

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00<sup>1</sup>  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

44<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du jeudi 8 décembre 1994**



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

1. Procès-verbal (p. 6976).
2. **Loi de finances pour 1995.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6976).

#### Affaires étrangères

M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.

### PRÉSIDENCE DE M. ROGER CHINAUD

Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; MM. Jacques Chaumont, rapporteur spécial de la commission des finances ; Bernard Guyomard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; Guy Penne, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, pour les relations culturelles extérieures ; Joël Bourdin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour les relations culturelles, scientifiques et techniques ; Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères ; Jean Garcia, Jean-Pierre Cantegrit.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 7000)

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE

3. **Rappels au règlement** (p. 7000).  
Mme Hélène Luc, M. le président.  
MM. Charles Lederman, le président, Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.
4. **Loi de finances pour 1995.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 7001).

#### Affaires étrangères (suite)

MM. Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, André Bettencourt, Maurice Couve de Murville, Henri Goetschy, Mme Monique ben Guiga, MM. Serge Mathieu, Christian de La Malène, Guy Penne, Michel Crucis, Yves Guéna, Michel Caldaguès, Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.

Crédits des titres III et IV. - Adoption (p. 7032)

Sur les crédits du titre V (p. 7032)

Amendement n° II-53 de la commission. - MM. le rapporteur spécial, le ministre. - Retrait.  
Adoption des crédits.

Crédits du titre VI. - Adoption (p. 7032)

### PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

5. **Rapport relatif à l'évolution de la sécurité sociale.** - Déclaration du Gouvernement et débat sur ce rapport (p. 7032).

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 7032)

### PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILY

MM. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances ; Claude Huriet, Charles Metzinger, Charles Descours, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Jacques Oudin, Mmes Marie-Claude Beaudeau, le ministre d'Etat.

Clôture du débat.

6. **Communication de l'adoption définitive d'une proposition d'acte communautaire** (p. 7060)
7. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 7061).
8. **Dépôt de propositions d'acte communautaire** (p. 7061).
9. **Renvoi pour avis** (p. 7061).
10. **Dépôt d'un rapport** (p. 7061).
11. **Ordre du jour** (p. 7061).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à neuf heures cinquante-cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## LOI DE FINANCES POUR 1995

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale [n<sup>os</sup> 78 et 79 (1994-1995).]

### Affaires étrangères

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires étrangères.

Monsieur le ministre, nous sommes heureux que vous soyez parmi nous ce matin. Nous savons que votre tâche n'est pas facile étant donné la situation internationale actuelle. Dans ce contexte difficile, nous vous remercions d'accomplir un travail remarquable.

Je vous donne la parole, monsieur le ministre.

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord vous remercier de vos paroles de bienvenue. Les appréciations que vous avez bien voulu porter me touchent dans ce contexte qui, il est vrai, n'est pas facile.

Les circonstances placent, en effet, la présentation du projet de budget du ministère des affaires étrangères sous le signe de la gravité.

Vous comprendrez que je souhaite, avant de vous exposer le détail des mesures que le Gouvernement vous demande d'adopter, évoquer brièvement la situation en Bosnie et replacer l'action que nous y menons dans le cadre plus général de notre politique étrangère.

Voilà dix-huit mois que la crise yougoslave mobilise une grande part - certains jours, je serais même tenté de dire l'essentiel - de notre énergie. Sans jamais relâcher son effort, la France a multiplié les initiatives, exposé,

hélas ! la vie de ses soldats, afin de trouver une issue à ce conflit et de soulager les souffrances de ceux qui en étaient les victimes.

Quelles que soient les vicissitudes du moment, nous ne pouvons pas négliger les résultats auxquels ces efforts inlassables ont abouti : le desserrement, depuis le mois de février dernier, de l'étau qui étranglait Sarajevo, une baisse globale de l'intensité des combats jusqu'à la reprise de l'offensive à Bihac, l'élaboration d'un plan de paix que seule l'obstination des Serbes de Pale empêche encore de se concrétiser.

Face à cette obstination, face aux nouvelles agressions contre la zone de sécurité de Bihac, il nous fallait tenter de réagir, en persévérant dans la ligne de conduite que nous nous sommes tracée : fermeté à l'égard des agresseurs afin de marquer notre refus du fait accompli et d'obtenir le respect effectif de la zone de sécurité de Bihac et des autres zones protégées par les Nations unies, et relance d'un processus diplomatique d'ensemble, qui finira, je l'espère, par les amener à la raison en accentuant leur isolement.

Je me dois de répéter une fois encore qu'il n'est pas aujourd'hui d'alternative à cette double démarche, sauf à vouloir abandonner les peuples de Bosnie au déchaînement de nouveaux combats dont nul ne peut connaître l'issue.

La réunion ministérielle du groupe de contact, qui s'est tenue le 2 décembre dernier à Bruxelles, a permis de ressembler l'unité des grandes puissances autour d'une stratégie diplomatique globale et cohérente.

Il est essentiel que toutes les parties qui ont accepté le plan de paix dans le cadre ainsi tracé ouvrent le dialogue entre elles afin de rechercher un accord rapide concernant à la fois la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie.

Malheureusement, les contacts que j'ai pris tout récemment à Belgrade et à Budapest avec les présidents Izetbegovic, Tudjman et Milosevic n'ont pas permis, pour l'instant, d'enclencher ce dialogue. J'ai observé, de part et d'autre, la même obstination et la même volonté de poser, à toute rencontre, des préalables dont on sait qu'ils sont inacceptables pour l'autre partie.

Cependant, la situation de la FORPRONU sur le terrain devient, comme je l'ai déclaré hier, intenable. Nous ne pourrions accepter longtemps que des dizaines et des dizaines de soldats français, mais aussi britanniques, espagnols, canadiens, néerlandais ou scandinaves, soient, jour après jour, pris en otages, faits prisonniers, au sens le plus concret du mot, par les troupes bosno-serbes.

C'est la raison pour laquelle il me semble que nous sommes aujourd'hui, hélas ! plus proches que jamais de ce que j'ai appelé, dès l'an dernier, « la solution du désespoir ». Nous ne sommes pas à l'abri d'un revirement de position de tel ou tel de nos partenaires. Les déclarations des leaders républicains du Congrès américain sont inquiétantes, puisque reviennent à la fois l'idée de la levée de l'embargo sur la fourniture des armes entraînant *ipso facto* l'opération de retrait de la FORPRONU sur le terrain ainsi que celle du recours à des frappes aériennes

dites « robustes » dont, dans le même temps, les responsables militaires de l'Alliance atlantique nous expliquent qu'elles seraient inopérantes.

Dans de telles conditions, il était de mon devoir de dire que les opérations de planification du retrait éventuel de la FORPRONU doivent être engagées sérieusement par les autorités dont cette responsabilité relève, c'est-à-dire les Nations unies et l'OTAN.

Qu'on ne s'y méprenne pas, l'opération de retrait n'est pas engagée. En toute hypothèse, la décision devrait être prise en étroite coordination avec nos partenaires, tout particulièrement avec nos partenaires européens. Mais il faut que l'on sache aujourd'hui ce que signifierait concrètement la mise en œuvre d'une telle décision si elle devenait inévitable.

Ce serait, je l'ai dit à de multiples reprises, la politique du pire. Je crois qu'elle conduirait à l'embrasement général de la situation en Bosnie, et peut-être dans les pays voisins.

Je suis plus que jamais déterminé à tout faire pour l'éviter, mais il y a des moments où il faut dire la vérité et dénoncer, comme je l'ai fait, l'obstination des uns ou la démagogie des autres, si l'on veut éviter que le pire, hélas ! ne se rapproche encore de nous.

C'est en ayant à l'esprit ces éléments, et aussi parce que la crise yougoslave démontre, s'il en était besoin, la nécessité d'un renforcement des responsabilités européennes en matière de sécurité et de défense, que je me propose de vous présenter maintenant les grands objectifs qui inspirent l'action du Gouvernement dans les différents domaines de la politique étrangère, à savoir organiser une Europe élargie, mieux assurer la sécurité de notre continent et assumer les responsabilités mondiales qui nous incombent.

Nous voici, aujourd'hui, à la veille d'une échéance diplomatique importante, puisque la France assumera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Contrairement à ce qui se dit parfois, ce n'est pas une Europe désorientée ou impuissante dont la France s'apprête à assumer la présidence. Au cours de l'année écoulée, l'Union a connu, bien au contraire, des progrès décisifs. Elle a démontré concrètement sa solidarité et son autorité lors de la phase finale des négociations du GATT. Elle a surmonté les crises monétaires qui menaçaient sa cohésion. Elle a ainsi pu avancer sur la voie de l'Union économique et monétaire, dont la deuxième phase a commencé le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Elle a mené à bien la réforme de ses ressources propres, écartant ainsi, pour plusieurs années, le spectre de toute crise financière. Enfin, elle s'apprête à accueillir en son sein trois nouveaux membres, qui se sont engagés à assumer l'ensemble de l'acquis communautaire.

Je n'hésite pas à dire que ces succès sont en grande partie imputables aux efforts que la France a déployés sur la scène européenne, à notre ambition et à notre pragmatisme. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que c'est à l'obstination française que les Européens doivent d'avoir obtenu, sur le GATT, un accord qui préserve leurs intérêts collectifs.

**M. Yves Guéna.** Très juste !

**M. Alain Juppé,** *ministre des affaires étrangères.* Nous avons fait preuve de la même fermeté et du même pragmatisme pour l'application des accords de Schengen. Nous avons ainsi obtenu, l'an passé, que leur entrée en vigueur soit subordonnée au renforcement effectif des

mesures de sécurité que nous jugeons indispensables. Nous allons à présent pouvoir aborder la phase d'expérimentation du système d'information Schengen.

La présidence française sera l'occasion de faire avancer l'Europe dans d'autres domaines que nous jugeons essentiels. Il en va ainsi de la contribution qu'apporte l'Europe à la croissance et à l'emploi. Il nous appartiendra de veiller, au cours du prochain semestre, à l'exécution ou au prolongement de plusieurs initiatives importantes, qu'il s'agisse de la création de réseaux transeuropéens de transport, de l'exploitation du potentiel des PME européennes ou encore des possibilités offertes en matière d'information.

Je pense encore au domaine culturel, avec la réforme de la directive « Télévision sans frontières » et le renouvellement du programme MEDIA, le mouvement d'expression pour le développement des initiatives audiovisuelles, et au domaine agricole, où nous nous sommes félicités d'avoir récemment obtenu une diminution de trois points du taux de la jachère arrêté par les Douze, alors que doit s'achever, cette année, la réforme de la politique agricole commune, et où nous veillerons à ce que soient prises en compte les réserves que nous inspire la proposition de réforme du marché du vin avancée par la Commission.

**M. Emmanuel Hamel.** Dangereuse !

**M. Alain Juppé,** *ministre des affaires étrangères.* Au-delà, l'exercice de la présidence nous impose également de savoir proposer à nos partenaires une vision de la construction européenne à moyen terme conforme à nos vœux et adaptée au nouveau contexte international : une Europe élargie, forte et solidaire, décidée à peser de tout son poids sur la scène internationale, mais respectueuse des États qui la constituent.

Nous allons, comme je l'ai dit, accueillir dans moins d'un mois trois nouveaux États membres. Nous avons évoqué, l'an dernier, à Copenhague, une liste de pays qui ont vocation à nous rejoindre à leur tour : les six pays d'Europe centrale et orientale, la Slovénie et les trois États baltes.

Je dis au passage que, contrairement à ce qui a pu être insinué ici ou là et reproduit à la une de certains journaux de Budapest ou de Varsovie, la France accueille cette perspective sans aucune espèce de restriction mentale. Nous sommes profondément convaincus que cet élargissement est à la fois inéluctable et souhaitable, pour des raisons à la fois politiques et morales, parce que nous l'avons toujours dit et promis. Nos engagements passés, mais aussi notre propre intérêt, nous commandent de hâter l'intégration de ces pays au sein de l'Union européenne. À Chypre et à Malte, nous avons également donné des assurances. Il faudra bien, un jour, une fois la paix revenue - parce qu'elle reviendra - s'interroger sur les relations de l'Union européenne avec les pays des Balkans.

Comment, dans ces conditions, définir l'architecture de cette Europe ainsi élargie ? En premier lieu, la liste que je viens d'évoquer ne comprend pas, vous l'avez noté, un certain nombre de pays qui entretiennent pourtant avec l'Europe des liens anciens et étroits, en particulier la Russie et les États qui lui sont associés au sein de la Communauté des États indépendants.

