratifier, a-t-il précisé, serait perçu comme une grave atteinte à la construction européenne. Enfin, il a souhaité que le processus de ratification soit exclusivement parlementaire.

En réponse, **M. Pierre Moscovici** a apporté les précisions suivantes :

- le Gouvernement va prochainement consulter le Conseil constitutionnel sur le traité d'Amsterdam ; dans le cas où le Conseil constitutionnel estimerait qu'une révision constitutionnelle est nécessaire, celle-ci pourrait intervenir par la voie du Congrès ;

- l'ensemble du processus de ratification devrait d'ailleurs relever du Parlement, la technicité du traité ne paraissant pas en adéquation avec un référendum ;

- la France n'est pas isolée dans sa volonté de réforme institutionnelle préalable à l'élargissement ; nombre d'Etats membres approuvent l'esprit de la déclaration italo-franco-belge, même s'ils ne l'ont pas signée ;

- compte tenu des circonstances politiques du moment, il n'était pas envisageable de refuser de signer le traité d'Amsterdam au risque de provoquer une crise ; par ailleurs, la France ne pouvait prendre la responsabilité de bloquer le processus d'élargissement ; en revanche elle doit être prête à ne pas signer le traité d'adhésion s'il n'y a pas eu de réforme institutionnelle ;

- la volonté de donner une dimension politique à l'Europe pose le problème du fédéralisme ; mais l'accord

n'ayant pu se faire sur des réformes de base comme l'extension du vote à la majorité qualifiée, on voit mal comment un accord pourrait être obtenu pour mettre en place un système fédéral ;

– la question de la place des TOM dans l'Union est complexe ; ne faudrait-il pas qu'ils précisent eux-mêmes comment ils conçoivent leur avenir vis-à-vis de l'Union ?

– Pour les DOM, la notion de “ mesures spécifiques ”, notamment en ce qui concerne l'octroi de mer, constitue un élément nouveau et un progrès ; mais nos partenaires au sein de l'Union ont tenu à ce que cette possibilité de régime spécifique soit assortie du rappel que les DOM sont partie intégrante de l'Union et qu'ils respectent le droit communautaire ;

– le “ sommet ” sur l'emploi, qui ne doit pas soulever d'espoirs démesurés, devrait avoir un effet mobilisateur et favoriser l'octroi de moyens supplémentaires pour les grands travaux et les programmes destinés aux PME ;

– l'accord franco-allemand a pour but de permettre aux Etats de la zone euro de se réunir de manière informelle, avant les réunions du Conseil “ Eco/Fin ”, pour se concerter sur toutes les grandes questions économiques et financières ; l'indépendance de la Banque centrale européenne n'en sera en rien affectée ;

– le Gouvernement est favorable à des décisions à la majorité qualifiée pour la fiscalité, les fonds structurels, la mise en oeuvre du protocole social ;

– l'affirmation d'une plus forte identité européenne de défense peut certes s'effectuer également dans le cadre de l'OTAN, mais à condition que des responsabilités accrues soient accordées aux Européens ; or, jusqu'à présent, un meilleur équilibre euro-américain reste à trouver.

Mme Danièle Pourtaud s'est inquiétée du faible nombre de Français et de la place réduite de la langue française dans les institutions financières européennes, notamment au sein de l'Institut monétaire européen.

Après avoir rappelé l'indépendance de la Banque centrale européenne, **M. Pierre Moscovici** a souligné que chaque pays participant disposait d'un siège au Conseil d'administration de celle-ci ; enfin, il a assuré qu'il se montrerait vigilant sur la place du français dans cette institution.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES
ET TECHNOLOGIQUES (OPECST)**

Mercredi 15 octobre 1997 - Présidence de M. Jean-Yves Le Déaut, député, président. M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a présenté le rapport sur " L'amiante dans l'environnement de l'homme : ses conséquences et son avenir " que l'auteur, M. Christian Daniel, ancien député, ancien rapporteur, non réélu en juin 1997, n'avait pu présenter lui-même dans le cadre de la dixième législature.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a remercié M. Christian Daniel, convié à cette réunion, pour la qualité de son travail. Rappelant les points essentiels du rapport, M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a indiqué que la décision d'interdiction de l'amiante, prise tardivement, le 3 juillet 1996, était absolument indispensable compte tenu, d'une part, du caractère cancérigène de ce produit (reconnu depuis 1955 pour le cancer du poumon et depuis 1960 pour le mésothéliome) et, d'autre part, de l'échec relatif d'une politique d'utilisation contrôlée de l'amiante dans certains secteurs (métallurgie, bâtiment mais aussi bricolage individuel).

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a ensuite dégagé les grandes lignes de la politique de l'amiante qu'il conviendrait d'adopter dans les années à venir :

- inventaire systématique des bâtiments amiantés et classement de ceux-ci selon une grille d'évaluation (chiffre 1 : pas de dégradation ; chiffre 2 : mesures d'empoussièrément obligatoires ; chiffre 3 : travaux obligatoires) en n'oubliant pas d'inclure dans cet inventaire les matériels SNCF, RATP et les avions ;

- vigilance face aux travaux de désamiantage, en choisissant des techniques adaptées, en imposant un agrément pour les entreprises intervenantes, en traquant les chantiers «sauvages» de désamiantage ;

- recherche des moyens les plus sûrs d'éliminer les déchets d'amiante.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a, en outre, préconisé des mesures de protection pour les travailleurs et les personnes qui vivent avec l'amiante, notamment l'établissement de plans de gestion des bâtiments amiantés, de plans de sécurité "amiante" similaires aux plans de sécurité en matière d'incendie, le recensement de populations exposées et la création d'un statut du travailleur en amiante qui permettrait une reconnaissance plus équitable des maladies professionnelles en ce domaine.

Évoquant en dernier lieu les leçons à tirer de ce problème, **M. Jean-Yves Le Déaut, président, député**, a indiqué que le rapport de M. Christian Daniel proposait :

- d'assurer une évaluation optimale du risque que représente l'amiante et de renforcer la sévérité des normes actuelles ;

- de donner un rôle plus important au médecin du travail et à l'hygiéniste du travail ;

- de mener une politique de précaution vis-à-vis des fibres de substitution en établissant notamment une liste limitative des fibres céramiques réfractaires ;

- d'assurer l'indépendance de l'expertise ;

- d'aider au financement des travaux ;

- de mettre en place une structure de coordination et d'évaluation de la nouvelle réglementation et, au besoin, de nommer un «Monsieur Amiante».

À titre personnel, et pour compléter ce rapport, **M. Jean-Yves Le Déaut, président, député**, a précisé qu'il déposerait une proposition de loi pour la protection

des travailleurs et des populations exposées au risque de l'amiante. Il a également préconisé l'émission d'un timbre consacré à l'amiante, destiné à être diffusé dans les écoles comme les autres timbres sur les maladies pulmonaires.

Répondant à une intervention de **M. Christian Cabal, député**, il a convenu qu'en présence de faibles doses d'amiante, il ne convenait peut-être pas, en effet, d'entreprendre des travaux d'une importance disproportionnée.

Invité par le président à s'exprimer, **M. Christian Daniel** a rappelé que trois experts avaient été associés à la préparation du rapport. Il a souligné que le rôle cancérigène de l'amiante n'était pas discutable mais que ce risque s'était diffusé à l'insu d'une population mal informée et particulièrement dans le secteur artisanal (plombiers, professions du bâtiment...). Bien que le nombre de personnes concernées ne soit pas précisément établi, aucun registre des mésothéliomes n'étant tenu, il a estimé à plusieurs milliers le nombre de victimes appelées à décéder dans les années à venir, de maladies liées à l'amiante. Il a souligné le problème des acteurs institutionnels qui doivent veiller à ne pas se laisser dépasser par les acteurs industriels en donnant l'exemple de produits qui sont fabriqués en France sans amiante pour les envois destinés à l'exportation et avec de l'amiante pour le marché français...