Leurs spécificités sont telles, en effet - Malraux disait, de manière lapidaire, que la Russie n'était ni en Europe ni en Asie, mais en Russie - qu'ils ne sauraient à nos yeux faire partie de ce que nous appelons, dans la terminologie géométrique actuelle, « le cercle du milieu », celui des États membres, selon la formule de M. le Premier ministre.

Ils sont cependant et ils doivent être de plus en plus des Etats partenaires qu'il ne s'agit en aucune manière d'abandonner à eux-mêmes ou d'isoler, mais qu'il faut, au contraire, insérer dans un dispositif de coopération plus vaste et plus souple que celui de l'Union.

A l'égard des futurs Etats membres, ensuite, nous avons d'autres responsabilités. Il ne suffit pas, en effet, d'affirmer la vocation de ces pays à nous rejoindre. Encore faut-il les aider à concrétiser cette perspective. C'est déjà, bien entendu, l'objet du programme d'aide à la restructuration économique des pays de l'Europe centrale et orientale, le programme PHARE, et des accords d'association que nous signons avec eux mais sans doute faudra-t-il aller au-delà. Le Conseil européen d'Essen doit nous permettre de préciser les mesures qu'appelle, pour chacune des parties, cette stratégie d'intégration progressive.

En tout état de cause, la perspective d'une Europe élargie, regroupant des pays dont les situations seront, malgré tout, plus disparates qu'aujourd'hui, nous oblige à envisager de nouvelles distinctions au sein, cette fois, des Etats membres eux-mêmes, non que les nouveaux adhérents puissent échapper aux disciplines fondamentales qui sont définies par les traités, les règles du grand marché, les principales politiques communes ou la coopération politique, mais afin de tenir compte de la diversité accrue que générera l'élargissement. Il faudra bien organiser, au sein de l'Union européenne, ce que j'ai appelé, pour ma part, des solidarités renforcées, qui permettent que certaines politiques spécifiques soient mises en œuvre par des Etats en nombre plus restreint, comme c'est déjà le cas, du reste, pour l'Union économique et monétaire, pour l'Europe sociale ou pour la défense européenne.

L'essentiel est que ces solidarités demeurent ouvertes aux autres Etats membres qui désireraient ensuite les rejoindre. Il s'agit donc, à nos yeux, non pas d'institutionnaliser un quelconque noyau dur intangible, mais de garantir à ceux qui veulent aller plus vite et plus loin la possibilité de le faire selon le rythme qu'ils souhaitent, dans le cadre d'une union à vingt, vingt-cinq ou trente membres.

Au-delà de la polémique, tout à fait légitime et que je préfère d'ailleurs qualifier de « débat d'idées », qui se développe dans notre pays, et dans tous les pays d'Europe en général, dans la perspective de 1996, je vois émerger progressivement des éléments de consensus. J'en dénombre au moins deux.

D'abord, l'Europe doit s'élargir, et cela malgré les réticences qui se manifestent ici ou là. Les conditions dans lesquelles ont été ratifiés les traités d'adhésion à l'Assemblée nationale en ont encore apporté la démonstration il y a quelques jours.

Ensuite, cette Europe élargie doit trouver des modalités d'organisation plus souples et permettre à ceux qui veulent en faire plus, plus vite, de le faire.

Je crois que ces deux propositions se retrouvent finalement un petit peu dans toutes les interventions auxquelles nous assistons depuis quelque temps.

Comme la France n'a cessé de le répéter, cette perspective implique, de surcroît, une réforme en profondeur des institutions de l'Union européenne. Un rendez-vous a été pris à ce sujet pour 1996. Un groupe de représentants des Etats membres et de la commission a été constitué, après le sommet de Corfou, afin de préparer cette échéance.

Il nous faut, bien entendu, clarifier encore nos propres idées afin de faire prévaloir la conception de l'Europe qui est la nôtre en imaginant le dispositif qui dotera cette union élargie d'institutions plus efficaces, plus représentatives, plus transparentes.

C'est d'abord le conseil, émanation directe des exécutifs nationaux, qui, en tant que source de toute légitimité européenne, doit être l'objet de notre attention.

Il nous faut rationaliser les procédures aujourd'hui inutilement complexes et nombreuses selon lesquelles il est amené à statuer.

Il nous faut également prémunir cette institution contre les risques de distorsions, de blocages qui pourraient survenir lors des votes à la majorité qualifiée. Sans doute faudra-t-il une réforme du système de pondération des voix en vigueur afin d'éviter qu'une coalition de circonstances ne puisse imposer ses vues aux Etats représentant la majorité des populations au sein de l'Union.

Il faut aussi renforcer les attributions de la présidence dans le domaine des relations extérieures afin de mieux affirmer l'identité et le statut de l'Europe sur la scène internationale. Peut-être conviendra-t-il, d'ailleurs, de prolonger la durée d'exercice de ces présidences car, avec quinze membres aujourd'hui, c'est tous les sept ans et demi que reviendrait le tour des grands pays. C'est un sujet de réflexion que nous ne devons pas éluder.

La commission ne constitue pas, à nos yeux, l'ébauche d'un exécutif fédéral. Sa capacité d'initiative, telle qu'elle ressort d'ailleurs des traités, doit être certes préservée, mais il convient d'encadrer plus rigoureusement son action, peut-être en précisant sa responsabilité devant le conseil et le Parlement européen. Je suis, pour ma part, très attaché à l'idée de mandat donné par le conseil à la commission et de compte rendu de mandat effectué par la commission au conseil,...

**M. Roger Chinaud.** Très bien !

**M. Alain Juppé,** *ministre des affaires étrangères.* ... comme nous avons réussi à le faire lors de la négociation du GATT.

Le Parlement européen, enfin, a vu ses pouvoirs renforcés dans le cadre de l'Acte unique et du traité de Maastricht. Il dispose d'un véritable pouvoir de contrôle, voire de codécision dans certains domaines. C'est donc sur un autre terrain que nous devrions agir pour renforcer son autorité, en réformant sans doute son mode d'élection, afin de rapprocher cette institution des électeurs européens.

Le contrôle qu'exercent les parlements nationaux sur les processus communautaires constitue également une garantie démocratique essentielle. Les expériences déjà engagées dans ce sens en France, avec l'application de l'article 88-4 de la Constitution, ont démontré tout l'intérêt de cette approche ; celle-ci mériterait d'être systématisée et étendue.

Nous aurons naturellement à discuter, en d'autres temps, du détail de ces propositions, mais l'énoncé de ces quelques idées dit assez ce que la France ne saurait, à mes yeux, accepter, à savoir une solution consistant à créer une sorte de super Etat européen, à faire de la Commission son exécutif et à ne laisser au Conseil qu'un pouvoir de contrôle. Si cette configuration a pu nourrir certaines rêveries utopistes en d'autres temps, il reste que le premier principe de notre politique européenne est d'abord un principe de réalité.

Quelles sont les réalités de l'Europe ? Quels sont les piliers sur lesquels on peut la bâtir ? Telles sont les questions que se posait le général de Gaulle. Nous continuons

à faire nôtre sa réponse : « En vérité, ce sont les Etats les seules entités qui aient le droit d'ordonner et le pouvoir d'être obéis. »

**MM. Emmanuel Hamel et Yves Guéna.** Très bien !

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Une autre ambition inspirera la présidence française : mieux assurer la sécurité et la stabilité de notre continent. J'indique tout de suite que cet objectif s'entend, à nos yeux, de la manière la plus large. Il concerne non seulement les institutions et les instruments dont les Quinze sauront se doter, mais également leur contribution à la stabilisation des régions qui se trouvent à leur porte, notamment en Méditerranée et dans les Balkans.

Sur notre initiative, des avancées significatives ont déjà été obtenues au cours de l'année qui vient de s'écouler. Les derniers mois nous ont, en effet, permis d'aboutir à une ultime clarification des rôles dévolus aux organisations militaires présentes sur notre continent.

Le sommet de l'Alliance atlantique, en janvier dernier, nous a amenés à réaffirmer l'importance du lien transatlantique, et nous sommes également tombés d'accord pour affirmer, dans des termes qui se rapprochent au plus près de ceux du traité de Maastricht, la nécessité d'une identité européenne de défense.

De ce fait, l'ambition d'une défense commune prend corps en Europe. Elle gagne, à présent, ceux de nos partenaires qui étaient demeurés à l'écart des initiatives pionnières engagées par la France et par l'Allemagne. La décision de créer un groupe aérien franco-britannique qui a été prise lors du sommet de Chartres, voilà quinze jours, en constitue l'illustration la plus récente.

Je me dois de mentionner la proposition, cette fois de caractère prospectif, que nous avons faite à nos partenaires de l'UEO et qu'ils ont acceptée, à savoir la rédaction d'un Livre blanc sur l'avenir de la sécurité du continent européen confiée à la fois aux membres actuels de l'UEO et à ses membres associés d'Europe centrale et orientale.

Tirant les leçons de la crise yougoslave, la France s'est également efforcée d'aider à faire prévaloir, en Europe, les principes de la diplomatie préventive. C'est le sens du pacte de stabilité - idée lancée par M. Edouard Balladur - dont les Douze ont fait la première des actions communes prévues dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, la PESC.

Je sais que ce projet a parfois été accueilli avec quelque scepticisme, ici ou à l'extérieur de nos frontières, voire avec inquiétude. Était-il, par exemple, raisonnable d'aborder de front des sujets sensibles, comme ceux des frontières ou des minorités ? Pourtant, la conférence qui s'est tenue à Paris, au mois de mai, a permis de lancer la réflexion. Des tables rondes régionales consacrées, d'une part, aux pays baltes et, d'autre part, à l'Europe centrale et orientale se sont tenues depuis, et, si le sommet de Budapest, lundi et mardi derniers, a été, pour ce qui concerne la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE, décevant, je voudrais dire au Sénat que la réunion intermédiaire du pacte de stabilité qui s'est tenue à cette occasion à Budapest a été, au contraire, extrêmement positive. Étaient réunis tous les pays concernés, y compris la Russie, et j'ai été un peu surpris - je l'avoue - par le caractère et la tonalité très positifs, pour ne pas dire enthousiastes, de tous les participants qui se sont exprimés.

Ils ont estimé que le lancement d'initiatives prises par le pacte de stabilité avait d'ores et déjà changé le climat des relations entre certains pays d'Europe centrale et

orientale. Ils ont tous manifesté leur intention de conclure, dans les prochains mois, des traités d'amitié et de bon voisinage qui seront, en quelque sorte, apportés « dans la corbeille » du pacte de stabilité.

J'ai pu annoncer que la France organiserait, les 20 et 21 mars prochains, à Paris, la conférence finale qui permettra de conclure positivement l'exercice du pacte de stabilité.

La sécurité de l'Union européenne, même élargie aux pays d'Europe centrale et orientale, ne peut toutefois être envisagée indépendamment de la situation que connaîtront les régions situées à la périphérie de notre continent.

C'est, bien sûr, dans cet esprit qu'il faut envisager l'avenir de nos relations avec les pays des Balkans.

L'Europe ne pourra se permettre d'avoir à ses portes une région durablement marginalisée et instable. Nous devons nous efforcer de gagner nos partenaires à l'idée suivante : une fois la paix revenue dans l'ancienne Yougoslavie - comme je l'ai dit tout à l'heure, elle reviendra - ce sont tous les pays de l'ancienne fédération qui auront vocation à s'engager dans un processus de rapprochement avec l'Union.

Il s'agit là, bien entendu, d'un projet à long terme qui doit être envisagé dès aujourd'hui.

C'est la perspective de cette intégration ultérieure et les mesures d'encadrement qui la prépareront qui constitueront, demain, la meilleure garantie de la stabilité dans cette région du cœur de l'Europe.

Il nous faut également songer aux évolutions que connaissent la Russie ainsi que les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants.

La situation intérieure russe n'est plus, depuis quelques mois, sous les feux de l'actualité. L'absence d'échéance électorale à court terme, une certaine stabilisation de la situation politique, les progrès chaotiques mais incontestables de la transition économique expliquent sans doute ce défaut d'attention. Gardons-nous de croire, pour autant, que la Russie soit définitivement à l'abri de nouvelles crises ou d'un funeste retournement, qui auraient évidemment de graves conséquences sur la stabilité de l'Europe tout entière.