Réaffirmant son attachement à la mise en place d'une expertise indépendante et scientifique, sous le contrôle de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), et à l'établissement d'un inventaire exhaustif - visé par un récent décret de septembre 1997-, il a souhaité que cette surveillance ne vise pas seulement le parc immobilier bâti mais aussi tous les moyens de transports, particulièrement les bâtiments de la marine nationale, qui sont tous calorifugés.

Il a proposé, comme solution bien adaptée, le désamiantage, qui nécessite toutefois un contrôle strict, exercé

par des entreprises agrémentées, des opérations postérieures au désamiantage, les déchets résultants de cette opération, constitués d'amiante friable, étant toxiques. Il a évalué à 1 le taux d'empoussièrément maximum acceptable, ce taux étant auparavant compris entre 5 et 25.

Concluant sur la nécessité d'une structure permanente de surveillance il a cité le philosophe allemand Jonas qui conseillait «prévoyance, prévention et précaution».

M. Christian Cabal, député, après avoir salué les qualités du rapport qui rassemble toutes les connaissances actuelles en ce domaine et formule des propositions intéressantes, a indiqué qu'il restait cependant quelques zones d'incertitudes. Il a estimé que si le risque était incontestable, il n'était pas de dimension apocalyptique. Admettant qu'il convenait d'être très vigilant, il a souhaité que les efforts d'information soient étendus à tous ceux qui ont pu être en contact avec de l'amiante vingt ou trente ans auparavant qui, étant désormais retraités, ne bénéficient pas de la surveillance exercée par les médecins du travail.

Comme alternative au désamiantage, il a évoqué la possibilité d'encapsulation, plus simple et assez efficace, le désamiantage n'ayant de bons résultats que lorsque les indispensables opérations postérieures sont mises en oeuvre et contrôlées.

M. Christian Cabal, député, a précisé les risques sérieux induits par le " désamiantage sauvage ", notamment l'augmentation forte du taux d'empoussièrément de l'atmosphère et l'évacuation des déchets.

Il a fait, a contrario, valoir que l'amiante s'était avéré utile (ainsi le collègue Édouard Pailleron a-t-il brûlé car ses poutres n'étaient pas amiantées) et n'était pas toujours facilement remplaçable, les fibres de substitution n'étant pas d'une totale innocuité (fibres céramiques réfractaires, par exemple).

En conclusion, se demandant si une institution de type «Monsieur Amiante» serait bien utile, il a formé le vœu

que les solutions recherchées soient adaptées à la réalité des risques.

M. Yves Cochet, député, après avoir salué le caractère remarquable de l'étude, a confirmé qu'un des problèmes majeurs en ce domaine était la différence entre les grands chantiers de désamiantage scientifiquement contrôlés et suivis par les médias, et les petits chantiers «sauvages».

Estimant qu'il ne fallait pas écarter l'idée d'un «Monsieur Amiante», il a souligné la nécessité d'un surcroît d'information du public. Toutefois, cette information risquant d'avoir des effets négatifs si elle n'était pas suivie d'actions, il a insisté sur la nécessité d'estimer le coût global des actions à entreprendre.

M. Christian Daniel, a rappelé, en réponse, l'importance de l'inventaire, en indiquant que, lorsque l'amiante vieillit et devient friable, il est dangereux, ce qui implique qu'à terme un large désamiantage s'impose mais qu'il sera réalisé au fil des années.

Au sujet des fibres de substitution, il a évoqué les céramiques, actuellement utilisées comme fibres de protection dans des produits domestiques et dont la diffusion devrait, selon lui, être strictement interdite.

M. Robert Galley, député, a alors remercié **M. Jean-Yves Le Déaut, président, député**, d'avoir invité M. Christian Daniel et a félicité ce dernier pour l'exhaustivité de son rapport.

Mme Michèle Rivasi, député, a évoqué le dysfonctionnement de la commission ministérielle en charge de ce sujet dans deux domaines : l'interdiction de l'amiante dans le domaine public et l'information des consommateurs (qui s'est limitée à l'apposition de la lettre A sur les produits contenant de l'amiante). Elle a souhaité qu'un interlocuteur permanent puisse dialoguer avec ceux qui pratiquent le désamiantage et veiller sur leur formation. Elle a, par ailleurs, fait part de ses inquiétudes à l'égard des produits amiantés qui transitent par les régions frontalières et

accroissent les risques pour la population française. Enfin, elle a émis l'idée d'inclure le contrôle de l'amiante dans les tâches de l'agence sanitaire récemment créée : celle-ci pourrait avoir à surveiller, outre les médicaments et les aliments, les produits chimiques.

M. Claude Gatignol, député, a estimé qu'il fallait évaluer les risques de façon très précise en fonction de la nature du matériau qui retient l'amiante (élément de flo-cage ou élément plus stable). Il a précisé que, dans sa région, de nombreuses demandes de formation au désamiantage avaient été formulées. Il s'est inquiété des mesures qui pourraient être prises contre certains types de toitures couvrant de larges surfaces sur les bâtiments agricoles de construction récente.

M. Philippe Richert, sénateur, a jugé qu'il ne fallait pas être excessif afin de rester crédible auprès de ceux qui connaissent les risques réels pour avoir travaillé pendant des années en utilisant de l'amiante. Il a demandé que soit instauré un véritable dispositif d'information et non un climat de psychose, particulièrement favorable au désamiantage " sauvage " pratiqué par tous ceux qui souhaitent échapper, par avance, à une future réglementation contraignante.

M. Christian Daniel, a déploré le silence trop fréquent des médias et l'inertie relative des acteurs institutionnels par rapport aux acteurs économiques, et repris l'exemple de la simple lettre A apposée sur les produits dangereux au lieu du signe de la tête de mort utilisé pour d'autres produits.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a conclu que tous les membres de l'office reconnaissent la qualité du travail effectué par M. Christian Daniel et leur a confirmé que leurs remarques seraient intégrées au rapport. **Le rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.**

L'office a ensuite nommé trois représentants pour siéger au sein des organismes suivants :

- à la **Commission du génie génétique** : **M. Claude Huriet, sénateur** ;

- à la **Commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire** : **M. Serge Poignant, député**;

- au conseil d'administration de l'**Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs** : **M. Christian Bataille, député**.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a alors indiqué que, par lettre en date du 24 septembre 1997, M. André Lajoinie l'avait informé du souhait de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale que la **saisine de l'office**, opérée par cette commission en octobre 1996, à propos de l'**évolution des techniques et des coûts de production de l'électricité**, et dont MM. Robert Galley, député, et Jacques Valade, sénateur, avaient été nommés rapporteurs en novembre 1996, soit " concentrée sur l'aval du cycle nucléaire ". La délégation pour l'office a pris acte de ce souhait puis, par coordination avec la décision qu'elle avait prise, le 1er juillet 1997, de nommer **MM. Robert Galley et Christian Bataille, députés**, comme représentants de l'office à la mission de réflexion sur l'aval du cycle nucléaire, **elle a confié à ces deux parlementaires la mission de réaliser une étude de faisabilité sur le thème de l'aval du cycle nucléaire**.

En réponse à **Mme Michèle Rivasi, député**, qui s'interrogeait sur la suite à donner au scénario des sites de stockage en surface, **M. Christian Bataille, député**, a rappelé que la loi 91-1381 du 30 décembre 1991 avait défini trois axes de recherche : séparation-transmutation ; laboratoires de recherche et stockage géologique ; conditionnement et stockage en surface ou non selon la nature des déchets. Il a indiqué qu'en votant cette loi, le Parlement avait mené à bien une tâche difficile et que le problème actuel n'était, à ses yeux, pas de remettre en cause l'un ou l'autre point de ce texte mais de veiller à son

application qui est de la compétence du seul pouvoir exécutif.

M. Yves Cochet, député, a précisé qu'il était effectivement indispensable que cette loi fût respectée. Il a cependant estimé que les travaux récents de la commission nationale d'évaluation suscitaient des interrogations substantielles concernant les laboratoires souterrains de recherche et leur coût.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a rappelé que l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques n'avait pas été saisi d'une demande de rapport sur le troisième axe mais sur l'aval du cycle nucléaire. Il a assuré à Mme Michèle Rivasi, député, que, si l'office faisait l'objet d'une saisine nouvelle, les membres de l'office prendraient en compte l'intérêt qu'elle avait manifesté pour ces sujets.