Naturellement, nous ne pouvons pas raisonner à l'égard de ce pays, continent en termes d'intégration ou d'adhésion à l'Union européenne. Mais les Européens doivent s'efforcer de contribuer à une stabilisation durable des pays de l'ancien espace soviétique.

Les accords de partenariat que les Douze ont déjà signés avec la Russie et l'Ukraine constituent une première démonstration de cette volonté, qui doit aussi s'exprimer dans le domaine de la sécurité. Ne donnons pas à la Russie le sentiment que nous cherchons à l'isoler, comme l'a dit M. Eltsine à Budapest, à transposer les frontières du Pacte atlantique à celles de la Russie elle-même.

Le sommet de l'Alliance atlantique, qui s'est tenu au mois de janvier dernier, a proposé la création d'un partenariat pour la paix. Celui-ci a été mis en œuvre par le biais de programmes individuels de coopération, de manœuvres et d'exercices communs. Cette idée est bonne, mais il aurait fallu aller jusqu'au bout avant de donner le sentiment que l'Alliance se précipitait vers un élargissement prématuré. Réfléchissons-y ensemble mais avec sagesse en liant, notamment, l'évolution de l'Alliance à la stratégie d'élargissement de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale.

La sécurité et la stabilité de l'Europe dépendent également des évolutions que connaîtront les pays riverains du sud de la Méditerranée. La crise que traverse aujourd'hui l'Algérie nous rappelle cette évidence. Si je ne partage pas, à ce sujet, le catastrophisme de certains, je n'en suis pas moins convaincu que l'intérêt de la France et, au-delà, celui de l'Europe, nous commandent de ne pas rester inactifs.

C'est pourquoi, même si la solution de cette crise appartient, bien entendu, aux Algériens eux-mêmes - je ne cesse de le répéter - la France ne ménage pas ses efforts pour aider ce pays à sortir du piège dans lequel il se trouve.

Nous avons conscience du fait que la crise a des racines économiques profondes. Nous avons donc aidé l'Algérie à accélérer sa transition vers un système réformé, ouvert vers l'extérieur, correspondant à nos conceptions de l'économie de marché.

Dans ce domaine, les premiers résultats sont très encourageants. C'est à l'unanimité que le Fonds monétaire international a adopté le plan de redressement de l'Algérie, lors de sa révision à mi-parcours. Cela a convaincu nos partenaires européens de soutenir les efforts de la France. Un crédit de 200 millions d'ECU a été débloqué par l'Union européenne à ce titre.

Sur le plan politique, conscients de ce que le *statu quo* n'est pas tenable, nous n'avons cessé d'appeler au dialogue entre tous ceux qui récusent la violence et le terrorisme. Je l'ai dit à de multiples reprises : notre seul parti en Algérie est le parti de la démocratie.

Ce discours s'adresse aussi bien aux autorités en place qu'aux formations de l'opposition et aux islamistes.

En dépit de certains gestes bienvenus, d'initiatives intéressantes - je pense à la réunion qui s'est tenue à Rome entre partisans du dialogue - les résultats sont, bien sûr, très insuffisants.

Il est clair, en tout cas, que la solution ne pourra être que politique et exclusivement sécuritaire.

Dans le Golfe, où je me suis rendu au début du mois d'octobre, la France continue à marquer sa solidarité à l'égard de ses alliés tout en encourageant l'Irak à appliquer l'ensemble des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

Ce dernier a donné acte à l'Irak du geste important qu'a été la reconnaissance de la souveraineté du Koweït et de ses frontières, en application de la résolution 833. Il nous paraît nécessaire que la communauté internationale tienne compte de ces progrès, tout en continuant d'exiger de Bagdad sa coopération avec la commission spéciale des Nations unies et de faire la lumière sur le sort des disparus koweïtiens.

D'autres évolutions sur le pourtour de la Méditerranée incitent davantage à l'optimisme. La France a salué, l'an passé, la conclusion des accords d'Oslo, puis celle de l'accord de paix israélo-jordanien, qui constituent un pas très important vers la paix globale. Nous nous sommes efforcés de soutenir concrètement la mise en application de ces accords, que ce soit à titre bilatéral ou dans le cadre de l'Union européenne. C'est ainsi que nous avons proposé à nos partenaires d'ajouter aux 500 millions d'ECU déjà prévus pour la reconstruction des territoires un fonds du même montant destiné au financement des projets de développement régional.

Dans le même esprit, nous participons activement au volet multilatéral du processus de paix, en particulier au sein des groupes de travail sur le développement économique, sur les réfugiés, sur l'eau, sur la sécurité et sur le désarmement.

Malgré tous ses efforts - mon collègue Klaus Kinkel, qui exerce à l'heure actuelle la présidence du Conseil de l'Union européenne au niveau des ministres des affaires étrangères, a eu raison de le dire - malgré tout ce qu'elle fait, malgré tout l'argent qu'elle donne et qu'elle ne se contente pas de promettre, nous avons le sentiment que l'Europe n'a pas toujours, dans la gestion du processus de paix au Moyen-Orient, la place qui lui revient. Cela a été particulièrement sensible lors du sommet de Casablanca, où on nous a donné *in extremis* la parole, alors que tout, je dois bien le dire, avait été organisé sans nous.

Depuis, nous avons, grâce à une réaction un peu vigoureuse, redressé la barre, et la place de l'Europe, en particulier du groupe multilatéral chargé du développement économique régional, dont l'Union européenne assure la présidence, a été réaffirmée dans ce processus, notamment dans le processus de suivi de la conférence.

Notre conviction est que c'est l'ensemble de la région qui peut trouver un nouvel équilibre et un nouvel élan, y compris dans ses relations avec l'Europe à travers la réussite du processus de paix.

La solution de la question libanaise, à laquelle la France est particulièrement attachée, doit y trouver sa place. La résolution 425, qui traite du Liban, n'est pas caduque à nos yeux, comme je m'emploie à le rappeler à chacun des interlocuteurs de la région.

Les difficultés économiques que connaissent encore bon nombre de ces pays et que les extrémistes de tout bord s'efforcent d'exploiter peuvent être progressivement surmontées grâce au développement d'une coopération régionale active.

A l'occasion de la présidence française, nous nous emploierons à convaincre nos partenaires de ce que la coopération euro-méditerranéenne doit figurer au premier rang de nos préoccupations. Plusieurs échéances importantes nous attendent : l'achèvement de la négociation des nouveaux accords avec le Maroc, la Tunisie et Israël, la préparation de l'union douanière avec la Turquie, prévue pour 1996. Au-delà, notre objectif doit consister à considérer l'ensemble de cette zone comme un espace de partenariat privilégié, et nous nous y emploierons au cours de la présidence française.

Il est conforme à la vocation de la France d'amener l'Union européenne à concevoir de manière ambitieuse les relations qu'elle doit entretenir avec l'ensemble du monde.

L'action que nous menons dans ce cadre ne suffit pas, bien entendu, à nous dispenser d'assumer, pour notre propre part, des responsabilités plus générales et plus mondiales. Il en va ainsi de l'Afrique, comme nous avons pu le mesurer une nouvelle fois l'été dernier face à la tragédie rwandaise. L'inaction des grandes puissances nous a conduits à assumer les risques de l'opération Turquoise dans le strict respect du cadre défini par le Conseil de sécurité et avec le concours de plusieurs de nos partenaires africains.

Chacun reconnaît à présent que l'action de la France a été exemplaire, qu'elle a rétabli les conditions minimales pour le retour à la paix civile au Rwanda et qu'elle a permis surtout d'épargner des milliers de vies. Encore faut-il que de nouvelles mesures soient décidées à présent, impli-

quant à la fois les autorités rwandaises, celles des pays voisins et la communauté internationale dans son ensemble.

Nous plaçons à ce titre pour la tenue d'une conférence régionale, sérieusement préparée, destinée en premier lieu à permettre le retour au Rwanda des deux millions de réfugiés qui sont actuellement concentrés dans des camps au Zaïre ou au Burundi.

Au-delà, l'expérience de la tragédie rwandaise amène à soulever la question de la diplomatie préventive et de la prévention des crises en Afrique.

Cette question, vous le savez, a fait l'objet d'une discussion approfondie lors du sommet de Biarritz. Chacun reconnaît la nécessité d'améliorer les mécanismes existants au sein de l'Organisation de l'unité africaine.

La constitution d'une force interafricaine, capable d'intervenir dans l'urgence, fait l'objet de plusieurs interrogations : comment encadrer de telles interventions, comment aider à la mise en œuvre d'une force dotée d'une réelle efficacité opérationnelle ? Il faut se poser toutes ces questions et tenter de les résoudre. C'est ce à quoi nous travaillons avec nos partenaires européens et nos amis africains.

La prévention des crises en Afrique passe également par les progrès de la démocratie et par la relance du développement. Ces questions ont été naturellement traitées en profondeur lors du sommet de Biarritz.

Contrairement à une idée reçue, largement propagée par une partie de la presse internationale, les progrès de la démocratie sur le continent africain sont incontestables, comme le démontrent la généralisation du multipartisme et le grand nombre d'élections qui se sont tenues au cours des années et des mois passés. La France continue à apporter son concours déterminé à ces processus électoraux et démocratiques.

La situation économique du continent africain figurait également à notre ordre du jour. L'année 1994 a en effet été marquée par la dévaluation du franc CFA, qui a permis à l'Afrique francophone de renouer avec les institutions financières internationales.

Inéluctable, cette décision était difficile à prendre en raison de son coût social prévisible. C'est pourquoi la France a pris de très importantes mesures d'aide afin de limiter ses effets sur le niveau de vie des populations.

Le bilan de la dévaluation, près d'un an après, peut déjà être apprécié assez positivement : redémarrage des économies, compétitivité retrouvée des entreprises, reprise des projets de développement. Il reste que l'amélioration de la situation de ces pays ne saurait être obtenue en l'absence d'une mobilisation accrue de la communauté internationale. C'est le discours que nous tenons à nos partenaires industrialisés. C'est l'exemple que nous leur donnons, puisque la France est désormais le pays qui se rapproche le plus du fameux objectif de 0,7 p. 100 du PNB que doit atteindre l'aide bilatérale aux pays en développement.

D'autres régions du monde – l'Asie, l'Amérique latine – connaissent aujourd'hui une véritable explosion économique et une stabilité politique qui contrastent avec la situation de l'Afrique. La France y avait perdu ces dernières années, me semble-t-il, un peu de l'influence qui était traditionnellement la sienne. Nous nous sommes efforcés d'y retrouver toute notre place.

Un des principaux acquis diplomatiques de l'année écoulée réside dans la normalisation de nos relations avec la Chine. Il était paradoxal que le dialogue instauré en 1964 par le général de Gaulle se soit trouvé inter-

rompu au moment même où la Chine, forte de son exceptionnelle croissance économique, retrouvait toute son influence sur la scène asiatique et sur la scène mondiale.

Sans renoncer à nos principes – les messages que nous avons fait passer sur les droits de l'homme ont été clairs – nous nous devons de renouer le dialogue. C'est à présent chose faite, après les visites du Premier ministre en Chine et du président chinois Jiang Ze Min en France.

Le renforcement de la présence française dans la péninsule indochinoise constituait une autre de nos priorités. Nous continuons naturellement à suivre très attentivement l'évolution de la situation au Cambodge et à participer à la reconstruction de ce pays. Au Viêt-Nam, où je me trouvais voilà quelques jours encore et où M. le Président de la République s'était rendu en février 1993, notre position m'a paru très solidement confortée. Nous sommes le premier donneur d'aides au Viêt-Nam et nous sommes aussi le premier investisseur et le premier partenaire commercial non asiatique de ce pays, qui connaît actuellement une croissance économique de l'ordre de 8 p. 100 à 9 p. 100 par an.

Nous l'avons aidé à reprendre sa place au sein de la communauté internationale, en dépit des fortes résistances américaines. Il a rejoint la communauté francophone et se propose, vous le savez, d'organiser en 1997 le sommet de la francophonie.

Cet ensemble de circonstances place la France et ses entreprises en bonne position pour participer à l'essor d'un pays désormais soucieux de se réintégrer dans la normalité internationale.