M. Pierre Laffitte, sénateur, a alors souligné, au regard du concept de développement durable, l'intérêt d'une étude sur l'aval du cycle des combustibles fossiles et **M. Philippe Richert, sénateur**, a renouvelé son souhait de voir l'office saisi d'une étude du radon.

M. Robert Galley, député, s'est, pour sa part, engagé à tenir l'office informé périodiquement de l'avancée de l'étude qu'il venait de lui confier ainsi qu'à M. Christian Bataille, député.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, rapporteur, a ensuite présenté l'étude de faisabilité de la saisine sur la connaissance des gènes et leur utilisation.

Après avoir rappelé les règles de fonctionnement de la matière vivante et, plus précisément, les types de macromolécules constituant les cellules, il a évoqué la découverte de la structure de l'acide désoxyribonucléique (ADN) et ses conséquences pour l'ingénierie génétique. Observant que les techniques de cette ingénierie s'appliquaient dans le domaine médical avec la thérapie génique, la production de médicaments par des organismes vivants et le domaine

agricole, avec l'amélioration des qualités technologiques des nouvelles plantes, leur résistance aux parasites et aux conditions de l'environnement, il s'est interrogé sur les risques que ces technologies pouvaient présenter pour l'environnement et la biodiversité du vivant, ainsi que pour la santé humaine.

Ayant souligné le fait que le problème des produits alimentaires contenant des organismes génétiquement modifiés était aujourd'hui d'une acuité considérable en France, il a souhaité limiter son étude aux applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, rapporteur, a précisé que M. Axel Kahn, Mme Marie-Angèle Hermitte et M. Gérard Pascal feraient partie du groupe de pilotage qu'il s'adjoindrait pour son étude, au terme de laquelle il organiserait une audition publique ouverte à la presse et un forum sur Internet.

En réponse à **M. Claude Huriet, sénateur**, qui évoquait la loi sur la bioéthique de 1994 et les compléments qui lui ont été apportés dès 1996, **M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur**, a indiqué que l'on pouvait envisager de mener également une étude dans le champ médical.

M. Yves Cochet, député, a alors évoqué l'idée d'assortir l'étude de " panels de citoyens " ou de " conférences de consensus ".

M. Robert Galley, député, a évoqué le problème de la contamination d'une espèce par des espèces transgéniques et la situation aberrante où se trouvait la France qui ne produit pas de maïs transgénique mais en consomme par l'intermédiaire du tourteau donné au bétail.

À l'issue de cet échange de vues, la délégation a pris acte de l'étude de faisabilité et confié à **M. Jean-Yves Le Déaut, président, député**, le soin d'engager un programme d'étude conduisant à l'établissement d'un rapport.

M. Claude Birraux, député, rapporteur, a alors présenté l'étude de faisabilité d'un rapport concernant l'étude sur la sûreté nucléaire ainsi que sur le programme de réacteur européen à eau pressurisée (EPR) dont l'office a été saisi concurremment par la commission de la production et des échanges et par le Bureau de l'Assemblée nationale en septembre 1997.

Il a rappelé qu'à l'occasion des sept rapports sur la sûreté nucléaire qu'il avait présentés depuis 1990, il avait formulé 118 recommandations qui touchent pratiquement à tous les aspects de la sûreté nucléaire. Il a fait valoir qu'il lui semblait opportun, à un moment important pour l'industrie nucléaire française, d'adresser aux principaux intervenants du secteur nucléaire ces recommandations afin de dresser un bilan et de faire connaître le souhait de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques de suivre attentivement ces questions de sûreté nucléaire.

Par ailleurs, il a rappelé la saisine formulée en mars 1997 et réitérée le 24 septembre dernier, tendant à faire étudier par l'office les conséquences du programme de réacteur européen à eau pressurisée (EPR). Il a rappelé que le Bureau de l'Assemblée nationale avait estimé souhaitable de mener ensemble ces deux études.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a proposé aux membres de la délégation de prendre acte de l'étude de faisabilité présentée par **M. Claude Birraux, député**, et de le confirmer comme rapporteur. Il en a été ainsi décidé.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a évoqué le programme de travaux de l'office pour le dernier trimestre de 1997.