J'ouvrirai d'ailleurs une petite parenthèse à ce sujet pour indiquer – j'aborderai cette question tout à l'heure lors de l'examen des crédits – qu'il est parfois réconfortant d'observer sur le terrain ce que fait la coopération française. Lorsque j'ai visité le Centre du cœur créé à Hô Chi Minh-Ville par le professeur Carpentier avec l'aide des pouvoirs publics, du ministère des affaires étrangères et du ministère des finances, j'ai été fier de constater que la France était capable de créer au cœur de Saïgon, avec des chirurgiens vietnamiens formés chez nous, une clinique de chirurgie cardiaque qui n'a rien à envier, sur le plan de la technologie et de la qualité des soins, à nos hôpitaux français.

Parallèlement, nos liens économiques et politiques se renforcent avec d'autres pays asiatiques, en particulier avec le Japon où je me suis rendu l'an passé – nous attendons beaucoup de l'année de la France, prévue pour 1996 – et avec l'Inde, qui a amorcé une réorientation de sa politique étrangère, et qui m'a paru désireuse de nouer avec la France et avec l'Europe des liens plus étroits.

J'ai également effectué plusieurs voyages en Amérique latine, au Mexique, au Chili et en Argentine. Ces voyages m'ont convaincu du fait que la France avait également à l'égard de cette région des atouts qu'elle pouvait encore faire fructifier. Ces pays, qui ont renoué avec la démocratie et avec une croissance économique saine, sont très désireux de voir les entreprises françaises participer encore à leur développement. M. de Villepin, qui m'accompagnait à l'occasion d'un de ces voyages, a pu en juger aussi bien que moi.

Leurs gouvernements sont attentifs à l'action que nous menons là où le besoin s'en fait encore sentir, afin de favoriser la stabilité régionale. Cette attention constitue pour nous une incitation supplémentaire à nous associer aux efforts que déploie la communauté internationale dans la zone ; je pense notamment à Haïti. Comme nous l'avions annoncé, nous avons repris notre coopération

bilatérale avec Haïti au lendemain du retour du président Aristide. Nous participons à présent au sein de la mission d'observation de Nations unies en Haïti, la MINUAH, à l'œuvre de réconciliation et de restauration de la légalité dans ce pays.

C'est donc partout dans le monde que la France entend contribuer au progrès de la paix, de la démocratie et du développement. Cette volonté s'exprime, bien entendu, à travers l'action que nous menons au sein de l'Organisation des Nations unies.

Je le dis avec force et conviction : je ne m'associe pas aux critiques qui sont parfois hâtivement adressées à l'Organisation des Nations unies, et qu'elle ne mérite pas. Il est trop facile de lui attribuer la responsabilité de certains échecs ponctuels lorsque les Etats qui constituent l'Organisation négligent ou refusent de lui donner les moyens qui lui permettraient d'assumer pleinement ses missions.

Il serait imprudent d'oublier que l'autorité de l'ONU constitue aujourd'hui le seul contrepoids à la confrontation abrupte des grandes puissances ou des ensembles régionaux. Cessons donc de dénigrer cette Organisation. Donnons-lui les moyens d'accomplir les missions que nous lui confions. Je regrette, de ce point de vue, les déclarations de certains responsables internationaux qui montrent du doigt l'Organisation des Nations unies alors qu'un peu d'introspection leur serait sans doute utile ! *(Très bien ! sur de nombreuses travées.)*

Sur le terrain politique, nous tenons pleinement notre place de membre permanent du Conseil de sécurité.

Non seulement la France occupe le deuxième rang des Etats qui participent aux opérations de maintien de la paix, mais elle a également multiplié les initiatives afin d'alerter et de mobiliser ses partenaires sur le triple terrain de la gestion des crises, de la diplomatie préventive et de l'action humanitaire.

La France est le cinquième contributeur au budget de l'Organisation des Nations unies. Elle s'acquitte avec une parfaite régularité de ses obligations dans ce domaine - j'espère que ce propos continuera à rester actuel. Ce point mérite d'être signalé dans la mesure où son exemple n'est que trop rarement suivi par les autres grands pays contributeurs.

Cette attitude exemplaire nous autorise à prendre une part active aux discussions qui décideront de l'avenir de l'Organisation. Nous avons ainsi appuyé les projets susceptibles de renforcer l'efficacité de sa gestion. Nous avons proposé la création d'un comité de discipline budgétaire. Enfin, nous nous sommes prononcés en faveur d'un renforcement des pouvoirs et des moyens dévolus au secrétaire général.

A terme, il s'agit de lui permettre de s'appuyer, dans les situations d'urgence, sur des moyens militaires disponibles dans de très brefs délais.

Nous contribuons avec pragmatisme au débat sur la réforme du Conseil de sécurité en appuyant les vœux de l'Allemagne et du Japon d'accéder à un siège de membre permanent et en insistant pour que nos partenaires du Sud bénéficient, eux aussi, d'une représentation adéquate au sein de cette enceinte, élargie modérément pour en préserver l'efficacité.

Bref, sur tous les grands sujets qui concernent l'avenir de la communauté internationale, la voix de la France aux Nations unies est écoutée et respectée.

Nous avons, pour la politique étrangère de la France - j'ai essayé d'en faire un résumé, il a été à la fois trop long et trop sommaire - de grandes ambitions. Face aux crises qui secouent le monde contemporain, face aux

échéances qui nous attendent et engagent notre avenir, nous avons à cœur de nous montrer fidèles à la vocation de notre pays.

Une politique étrangère ambitieuse, c'est d'abord le souci de fidélité à nos principes. Mais je ne crois pas me montrer trop prosaïque en ajoutant que cela exige également un instrument diplomatique efficace, adapté aux nouvelles conditions de la vie internationale et doté des moyens indispensables à son action.

Vous reconnaîtrez là la transition par laquelle je vous amène aux considérations sur le projet budget du ministère des affaires étrangères pour 1995.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, nécessaire si l'on veut redonner à notre pays toutes ses chances dans la compétition européenne et mondiale, le ministère des affaires étrangères préserve, pour 1995, l'essentiel de ses moyens : globalement, ceux-ci progresseront de 3 p. 100 par rapport au budget de 1994.

Cette progression, qui est satisfaisante puisqu'elle nous situe au-dessus de la moyenne de l'évolution nationale des crédits, ne me fait pas oublier que les crédits du Quai d'Orsay ont été très sévèrement amputés par ces exercices que l'on qualifie parfois en termes un peu « sibériens » de « gel des crédits » : 628 millions de francs en 1993, 422 millions de francs en 1994.

Le projet de budget pour 1995 recouvre, au-delà de cette progression globale de 3 p. 100, deux évolutions un peu contrastées : en ce qui concerne les moyens de fonctionnement et les investissements, la logistique dirai-je, les crédits sont reconduits ; pour ce qui est des moyens d'intervention, c'est-à-dire, évidemment, l'essentiel, les crédits connaissent une croissance sensible, ce qui permettra de consolider la présence française à l'étranger, notamment de maintenir nos efforts en faveur de nos compatriotes expatriés.

Je voudrais maintenant reprendre rapidement chacun de ces chapitres.

Tout d'abord, s'agissant de la logistique, en matière d'emplois, la mise en œuvre du schéma d'adaptation des réseaux diplomatiques, consulaires et culturels, dont j'avais eu l'occasion de vous expliquer la philosophie l'an dernier, se poursuit.

En 1995, ce schéma prévoit 140 suppressions d'emplois d'agents expatriés, pour l'essentiel de catégorie C, suppressions qui sont compensées par le financement du recrutement de 70 auxiliaires locaux et par une mesure de renforcement de l'encadrement des postes à l'étranger comportant dix créations d'emplois de catégorie A et trois de catégorie B.

Hors schéma, les services des visas à l'étranger seront renforcés par une mesure de création d'emplois de sept secrétaires de chancellerie.

Les moyens de fonctionnement courant augmenteront, eux, de 4,35 p. 100. En réalité, je voudrais rappeler que, depuis dix ans, les crédits de fonctionnement du ministère des affaires étrangères ont été reconduits en francs courants. C'est dire l'effort de productivité, pour prendre les choses du bon côté, qui a été demandé à ce ministère.

Dans ce contexte, j'ai décidé de généraliser la déconcentration des crédits de fonctionnement aux postes, dans un double souci de rationalisation et de responsabilisation.

Les moyens de l'informatique et du chiffre diminueront, malheureusement, de 6,7 p. 100, ce qui nous conduira à observer une pause dans le lancement des opérations nouvelles. Ces crédits comprennent 116 millions

de francs destinés au maintien des activités existantes et 24 millions de francs affectés au développement de nouveaux projets.

Le ministère a réalisé des opérations remarquables d'informatisation : je pense au réseau mondial Visas, que vous avez peut-être vu fonctionner dans nos chancelleries à l'étranger ; je pense aussi au système CIBLE dans l'informatique de gestion ou au système SARTRE pour la communication protégée des télégrammes.

En matière de logistique, il est un point qui me préoccupe beaucoup - je le dis en toute franchise à la Haute Assemblée - je veux parler de la réduction des dotations d'investissement du ministère des affaires étrangères.

Les dépenses en capital sont en baisse significative par rapport au budget initial de 1994 : moins 23 p. 100. Il est vrai que, au cours des années passées, ces crédits avaient fortement progressé pour financer les ouvertures de nos nouvelles représentations à l'Est. Il n'est donc pas absurde que, après une augmentation exceptionnelle, on en revienne à l'« étiage ».

Toutefois, le niveau des crédits prévus pour 1995 n'est pas à la hauteur des responsabilités patrimoniales du Quai d'Orsay. Pour compenser cette contrainte, j'ai décidé de moderniser la politique patrimoniale et immobilière, en mettant en place un schéma directeur qui nous permettra de programmer sur plusieurs années, non seulement les investissements pour les constructions neuves, mais également la maintenance immobilière. Mais, quelle que soit la rationalisation de la gestion, quand les crédits ne suivent pas, cela pose évidemment un problème.

Certes, les collectifs budgétaires sont l'occasion pour le ministère de financer des opérations lourdes et exceptionnelles. Le projet de loi de finances rectificative pour 1994, qui vous sera bientôt soumis, aura pour effet de compenser partiellement l'insuffisance des dotations d'investissement de la loi de finances initiale. Ce texte, je vous le signale, prévoit, en particulier, une ouverture nette de crédits d'investissement de 113 millions de francs, qui permettra de financer le solde de l'acquisition des cinq premiers étages de l'immeuble « Louvain » à Bruxelles, où j'ai inauguré, voilà quelques jours, la nouvelle représentation permanente.

Il s'agit d'un très bel outil, qui permet de regrouper l'ensemble des services des différents ministères qui nous représentent à Bruxelles. Cette représentation permanente est dotée, en matière de bureautique ou de moyens de liaison avec Paris, des toutes nouvelles techniques.

L'ouverture de ces crédits dans la loi de finances rectificative permettra également de renforcer la sécurité de nos implantations immobilières à Alger, et de commencer à financer l'opération de réaménagement du centre de conférences internationales de l'avenue Kléber.

Par ailleurs, le Premier ministre a décidé, dans le cadre du dernier comité interministériel relatif aux moyens de l'Etat à l'étranger, d'engager le regroupement des services de notre future ambassade à Berlin sur le site de la Pariser Platz. Nous comptons étudier rapidement cette opération en vue de la construction d'une ambassade de France à Berlin pour la fin de ce siècle.

Dans ce contexte, je continue à attacher, bien évidemment, une attention particulière aux questions du personnel.

La réforme du Quai d'Orsay, qui a été lancée au mois de septembre 1993, s'ordonne autour de la mobilisation des agents du ministère.

Cette mobilisation s'appuie d'abord sur une gestion plus dynamique des carrières : généralisation des stages informatiques, introduction du plan de carrière individuel, liaison plus forte entre les fonctions diplomatiques et les fonctions culturelles, qui étaient trop cloisonnées dans le passé.

J'ai également engagé un programme de revalorisation de la situation des chiffreurs qui tient compte des spécificités de cette filière. Il était important de renforcer la seule filière technique d'un ministère à dominante politique et administrative.

A la suite du rapport demandé à M. l'ambassadeur Cuvillier sur la situation des personnels du ministère des affaires étrangères, un effort a été accompli en ce qui concerne le logement des agents de catégorie C et B à Paris : mon département ministériel va ainsi acquérir, sous forme de droit de réservations, une quarantaine d'appartements à Paris, principalement dans le 15<sup>e</sup> arrondissement et dans le 18<sup>e</sup> arrondissement, monsieur Chinaud, au moyen d'une enveloppe de crédits de 10 millions de francs.

Au-delà de ses aspects logistiques, ce projet de budget permet de consolider la présence française à l'étranger.