Il a, pour finir, salué la qualité de la journée d'étude organisée au Sénat le 9 octobre, sur le thème " La société de l'information : quel avenir ? ". Les membres de la délégation ont alors donné leur accord pour que soient publiés les actes de cette journée d'étude.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
DÉLÉGATION ET OFFICES
POUR LA SEMAINE DU 20 AU 25 OCTOBRE 1997**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 21 octobre 1997

Salle n° 245

à 16 heures 15

- Communication du Président sur l'application des lois au 30 septembre 1997.

à 16 heures 30

- Audition de Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, porte-parole du Gouvernement, sur les projets de budget de la culture et de la communication.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 21 octobre 1997

Salle n° 263

à 16 heures

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. proposition de loi n° 8 (1997-1998) de M. Gérard César et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, portant diverses mesures urgentes relatives à l'agriculture ;

. proposition de résolution n° 10 (1997-1998) de M. Lucien Lanier sur la proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (n° E-823).

- Examen du rapport d'information¹ de M. Gérard Larcher, Président du groupe d'études sur l'avenir de La Poste et des télécommunications, sur " La Poste, opérateur public de service public, face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen ".

à 18 heures

- Audition de Mme Michelle Demessine, Secrétaire d'Etat au Tourisme, sur le projet de loi de finances pour 1998.

Mercredi 22 octobre 1997

à 10 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 438 (1996-1997) de M. Jacques Oudin sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (n° E-211) (Rapport n° 32 (1997-1998), de M. Henri Revol, mis en distribution le mercredi 15 octobre 1997) (1)

Délai-limite, fixé pour le dépôt, auprès du secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de

(1) Conjointement avec le groupe d'études sur l'avenir de La Poste et des télécommunications.

résolution adoptée par la commission :
mardi 21 octobre 1997 à 12 heures.

- Adoption de la Résolution de la commission sur cette proposition de directive.

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

Mardi 21 octobre 1997

à 16 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat chargé de la coopération

Mercredi 22 octobre 1997

Salle n° 216

à 9 heures 30

- Audition du Général Jean Rannou, chef d'état-major de l'armée de l'air

à 15 heures

- Audition du Général Jean-Philippe Douin, chef d'état-major des armées

à 16 heures 30

- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères

Commission des Affaires sociales

Mardi 21 octobre 1997

à 11 heures 30

Salle n° 213

- Examen des amendements éventuels 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 (rapporteur : M. Jean-Louis Lorrain).

Mercredi 22 octobre 1997

à 16 heures 30

Salle n° 213

- Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.

Jeudi 23 octobre 1997

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Examen de l'avis de M. Jacques Bimbenet sur le projet de loi n° 11 (1997-1998) relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs victimes.

- Désignation du sénateur appelé à siéger au sein du Conseil d'administration du centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts.

- Communication du Président sur le contrôle de l'application des lois.

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

Mardi 21 octobre 1997

Salle de la Commission

à 16 heures :

Projet de loi de finances pour 1998

- Audition de M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat aux anciens combattants.

- Examen du rapport sur les crédits des anciens combattants et article 62 rattaché (M. Jacques Baudot, rapporteur spécial).

à 18 heures 30 :

- Examen des éventuels amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution no 265 (1996-1997), présentée en application de l'article 73 bis du règlement par M. Denis Badré, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de télécommunications (no E 785).

Délai limite fixé pour le dépôt, auprès du secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission : lundi 20 octobre 1997 à 17 heures.

- Adoption de la résolution de la commission sur une proposition de directive du Conseil.

Mercredi 22 octobre 1997

Salle de la Commission

à 14 heures 30 :

Projet de loi de finances pour 1998

- Examen du rapport sur les crédits de l'équipement, des transports et du logement :

IV- Mer : Ports maritimes (M. Marc Massion, rapporteur spécial).

- Communication de M. Marc Massion sur la compétitivité des ports français.