Les dotations d'intervention, telles qu'elles vous sont proposées, permettront de consolider notre appui aux Français de l'étranger, d'engager des actions nouvelles déterminantes pour le rayonnement culturel de la France dans le monde et de préserver la crédibilité de nos engagements extérieurs.

Tout d'abord, l'appui aux Français de l'étranger - je sais qu'il tient particulièrement à cœur aux sénateurs qui les représentent - constitue une priorité essentielle du ministère des affaires étrangères.

Les Français de l'étranger bénéficient du deuxième réseau diplomatique et consulaire du monde après celui des Etats-Unis.

Notre réseau consulaire de 235 postes assure un appui complet à l'expatriation. Il fait l'objet d'une adaptation et d'une modernisation constantes : un tiers des postes sont équipés en micro-informatique, 160 sont reliés au réseau mondial Visas.

Nous disposons donc là d'un réseau dense, mais ce réseau doit vivre : certains postes ferment, d'autres ouvrent. Depuis 1990, nous avons fermé ou transféré 68 postes, mais nous en avons ouvert 56, dont 13 dans les pays de l'ex-URSS.

Compte tenu de la situation budgétaire tendue de nos crédits, un programme de fermetures de postes diplomatiques et consulaires qui ne remet pas en cause notre présence à l'étranger est actuellement à l'étude.

J'ai également engagé, avec nos partenaires européens, une réflexion sur l'évolution de la fonction consulaire au sein de l'Union européenne. Dès lors que se met en place le système Schengen, nous devons nous demander si la fonction consulaire ne peut pas être assumée dans les pays de l'Union européenne en synergie plus étroite avec les différents Etats signataires des accords de Schengen.

J'en viens à l'aide sociale aux Français de l'étranger.

Force est de constater la paupérisation croissante de la communauté expatriée. En 1994, on recense 6 221 bénéficiaires de l'aide sociale contre 5 124 en 1989. L'effort en matière de crédits d'assistance, engagé en 1994, sera maintenu avec une progression des crédits de 6 p. 100 en 1995.

Dans le domaine de l'emploi et de la réinsertion professionnelle, le ministère des affaires étrangères s'efforce d'étendre le réseau des comités consulaires là où les

besoins se font sentir. Les bons résultats enregistrés en matière de formation de nos ressortissants, pour leur permettre ensuite de trouver un emploi à l'étranger, méritent d'être signalés : 1 500 placements ont ainsi eu lieu cette année.

L'action de la mission « Femmes françaises à l'étranger » nous aide également à mieux cerner les problèmes que rencontrent les Françaises pour y faire vivre leur famille, dont elles sont souvent le seul soutien.

La mission de l'adoption internationale, enfin, aide les familles concernées à accomplir les démarches nécessaires en vue des adoptions, toujours plus nombreuses et tant attendues.

Un autre objectif de nos interventions à l'étranger concerne la préservation de la qualité de notre dispositif scolaire.

Le projet de budget pour 1995 prend très bien en compte cette exigence.

En premier lieu, le schéma d'adaptation des réseaux sera étendu à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'AEFE.

En second lieu, nous poursuivrons l'effort de revalorisation des bourses scolaires, déjà engagé en 1994. La hausse était de 16 p. 100 en 1994 et elle sera de 37 p. 100 en 1995. Le nombre de nos boursiers devrait passer de 15 400 à 18 000. Au total, une famille française sur trois installée à l'étranger pourra bénéficier d'une bourse. Même les censeurs les plus systématiques de notre action reconnaissent qu'il s'agit d'un progrès incontestable. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

Une attention particulière a été apportée à la sécurité de nos compatriotes vivant en Algérie et dont plus de vingt, depuis septembre 1993, ont hélas ! payé de leur vie, du seul fait qu'ils étaient Français, le maintien de notre présence. L'émotion provoquée par ces attentats reste très forte ; je la partage pleinement, et je veux rendre un hommage solennel à la mémoire de chacun d'entre eux.

Plus de 90 millions de francs ont été dégagés sur l'exercice 1994 pour regrouper nos implantations sur un seul site à Alger, pour renforcer les effectifs des forces de sécurité et pour transférer en France l'instruction des demandes de visas.

Par ailleurs, un programme d'accueil des nos compatriotes de retour d'Algérie a été engagé. Le Gouvernement vient de renforcer ce dispositif, qui sera financé dans le projet de collectif budgétaire de fin d'année : 80 millions de francs seront consacrés à l'aide à l'installation et au déménagement de nos compatriotes rentrant d'Algérie.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous avais présenté, l'an dernier, les grandes lignes de la réforme de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques.

Cette réforme a été réalisée. Vous me permettrez d'ailleurs de noter au passage que les commissions de réflexion installées au Quai d'Orsay depuis 1993 ont toutes débouché sur des réformes qui sont appliquées depuis plusieurs mois.

La réforme de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques permet d'assurer la cohérence entre les différents instruments, de veiller à leur efficacité grâce aux rapprochements des réseaux culturels qui étaient trop dispersés, et de rationaliser les services centraux de cette direction.

Sur le plan des moyens budgétaires, les crédits de l'action culturelle extérieure avaient été fortement taxés en 1993. J'ai souhaité et obtenu un redressement des moyens de la direction générale pour 1995.

Ces crédits augmentent de 163 millions de francs, soit d'un peu plus de 5 p. 100, pourcentage qu'il faut mettre en parallèle avec la norme horizontale d'évolution des crédits d'intervention, qui est de moins 15 p. 100.

Cette augmentation de crédits nous permettra de développer deux actions que je juge prioritaires : l'audiovisuel extérieur et la coopération linguistique.

Sur ma proposition, le Premier ministre a décidé d'engager un plan d'action audiovisuel extérieure sur la période 1994-1998. Un effort supplémentaire de 430 millions de francs de mesures nouvelles sur la période 1995-1998 a été décidé.

Ce plan a différents objectifs.

Il vise tout d'abord à mieux valoriser l'image de la France, en développant les programmes spécifiquement destinés au réseau international, ainsi que le sous-titrage et le doublage en langues étrangères des programmes de Canal France International.

Il tend par ailleurs à renforcer l'adaptation de nos programmes aux attentes des publics ; cela se fera par une régionalisation des programmes, car l'on n'attend pas les mêmes séries d'émissions au Viet-Nam et au Chili.

Il a enfin pour objet de généraliser dans les principales régions les « bouquets » satellitaires de programmes de radios et de télévisions, en associant à nos opérateurs - Radio-France internationale, TV5, Canal France Internationale - des chaînes thématiques comme Arte, Euro-musique ou Euronews.

Pour 1995, le département bénéficiera d'une mesure nouvelle de 58 millions de francs permettant de financer l'enrichissement de la grille de TV5 et sa pérennisation en Asie, le développement des modules en langues étrangères sur Canal France International, la présence sur les satellites Arabsat et Palapa, qui nous permettra de faire monter sur Eutelsat Arte, Euromusique et Euronews.

Le budget de Radio-France internationale, en 1995, augmentera de 6 p. 100, ce qui donnera à cette société la possibilité de renforcer la régionalisation de ses programmes et d'améliorer la qualité de son signal ondes courtes.

La seconde action prioritaire est la coopération linguistique.

Elle bénéficiera de moyens complémentaires importants d'un montant de 70 millions de francs, pour promouvoir notre langue auprès des pays de la communauté francophone du pourtour méditerranéen et des pays d'Europe centrale et orientale, et pour accueillir un nombre plus important de boursiers.

J'ai en effet souhaité relancer notre coopération linguistique dans la mesure où nos moyens, qui étaient en baisse, n'étaient plus à la hauteur des enjeux.

Il est essentiel de maintenir un niveau de crédits d'intervention suffisant pour répondre non seulement à nos engagements internationaux, mais également à notre rang de puissance mondiale.

J'en viens aux crédits destinés à financer nos différents engagements extérieurs.

En ce qui concerne les forces de maintien de la paix, le chapitre des contributions obligatoires progressera, en 1995, de 5,7 p. 100.

Les crédits de coopération de défense diminueront, hors programme d'aide militaire au Cambodge qui sera traité dans le collectif budgétaire. Au total, ces crédits seront donc maintenus au même niveau.

Les crédits prévus permettront de reconduire le volume des stages pour les militaires étrangers en France.

La dotation des contributions bénévoles correspond à celle du budget de 1994 régulé. Nous ne pourrions descendre en deçà de ce niveau de crédits sans risquer de compromettre, dans ce domaine, notre crédibilité internationale.

La dotation du Fonds d'urgence humanitaire, dont parlera Mme le ministre délégué à l'action humanitaire, est reconduite pour un montant de 122 millions de francs.

Globalement, il s'agit donc d'un projet de budget contrasté : strict en matière de fonctionnement, positif et ambitieux en matière d'intervention.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le maintien de notre action diplomatique et l'affirmation du rôle de la France dans le monde passent par un redressement à terme du budget des affaires étrangères. Je crois qu'à l'avenir ce budget devra bénéficier de la même attention que celle dont ont été l'objet, à juste titre, les grandes fonctions régaliennes de l'Etat, qu'il s'agisse de la sécurité ou de la justice.

Trois considérations nous incitent à ne pas oublier cette préoccupation.

Tout d'abord, comme je viens de le dire, l'action menée par ce ministère relève clairement des prérogatives régaliennes de l'Etat. A l'image d'autres administrations, le ministère des affaires étrangères mérite, pour cette raison, de se voir réserver une attention particulière. L'œuvre de modernisation de l'Etat qui a été engagée par ce gouvernement implique, à l'évidence, qu'une place plus grande lui soit réservée.

Ensuite, le Quai d'Orsay a accompli, depuis dix-huit mois, des efforts considérables afin de restaurer l'efficacité de son action. La réforme de nos méthodes de travail, que j'ai voulu engager, commence à porter ses fruits.

Je tiens à rendre hommage ici aux fonctionnaires, qu'ils soient ou non diplomates, qui travaillent dans le cadre du ministère des affaires étrangères. Tous ont fait preuve, au long des derniers mois, dans des circonstances très difficiles, d'une volonté d'agir, d'une disponibilité, d'une mobilisation, d'un sens du service de l'Etat et de la France - ils l'ont peut-être plus que d'autres, compte tenu de leurs fonctions - qui méritent d'être salués devant la Haute Assemblée (*Applaudissements.*)

Certains d'entre eux ont pris des risques personnels très grands. En effet, nombreux sont les postes où la vie de nos diplomates est exposée. J'aurai, à ce titre, une pensée pour notre actuel ambassadeur à Sarajevo, qui était déjà présent dans la ville avant même l'ultimatum, et qui y demeure depuis, dans des conditions souvent très difficiles. (*Nouveaux applaudissements.*)

La troisième considération militant en faveur d'un redressement à terme du budget des affaires étrangères tient au nouveau contexte international, qui recèle aujourd'hui plus d'incertitudes, de risques, mais aussi d'opportunités qu'hier. Nous n'avons pas fini d'exercer notre influence apaisante sur les crises qui secouent le monde contemporain. Nous sentons qu'une chance nous est donnée d'apporter au monde le message singulier de la France, au profit de la paix et de la solidarité.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget qui vous est aujourd'hui soumis témoigne de l'effort qui doit être engagé afin de donner à la diplomatie française les moyens de ses légitimes ambitions. Vous savez, comme moi, que cet effort doit être poursuivi. Je ne doute pas, dès lors, que vous souhaitiez apporter, par votre soutien à ce projet de budget, l'appui de la représentation nationale à la grande ambition que doit être, pour nous, la politique étrangère de la France. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**(M. Roger Chinaud remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.)**

## PRÉSIDENCE DE M. ROGER CHINAUD

### vice-président

**M. le président.** La parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les préoccupations développées de manière très approfondie, notamment quant au Proche-Orient, par M. Guyomard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ne pouvaient certes pas laisser indifférent le ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme que je suis.

C'est pourquoi je voudrais tout de suite rappeler que, au titre de l'action en faveur des droits de l'homme qui m'incombe, j'ai tenu à marquer pleinement l'intérêt que le Gouvernement attache, dans le cadre du processus de paix actuellement mis en œuvre, au développement économique et social et à la protection légitime des intérêts des populations palestiniennes, y compris au Liban.

Cela s'est traduit, dans les territoires, à partir d'une évaluation concertée des besoins de ces populations, par des actions qui ont pour objectif de faciliter la réhabilitation des prisonniers politiques libérés, l'éducation et la formation morale et civique des jeunes de l'Intifada et, enfin, la formation des cadres administratifs et judiciaires, vu la complexité des situations à régler.