- Examen des rapports sur les crédits de l'équipement, des transports et du logement :

II- Transports :

• Routes et sécurité routière (M. Gérard Miquel, rapporteur spécial) ;

• Transports terrestres (M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial).

à 17 heures :

- 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 les articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1998.

- Examen du rapport sur les crédits de l'équipement, des transports et du logement :

II.- Transports : Transport aérien et météorologie (M. Yvon Collin, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur le budget annexe de l'aviation civile (M. Yvon Collin, rapporteur spécial).

Jeudi 23 octobre 1997

à 9 heures 30 (Salle Médicis):

- Audition de M. Michel Devilliers, directeur-adjoint à la direction des études et des synthèses économiques de l'INSEE, de M. Philippe Bouyoux, sous-directeur de la prévision, et des représentants des principaux instituts de prévision sur la situation de l'économie française et ses perspectives d'évolution.

à 15 heures (Salle de la commission) :

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1998

- Examen du rapport sur les crédits de l'équipement, des transports et du logement :

IV.- Mer : Marine marchande (M. René Régnauld, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur le budget annexe des Monnaies et médailles (M. Claude Haut, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits des services du Premier ministre :

IV.- Plan (M. Claude Haut, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits du commerce extérieur (Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'économie, des finances et de l'industrie :

III.- Industrie (M. Bernard Barbier, rapporteur spécial).

Groupe d'étude sur l'artisanat

Mardi 21 octobre 1997

11 heures 30

Salle n° 104

- Réunion de travail dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 1998

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

Mardi 21 octobre 1997

à 9 heures

Salle de la commission

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 281 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le code civil pour l'adapter aux stipulations de la convention de La Haye sur la loi applicable aux régimes matrimoniaux et organiser la publicité du changement de régime matrimonial obtenu pour l'application d'une loi étrangère (rapporteur : M. Luc Dejoie).

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission des Lois sur la proposition de loi n°284 (1996-1997) de M. Jacques Larché, relative à la validation de certaines admissions à l'examen d'entrée à un centre de formation professionnelle d'avocats (rapporteur : M. Pierre Fauchon).

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission des Lois sur la proposition de loi organique n°261 (1996-1997), adoptée par l'Assemblée natio-

nale, relative à la fiscalité applicable en Polynésie française (rapporteur : M. Lucien Lanier).

Mercredi 22 octobre 1997

à 9 heures et éventuellement 14 heures 30

Salle de la commission

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 27(1997-1998), adoptée par l'Assemblée nationale, relatif au fonctionnement des conseils régionaux ;

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n°34 (1997-1998) présentée par M. Maurice Blin et plusieurs de ses collègues, tendant à créer une commission d'enquête afin de recueillir les éléments relatifs aux conditions d'élaboration de la politique énergétique de la France et aux conséquences économiques, sociales et financières des choix effectués (dont la commission des Affaires économiques est saisi au fond).

- Examen du rapport, de M. Charles Jolibois sur le projet de loi n° 11 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs victimes et sur la proposition de loi n°360 (1996-1997) de M. Serge Mathieu, relative à la répression des crimes sexuels commis sur les mineurs.

Jeudi 23 Octobre 1997

à 9 heures

Salle de la commission des Lois

- Examen des amendements éventuels au projet de loi organique n° 381 (1996-1997) relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et portant transposition de

la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (rapporteur : M. Pierre Fauchon).

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 208 (1996-1997) portant transposition de la directive 94/47 CE du Parlement Européen et du Conseil du 26 octobre 1994 concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers (rapporteur : M. José Balareello).

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mercredi 22 octobre 1997

à 11 heures 30

Salle n° 261

- Communication de M. Paul MASSON sur le protocole du Traité d'Amsterdam intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

- Communication de M. Jacques GENTON sur la session de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE de Varsovie (juillet 1997) et sur la Conférence de Monaco sur les coopérations économiques sous-régionales (octobre 1997)

L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

Mercredi 22 octobre 1997

à 10 heures

Salle de la commission des finances

- Renouvellement du bureau.
- Nomination de rapporteurs.