Globalement, sans qu'il soit nécessaire de distinguer entre ce qui relève de l'humanitaire et ce qui ressortit aux droits de l'homme, plus de 11 millions de francs de subventions ont été accordés, en dix-huit mois, à diverses associations et organismes situés en Cisjordanie et à Gaza et travaillant en faveur des populations palestiniennes.

De même, au Liban, nous contribuons au financement de l'équipement de l'hôpital de Beyrouth, qui se consacre principalement aux Palestiniens.

Partout dans le monde, au-delà du Proche-Orient, une action sans faiblesse pour la protection des droits de l'homme constitue, me semble-t-il, un élément essentiel de la mission qui m'a été confiée. Je suis profondément convaincue que les crises humanitaires que nous avons vu, le cœur serré, se développer, pratiquement sous nos yeux grâce à la télévision, au cours de ces deux années, ont presque toujours pour origine une méconnaissance inacceptable et insupportable des besoins les plus élémentaires de la personne humaine : je parle bien sûr non seulement des moyens de subsistance indispensables à la vie, mais aussi des aspirations légitimes de tout être humain au respect de sa dignité.

Au cours des vingt-quatre voyages que j'ai effectués à l'étranger, depuis mai 1993, dans dix-huit pays répartis sur les cinq continents, le message que je me suis efforcée de transmettre au sujet des droits de l'homme se résume en deux mots : protéger et promouvoir.

Protéger, cela veut dire intervenir en urgence quand des menaces graves se profilent à l'horizon, dans tel ou tel pays, sur le terrain des libertés essentielles. Je rappelle que le Gouvernement français a été le premier à utiliser officiellement le terme « génocide » pour qualifier les événements inacceptables qui se sont déroulés au Rwanda, après le 6 avril 1994. Je garde un souvenir particulièrement fort de ce mot que j'ai prononcé au nom de la France, à Genève, à la tribune de la commission des droits de l'homme des Nations unies.

Mais protéger, c'est aussi assister de manière efficace les pays qui nous demandent de les aider à progresser sur la voie de la démocratie. C'est ainsi que nous avons été présents lors des consultations électorales qui sont intervenues au Cambodge, au Salvador et en Afrique du Sud.

Protéger, c'est encore conditionner la coopération et les aides au respect des droits de l'homme. La France soutient cette exigence au sein de l'Union européenne ; le traité de Maastricht prend en compte cette préoccupation, de même d'ailleurs que la quatrième convention de Lomé.

Cette condition mise à la coopération et aux aides devrait pouvoir être utilisée également dans le combat nécessaire à mener à l'égard des pays qui se livrent à une exploitation éhontée du travail des enfants.

En effet, au premier rang des droits de l'homme, laissez-moi souligner qu'il y a aussi les droits de l'enfant. Les dangers qui menacent les enfants dans notre monde moderne - l'actualité nous les rappelle de temps à autre, mais peut-être pas assez souvent - sont l'exploitation par le travail forcé, la prostitution, l'utilisation des enfants dans les conflits armés ou le risque de voir ces enfants victimes innocentes des conséquences les plus affreuses et les plus mutilantes de ces conflits. S'agissant de la lutte contre la prostitution des enfants, je note avec satisfaction que l'entrée en vigueur du nouveau code pénal va permettre de sanctionner le tourisme sexuel visant des enfants.

Sur l'ensemble des sujets touchant à la protection de l'enfance dans le monde, je mène un combat de tous les jours aussi bien aux Nations unies, à la commission des droits de l'homme de Genève, que dans tous les pays du monde où le problème se pose et où les organisations non gouvernementales spécialistes en cette matière savent combien elles peuvent compter sur la France.

Tout en protégeant les droits de l'homme, mon objectif est aussi d'aider à promouvoir une véritable culture des droits de l'homme.

A ce titre, l'intervention de mon département ministériel a permis, par exemple, d'aider à l'émergence de médias indépendants, dégagés de contraintes étatiques, dans les pays où cela me paraissait conditionner l'accès ou le retour à une vie démocratique normale.

Nous y sommes parvenus en Bosnie, mais les événements actuels remettent tout en cause, en Russie, au Rwanda et en Haïti.

Un autre aspect de la promotion des droits de l'homme qui a été mis en œuvre a consisté à faciliter, en coopération avec les Etats qui s'y prêtent, l'organisation de stages et de séminaires de formation destinés aussi bien à des publics scolaires qu'à des fonctionnaires, des

policiers et d'autres membres de la société civile. C'est ce que nous faisons dans de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique centrale.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous ai décrit notre démarche. Laissez-moi maintenant énoncer brièvement nos sujets de satisfaction.

D'abord, l'Afrique du Sud. J'ai accompagné M. le Président de la République lors de la visite qu'il a faite dans cet Etat au début de l'été dernier et j'ai pu prendre la mesure des changements fondamentaux qui sont intervenus.

Ensuite, je citerai le retour du président Aristide en Haïti avec, espérons-le, sous l'impulsion de son gouvernement, l'instauration d'un véritable Etat de droit, dans un climat de réconciliation nationale. La France, aux avant-postes, par ses départements d'outre-mer, de ce pays meurtri ne peut que lui marquer une sollicitude privilégiée.

Egalement, je me félicite des résultats de la conférence sur la paix et le développement, qui s'est tenue à Tegucigalpa voilà quelques semaines et qui a permis de faire le point des progrès intervenus sur le terrain des droits de l'homme et de la démocratie dans l'ensemble de l'Amérique centrale.

Il est apparu indiscutable au cours des débats qui ont marqué cette conférence que le développement économique et la paix civile sont indissociables.

Pour notre part, l'adhésion de la France à l'Association des Etats de la Caraïbe, sous l'impulsion du ministre des affaires étrangères, témoigne de notre volonté d'apporter une contribution à la recherche par les pays d'Amérique centrale d'un développement économique durable à partir du moment où la pacification semble acquise.

Il est dommage que la presse française n'ait pas repris cet événement majeur. La France a réalisé une opération d'une importance extrême. En effet, Cuba, Haïti, Saint-Domingue, tous les pays d'Amérique centrale, tout l'arc des Antilles, le Brésil, la Colombie se sont ainsi trouvés réunis pour signer un protocole de coopération à partir des départements d'outre-mer, ce qui donne à la France une avancée extraordinaire en Amérique centrale.

Lors de la première conférence, qui fut menée par M. le ministre des affaires étrangères et où je représentais notre pays, des délégués des Etats-Unis étaient présents. Depuis cette réunion, deux conférences importantes se sont tenues, qui ont permis à la France de faire connaître sa technologie de pointe, notamment dans le domaine des catastrophes naturelles puisque nous disposons de plans ORSEC que n'ont pas les pays d'Amérique centrale, et de poursuivre son action s'agissant du patrimoine, du développement et du rayonnement de notre pays en Amérique centrale et dans les Caraïbes.

Il en va ainsi également de nos interventions au Nicaragua dont la présidente, Mme Violeta Chamorro, m'a fait part du projet de réforme constitutionnelle actuellement à l'étude, qui devrait aboutir à la création à la fois d'une cour suprême et d'un poste de procureur pour les droits de l'homme.

Enfin, il faut mentionner l'évolution actuelle du Mozambique où se sont tenues, il y a peu de temps, les premières élections pluralistes depuis l'indépendance, avec un taux de participation des électeurs remarquablement élevé.

Cependant, vous le savez, la culture des droits de l'homme dans le monde n'a pas à ce jour atteint un tel rayonnement que la menace de crises humanitaires puisse se trouver écartée.

C'est pourquoi je voudrais maintenant vous rappeler, mesdames, messieurs les sénateurs, les grands axes de l'effort humanitaire accompli par la France au cours de ces dix-huit derniers mois.

En fait, durant cette période, ce sont près de cinq cents actions qui ont été menées dans quatre-vingt neuf pays, pour un montant global de 220 millions de francs.

L'existence même de l'humanitaire d'Etat était fortement discutée lors de mon arrivée à la tête de ce département ministériel. Dans les actions humanitaires qui avaient été menées par la France, le plus souvent de manière exemplaire, nombre d'associations ne retenaient que la présence voyante d'un partenaire jugé d'autant plus surabondant que l'Union européenne s'était dotée d'un outil humanitaire pourvu de moyens considérables à Bruxelles.

Force est de constater aujourd'hui que presque tous nos partenaires européens se sont, à l'image de notre pays, dotés d'une structure humanitaire nationale.

C'est pourquoi, en 1994 comme en 1993, nous avons pleinement expérimenté la spécificité et l'efficacité de l'action de la France en ce domaine, marquée par la recherche de la meilleure complémentarité possible avec les autres intervenants humanitaires. Je n'en veux pour preuve que la part de nos concours humanitaires - plus de 30 p. 100 - qui transite par les organisations non gouvernementales.

Notre meilleur critère d'intervention demeure la nécessité de répondre à l'urgence avec les moyens de l'Etat, garant de rapidité et d'efficacité.

Rappelons-nous les ponts aériens humanitaires qu'avec mon collègue de la défense nous avons pu mettre en œuvre, au plus fort de la crise rwandaise, au service de l'action humanitaire française et internationale.

Souvenons-nous aussi que, très récemment encore, la France a été parmi les tout premiers pays à intervenir lorsqu'il s'est agi de venir au secours des Egyptiens victimes de l'incendie d'Assiout, des Haïtiens frappés par l'ouragan *Gordon*, des Djiboutiens confrontés à des inondations catastrophiques, des Colombiens lors du tremblement de terre qui a frappé leur pays ou encore des Malgaches en proie également à des inondations exceptionnelles. C'est dire l'efficacité de la cellule d'urgence.

A ce point de mon exposé, je tiens à souligner le souci permanent qui n'a cessé de m'animer en ce domaine - c'est sans doute ma formation juridique qui me l'a inculqué - celui de la dignité de l'autre.

J'ai donc consacré l'essentiel de mon budget à l'action humanitaire qui a été menée au nom de la France. Cependant, l'action humanitaire se doit d'être discrète pour respecter la dignité des populations aidées, et la médiatisation de ces actions doit se limiter au strict devoir d'information de l'opinion.

Un autre souci m'anime. La pire souffrance pour des femmes et des hommes en détresse, c'est de se trouver un court moment sous les feux de l'actualité, pour se voir ensuite replongés dans le noir de l'oubli et de l'indifférence.

Il est certes relativement facile de se mobiliser pour expédier des médicaments, de la nourriture, des vêtements, mais, pour moi, il est indispensable qu'à cette aide matérielle momentanée s'ajoute une présence humanitaire affective durable. Je pense, en particulier, à ces centaines

de milliers d'orphelins du Rwanda qui nous envoient chaque jour des images d'espoir sur lesquelles figurent le drapeau français.

Ce message est fort, il nous commande, chaque jour qui passe, de ne pas oublier les enfants du Rwanda. Je souhaite que ces images qui vont sans doute pâlir et s'effacer peu à peu de la conscience des téléspectateurs ne rejoignent pas d'autres vieux clichés jaunés.

Telle est la raison pour laquelle nous avons décidé de poursuivre notre assistance affective auprès de ces enfants. Nous avons lancé une opération de « parrainage familial » dont bénéficient d'ores et déjà plus de six cents orphelins qui reçoivent régulièrement des lettres de familles françaises.

Certes, je sais que les moyens du fonds d'urgence humanitaire ne sont pas illimités et qu'il faut optimiser leur utilisation en limitant l'action humanitaire à la stricte acception de sa vocation. L'humanitaire doit demeurer un processus d'exception et d'urgence intervenant en période de crise.

L'aide au développement, quant à elle, nécessite un minimum de stabilité institutionnelle. C'est pourquoi je veille à une coordination aussi étroite que possible de mon action avec les objectifs et les moyens du ministre de la coopération.

En outre, ma préoccupation a toujours été que l'humanitaire d'Etat vive en bonne intelligence avec le monde associatif, dans un climat de confiance et de concertation. Je crois avoir réussi en ce domaine. Les organisations non gouvernementales humanitaires françaises se caractérisent par un professionnalisme avéré et par une expertise encore inégalée.

Ainsi, lors des événements du Rwanda, un dialogue fructueux a pu être établi. Il a permis de dissiper assez rapidement le malentendu qui avait, au début, altéré l'opération Turquoise. Cette concertation avec les ONG a facilité notre action humanitaire.

Ce climat et ce dialogue trouveront très prochainement leur terrain d'élection au sein de la commission consultative de l'action humanitaire, qui a été créée par le décret du 18 mai 1994 et dont la composition devrait être connue dans les prochains jours.

Je voudrais enfin souligner que l'action du Gouvernement en ce domaine est suivie et appréciée hors de nos frontières à un degré que je ne soupçonnais pas.

L'action humanitaire française est en train de devenir un immense chantier de par le monde. De plus en plus, elle se pose en partenaire incontournable dans la recherche de solutions aux situations conflictuelles. C'est un point important qui est tout à l'honneur de notre pays et qui s'inscrit comme un élément fort de son image diplomatique dans le monde.

Au cours de mes déplacements - je vous ai fait part, tout à l'heure, du nombre et de la diversité des pays visités - j'ai pris la mesure de l'engagement et du dévouement de nos compatriotes pour les causes humanitaires et pour la culture des droits de l'homme.

S'il est vrai que l'action humanitaire représente aujourd'hui la forme moderne de l'aventure, le nombre et la qualité des Français vivant à l'étranger qui s'y engagent m'ont particulièrement impressionné.

C'est d'ailleurs en pensant à eux, qui continuent à être les « volontaires de la France » quand les projecteurs des médias ont cessé de les mettre en lumière, que le Gouvernement, sur les instructions de M. le Premier ministre, a mis au point un certain nombre de mesures destinées à leur assurer une meilleure reconnaissance sociale et, sur-

tout, à faciliter la réinsertion de ceux d'entre eux qui, légitimement, quelquefois pour raison de santé, regagnent leur foyer. Ces mesures font l'objet d'un décret en cours de signature qui paraîtra prochainement au *Journal officiel*.

Je suis heureuse aujourd'hui de pouvoir leur rendre hommage, ayant pu personnellement prendre la mesure, sur le terrain, de leur désintéressement, mais aussi des dangers qu'ils courent.

Le ministère délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme est un département ministériel difficile, mais, grâce à ces volontaires, il m'a permis d'apprécier, dans l'exercice de mes fonctions, toute la grandeur et la générosité de notre peuple.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'en veux d'avoir abusé de votre temps par des développements que vous avez peut-être jugés un peu longs. Ils sont pourtant à la mesure de la considération et du respect que je porte à la Haute Assemblée.

Les propositions budgétaires qui vous sont soumises permettront de poursuivre l'effort entrepris dans le grand dessein que je vous ai décrit : protéger et promouvoir les droits de l'homme, aider les populations dans la détresse à surmonter les crises auxquelles elles sont confrontées et confirmer solennellement la vocation de la France et des ONG françaises à se maintenir au premier rang du combat humanitaire, désormais inséparable de la place de notre pays dans le concert des nations. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur spécial :

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Mes chers collègues, après les remarquables exposés des ministres non seulement sur leurs budgets mais sur l'état du monde, qui, disait Shakespeare, s'use à mesure qu'il vieillit, je me contenterai de vous décevoir en vous ramenant, quelques instants, à la dure réalité des chiffres.

Les moyens accordés au ministère des affaires étrangères ont conduit la commission des finances à formuler quatre observations.

La première porte sur les annulations de crédits.

Le problème est bien connu : trois arrêtés ont amputé les crédits initiaux de 1994 de 422 millions de francs.

C'est globalement faible, mais, sur le plan des principes, on peut s'interroger sur les raisons qui poussent le Gouvernement à faire voter par le Parlement un budget à géométrie variable qui est ensuite soumis aux caprices du ministère du budget, d'autant que plus les annulations sont ciblées, plus leur impact est important. C'est le cas, en 1994, puisque les annulations sont concentrées sur quelques postes, notamment sur les contributions bénévoles.

Il est clair qu'annuler en cours d'exercice des contributions qui correspondent à des engagements internationaux, annoncés par notre ambassadeur aux Nations unies au début de l'année ou à la fin de l'Assemblée générale, donne une mauvaise image de la France. Nous devons donc, dans ce domaine, tenir nos engagements.

La deuxième observation de la commission des finances a trait aux critiques formulées par la Cour des comptes sur les gestions 1989-1993 du ministère des affaires étrangères.

Le rapport de la Cour des comptes est extrêmement sévère. Dans un certain nombre de domaines, il peut même paraître excessif. C'est notamment le cas s'agissant des dépenses de transport ou des relations entre le ministère des affaires étrangères et Air France. Il convient en effet d'assurer aux agents ou aux ambassadeurs qui vivent dans des pays extrêmement lointains et difficiles ainsi qu'aux leurs les moyens d'avoir un minimum de vie familiale. Vous avez pris, l'an dernier, des mesures en ce sens, monsieur le ministre, et je vous en félicite.

Je ne m'étendrai pas sur les différentes critiques visant les dépenses de cabinet, les frais de déplacement ou encore les frais de réception et les voyages exceptionnels.

La Cour, tout au long de son rapport, fait des observations « sur une tradition ancienne du ministère, le portant à ne pas s'intéresser suffisamment à la gestion administrative et financière » et sur une insuffisance d'effectifs « à la fois quantitative et encore plus qualitative, en raison du peu d'attraits pour les tâches de gestion ».

Si l'on peut voir dans cette formulation la petite pointe de jalousie des anciens élèves de l'ENA qui ont atterri à la Cour des comptes vis-à-vis de leurs collègues, moins chanceux, qui sont passés au ministère des affaires étrangères, ce constat très sévère justifie néanmoins, monsieur le ministre, les réformes que vous avez engagées pour répartir mieux les moyens en personnels de votre ministère.

Lors de mon voyage au Viet-Nam, en début d'année, j'ai pu constater que pas un seul diplomate, dans notre ambassade, ne parlait le vietnamien, ce qui n'est sans doute pas le meilleur moyen d'avoir une connaissance quotidienne de la presse ou de l'évolution du parti dans le pays !

Le moral des agents et la formation des hommes impliquent que l'on renonce définitivement, pour les nominations aux postes les plus éminents, à prendre davantage en compte les engagements politiques des heureux élus que les mérites reconnus à certains par leurs pairs.

Telle me semble être votre volonté, monsieur le ministre, savoir renouer avec une tradition constante à l'époque où M. Couve de Murville était ministre des affaires étrangères. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Très bien !

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** La troisième observation concerne les dépenses en capital.

Sur ce point, la situation est très grave, car jamais la dotation n'a été aussi faible ni la rigueur aussi forte.

Voilà très exactement trois ans, monsieur le ministre, que le budget ne finance plus l'acquisition de logements à l'étranger !

Mais le budget pour 1995 marque une étape supplémentaire dans le désengagement de l'Etat, avec une dotation limitée à 245 millions de francs. En effet, cette dotation n'est même pas suffisante pour assurer le seul entretien du patrimoine existant, alors que vous avez à financer des ouvertures d'ambassades, de lycées, des acquisitions, sans compter les nombreux travaux de sécurité rendus malheureusement nécessaires, aujourd'hui, dans un grand nombre d'ambassades exposées et mal protégées.

Qu'allez-vous faire ? Les élus locaux que nous sommes savent par expérience que, lorsque le blocage des prix empêche d'augmenter le loyer des HLM, c'est l'entretien qui en pâtit, moyennant quoi, quelques années plus tard, il faut investir des sommes considérables.

Nous ne voulons pas que vous vous trouviez dans cette situation, et c'est pourquoi la commission des finances a déposé un amendement.

J'ajoute que le budget ne comporte aucun crédit pour la grande opération de regroupement des services à Berlin, que vous avez évoquée tout à l'heure et qui fait l'objet d'un arbitrage ministériel. Les crédits concernant cette opération figureront certainement dans un collectif budgétaire. Ce n'est pas de bonne gestion financière ; nous souhaitons que des dépenses de cette nature et de cette importance figurent au budget initial.

La quatrième et dernière observation concerne le centre de conférences internationales. C'est un dossier sensible, mais aussi coûteux puisque cette non-opération aura coûté 411 millions de francs aux contribuables.

La construction de ce nouveau centre avait été décidée par le Président de la République en 1988. Un concours d'architectes avait été ouvert, un architecte avait été choisi, des bureaux d'études multiples avaient été recrutés. Or, à la suite d'un certain nombre de recours, entre autres de la ville de Paris mais plus particulièrement des riverains, le tribunal administratif a cassé le permis de construire et, finalement, en 1994, on a renoncé au projet.

S'agissant de l'aspect financier, un emprunt de 215 millions de francs avait été contracté, dès le début des opérations, auprès du Crédit agricole. Cette année, il a fallu recourir à un crédit d'avances sur votre budget pour rembourser cet emprunt.

De 1990 à 1994, entre seize et quarante personnes ont travaillé sur ce projet ; 16 millions, puis 20 millions, puis 35 millions de francs ont été versés, année après année, pour, finalement, arriver à cette « non-réalisation ».

Monsieur le ministre, il s'agit d'une affaire ancienne. Le Gouvernement a pris la décision de ne pas réaliser ce projet, dont le coût final eût largement dépassé 3 milliards de francs.

Mais qui est responsable ? Comment a-t-on pu en arriver à cette situation ? Comment a-t-on pu engager cette opération sans avoir d'abord pris la sage précaution de purger les problèmes fonciers ? Comment a-t-on pu verser 19 milliards de centimes à un architecte sans savoir si le projet pourrait se réaliser.

La commission souhaiterait savoir comment se répartissent les responsabilités dans cette affaire et, surtout, ce que va devenir le terrain vague qui abrite le « non-projet ».

Voilà quelques jours, le Sénat a débattu de l'abandon du projet de piste aérienne en terre Adélie, après que 107 millions de francs eurent donc été dépensés pour rien. Le centre de conférences du quai Branly a coûté, lui, 411 millions de francs. Ces deux projets, mal préparés, auront coûté plus d'un demi-milliard de francs. Cette somme ainsi gaspillée aurait pu être judicieusement répartie.

**M. Christian Poncelet**, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

**M. Jacques Chaumont**, rapporteur spécial. J'en arrive aux missions de votre ministère, monsieur le ministre.

Le poids des contributions internationales est considérable puisque celles-ci représentent plus du quart de vos crédits. Cela donne à votre budget une rigidité croissante, car vous ne pouvez pas, bien entendu, jouer sur ce volet, le redéployer.

Cette année encore, je déplore le faible niveau de nos contributions bénévoles, d'autant que, si elles sont bien affichées, elles souffrent, ensuite, des annulations de crédits, ce qui ne nous permet pas, je l'ai dit, de tenir nos engagements.

Mais ce qui est plus gênant, c'est que ces contributions, au travers du PNUD, le programme des Nations unies pour le développement, profitent, pour l'essentiel, aux régions les plus pauvres du monde, notamment à l'Afrique, où la position dominante de la France et la force de ses industries pharmaceutique et agroalimentaire lui permettent d'espérer des retours extrêmement élevés, ce qui n'est absolument pas le cas de nos contributions au budget européen. Un simple calcul financier justifierait donc le versement de ces contributions bénévoles.

Les points forts de votre budget, vous les avez soulignés tout à l'heure avec beaucoup de talent, monsieur le ministre. Ce sont les crédits des bourses scolaires destinées aux jeunes Français, les crédits d'assistance aux Français de l'étranger et, surtout, les crédits de communication, qui, à hauteur de 890 millions de francs, sont préservés.

Sur ce dernier point, vous avez conduit une réflexion pour orienter notre action à long terme. Vous avez surtout pris des mesures pour éviter le risque de dilution, que la Cour des comptes avait évoqué.

Dans l'audiovisuel, vous menez deux actions parallèles visant à valoriser, d'une part, la francophonie, d'autre part, l'image de la France. Pensez-vous pouvoir maintenir longtemps ces deux politiques parallèles ? Ne convient-il pas de rechercher une plus grande harmonisation ?

Il faut se féliciter de la diffusion de France 2 dans nombre de villes et de pays. On peut cependant s'interroger sur les objectifs à terme du Gouvernement tunisien, qui vient d'interdire l'installation des antennes paraboliques et qui semble vouloir diminuer le temps d'émission en langue française sur le réseau France 2, financé par notre pays.

La Tunisie est un pays extrêmement dynamique et chaleureux que nous aimons beaucoup. Il ne faudrait pas qu'elle poursuive, avec notre aide, la confiscation des logements de Français – j'avais appelé votre attention sur ce point l'an dernier – et qu'elle agisse de même vis-à-vis de France 2.

Les missions du ministère appellent trois commentaires.

D'abord, nous consacrons, dans le budget des affaires étrangères, 90 millions de francs à l'assistance militaire, soit moitié moins qu'en 1988 en francs constants. Mais ce qui préoccupe la commission, c'est que les crédits d'assistance sont pratiquement réservés aux pays dits du champ : 783 millions de francs sont inscrits dans le budget de la coopération pour l'Afrique francophone, dont 86 millions de francs pour les stagiaires, et seulement un dixième, 90 millions de francs, pour le reste du monde, dont 22 millions de francs de plus pour les stagiaires.

A cet égard, avons-nous bien pris en compte la chute du mur de Berlin ? Notre assistance militaire est massive en Afrique noire et en Afrique du Nord alors que les besoins sont énormes en Europe centrale et orientale et que nous recevons de cette partie du continent européen des stagiaires d'une extraordinaire qualité professionnelle et humaine.

Le deuxième commentaire porte sur les problèmes récurrents de l'organisation des structures et du partage des rôles entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération.

Faut-il toujours un ministère de la coopération et, plus encore, des services propres, alors que les Etats africains sont indépendants depuis trente ans, même si le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont des colonisateurs beaucoup plus exigeants et intransigeants que ne l'étaient, autrefois les administrateurs, fort remarquables, de la France d'outre-mer ?

**M. Philippe François.** Tout à fait !

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** La Cour des comptes a relevé que les deux ministères financent souvent les mêmes actions, en particulier dans le domaine de l'audiovisuel.

La commission des finances s'est longuement interrogée sur ce sujet. Elle a souhaité, en particulier, que soit clairement affirmé le rôle de l'ambassadeur, qui, dans un certain nombre de pays d'Afrique, ne peut pas consacrer l'essentiel de ses activités à savoir ce que font, ce qu'inventent et ce que décident les chefs des missions d'études et de coopération et les représentants de la Caisse française de développement.

Enfin, dernier point, l'articulation entre l'action bilatérale et l'action européenne, problème qui a beaucoup préoccupé votre commission des finances.

En effet, les dépenses internationales de la Communauté s'élèvent à 32 milliards de francs. Or, compte tenu de notre pourcentage de participation, nous allons verser à la Communauté quelque 6 milliards de francs en 1995, soit environ 40 p. 100 du budget des affaires étrangères et une fois et demie les crédits d'intervention de ce même ministère.

Avons-nous intérêt à faire transiter l'essentiel de notre aide vers l'étranger par la Commission ? Ne devrions-nous pas privilégier la coopération bilatérale ?

**M. Yves Guéna.** C'est évident !

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** Merci, monsieur Guéna.

Monsieur le ministre des affaires européennes a justifié ce choix par l'efficacité résultant de l'effet de masse. Mais M. Lamassoure a indiqué que « cette aide internationale n'était connue ni des donateurs, ni de ceux qui en bénéficiaient ».

Au-delà des principes, se pose un problème de communication et de gestion. Ainsi, lorsque j'apprends que la Commission des Communautés européennes paie les experts de la BERD sur la base de 17 000 francs par jour et par personne, je me demande si l'argent du contribuable que notre pays verse à Bruxelles est bien employé.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1995, la France va prendre la présidence de l'Union européenne. A ce propos, monsieur le ministre, vous avez bien voulu développer vos propositions d'actions. Pour ma part, je souhaiterais, en conclusion, présenter quelques observations à titre personnel.

Tout d'abord, l'Europe doit tirer les leçons des crises actuelles, en particulier dans les Balkans.

Dès lors que les pays européens ont une analyse différente des crises, aucune solution pacifique n'est possible.

La désintégration de la Yougoslavie a vu renaître les clivages des deux dernières guerres.

Les initiatives, pour le moins insolites, du Vatican, le cavalier seul de l'Allemagne, les pesanteurs de l'Histoire ont conduit l'Europe et la communauté internationale à cacher leurs divisions derrière des actions humanitaires

largement médiatisées, mais celles-ci, à supposer qu'elles soulagent durablement des souffrances, ont eu pour conséquence de fournir des otages aux belligérants et de compromettre toute action militaire extérieure.

L'expérience nous a aussi montré que l'on ne peut pas faire la guerre avec des forces hétérogènes et disparates, avec des contingents mal équipés et des chaînes de commandement baroques.

Si nous voulons prévenir de nouveaux drames, il faut que, dès le mois de janvier, les Européens travaillent à l'élaboration d'un nouvel ordre européen, c'est-à-dire qu'ils procèdent à une évaluation commune des foyers de crise potentiels ou actuels, qu'ils dégagent des solutions communes, qu'ils s'y tiennent, et que l'Europe dispose d'un bras séculier. Il n'y a pas de sécurité et de stabilité durables en Europe sans une politique étrangère coordonnée et une défense européenne ou, plus exactement, une identité européenne en matière de défense.

Après la chute du mur de Berlin, les Etats-Unis avaient la possibilité de prendre leurs responsabilités, de créer, sur un pied d'égalité avec tous leurs partenaires, un nouvel ordre mondial.

Force est de constater que l'ordre ancien, qui était le fruit de l'équilibre de la terreur, s'est transformé en un nouveau désordre mondial. Les Etats-Unis avaient une politique à l'égard de l'URSS, car il s'agissait de leur survie, et à l'égard du Moyen-Orient, pour des raisons évidentes. Pour le reste, leur politique extérieure apparaît comme un sous-produit de leur politique intérieure, plus particulièrement de leur politique pétrolière.

**M. Jean Garcia.** Très bien !

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** Le lien actuellement le plus fort entre les Etats-Unis et l'Europe demeure l'OTAN. Pour cette raison, il convient de préserver cette organisation, même si la disparition des blocs devrait, en bonne logique, entraîner la dissolution des alliances.

Mais, pendant un certain temps, les Etats-Unis ont encore un rôle à jouer dans la sécurité de l'Occident. Toutefois, il est clair que, désormais, le Pacifique fascine les Etats-Unis. Ils se tournent de plus en plus vers l'Asie ainsi que, à travers l'ALENA, vers l'Amérique latine.

L'Asie connaît un essor économique considérable. Une autre civilisation y naît sans doute. Raison de plus, monsieur le ministre, pour l'Europe de devenir enfin maîtresse d'elle-même et de son destin. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

Il est temps que l'Europe ait des vues communes en matière de défense et de politique extérieure.

Aussi peuplée, aussi riche et aussi développée que les Etats-Unis, l'Europe doit apprendre à vivre libre et indépendante. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

Je vous fais confiance, monsieur le ministre, pour mener à bien les actions indispensables afin de permettre à la France de conserver sa place dans le monde durant les années à venir.

Sous le bénéfice des observations financières que j'ai formulées au préalable, je vous invite, mes chers collègues, à voter les crédits du budget du ministère des affaires étrangères. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guyomard, rapporteur pour avis.

**M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, mon-

sieur le ministre, mes chers collègues, après les excellentes analyses que nous venons d'entendre, je pense qu'il est inutile de revenir sur l'aspect purement comptable de ce projet de budget. Tout a été dit.

Il me suffira d'attirer une nouvelle fois l'attention sur la baisse des effectifs.

En effet, en dépit des mesures très positives qui ont été prises pour améliorer la formation des personnels, pour aménager des plans de carrière individuels et pour favoriser la politique de recrutement, il reste que, face à l'augmentation du nombre des implantations diplomatiques, sur lesquelles nous n'avons aucune prise, et face à l'accroissement des tâches dévolues à nos ambassadeurs, dont nous approuvons le principe, les effectifs ne cessent de diminuer.

Il suffit de se souvenir que trois pays, l'ex-URSS, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, ont donné naissance à vingt pays indépendants. De ce fait, cinquante-sept ambassades ne possèdent qu'un seul fonctionnaire de catégorie A. L'insuffisance est criante et met directement en question les ambitions de notre pays.

Quoi qu'il en soit, et malgré ces constatations qui, je le rappelle, me semblent préoccupantes, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées apportera son soutien à ce projet de budget difficile.

Monsieur le ministre, je voudrais profiter de cette discussion budgétaire pour évoquer très brièvement la situation d'un pays qui tient une grande place au cœur des Françaises et des Français.

Après avoir été, pendant de longues années, le sujet quasi quotidien de l'actualité, le Liban a disparu des écrans des télévisions, des radios et des journaux. Il est vrai que d'autres sujets semblaient devenus plus sensibles.

Pourtant, après une guerre civile de quinze ans, commencée en 1975 et achevée avec la guerre du Golfe en 1990, ce malheureux pays, que tant de liens attachent à la France, semble disparaître en tant qu'Etat souverain au moment où il n'a pas encore commencé de panser ses plaies.

Qu'on se souvienne : 180 000 morts, soit 5,4 p. 100 de la population - on n'ose pas faire le calcul pour la France ! - un produit intérieur brut inférieur de 50 p. 100 à celui de 1974, des investissements cinq fois inférieurs à ceux de 1974, des infrastructures ravagées, une économie exsangue, 700 000 réfugiés à l'extérieur de ses frontières et 400 000 Palestiniens installés sur son territoire. Ce sont autant de faits et de constatations implacables.

Dans de telles conditions, le Liban pourra-t-il retrouver la prospérité d'antan ?

Certes, on assiste à des reprises satisfaisantes. Ainsi, le déficit public est passé de 34,4 p. 100 à 8,4 p. 100 du produit intérieur brut et l'inflation de 72 p. 100 à 8,8 p. 100.

Mais, de l'avis de tous les spécialistes et de tous les voyageurs, il apparaît que cette embellie, qui demeure d'ailleurs limitée à quelques secteurs bien précis comme le bâtiment, semble donner des signes d'essoufflement.

L'élite libanaise qui a quitté le Liban ne souhaite pas pour le moment y retourner. Par ailleurs, les quinze années de guerre civile ont vu émerger une concurrence d'autres Etats dans des secteurs où le Liban disposait d'une quasi-exclusivité : tourisme, activités portuaires, activités financières.

Il en va de même des courants d'échanges traditionnels du Liban, qui s'estompent au fur et à mesure de leur captation par la Syrie.

Au bout du compte, c'est bien de cela qu'il s'agit : la souveraineté du Liban reste à rétablir.

Deux ans après la date du départ négocié des troupes syriennes, 40 000 soldats occupent encore les deux tiers du pays. Officiellement, ces troupes demeurent présentes à la demande du Gouvernement libanais, dont chacun connaît les attaches syriennes. Tout cela était contenu dans les accords de Taëf qui créaient des « liens » entre les deux Etats.

Un véritable espace syro-libanais est ainsi mis en place et on peut se demander si le Liban n'est pas devenu une simple région de la Syrie.

Face à cette situation, la communauté internationale demeure, et, dans certains cas, semble vouloir demeurer impuissante. Les résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas ou sont peu appliquées ; une force arabe multinationale, puis essentiellement syrienne, s'est substituée à la FINUL - force intérimaire des Nations unies au Liban - et le terrorisme s'est gravement développé.

On n'oublie pas les soixante soldats français tués dans un attentat, les deux cent trente soldats américains tués dans les mêmes conditions, l'assassinat de M. Delamare, ambassadeur de France à Beyrouth. L'Arabie Saoudite, qui s'est souvent substituée aux organisations internationales, doit faire une large part aux volontés syriennes.

La communauté internationale ne réagit pas suffisamment, me semble-t-il, devant ces violations du droit.

Si l'ONU dispose parfois de moyens politiques et éventuellement militaires pour régler des crises « à chaud » qui constituent autant de menaces pour la paix, elle semble impuissante à changer le cours de situations acquises, confortées par le temps, mais où ses principes, ses valeurs et ses règles sont pourtant largement mises en question.

S'agissant du Liban, tout laisse supposer l'impuissance à régler une situation installée qui se pérennise avec la fuite du temps.

A l'occasion des négociations de l'Uruguay Round, un certain nombre de manquements aux droits élémentaires des travailleurs énumérés dans la convention de l'Organisation internationale du travail ont été relevés. N'aurait-il pas été possible, n'est-il pas encore possible de considérer que le respect par un Etat des résolutions internationales qui le visent constitue un critère essentiel pour lui offrir le bénéfice de concessions commerciales ?

Le récent voyage du Président des Etats-Unis au Proche-Orient et au Moyen-Orient, s'il faut s'en réjouir du point de vue de la consolidation de la paix dans cette partie du monde, fait apparaître de graves préoccupations : le Liban a été délibérément ignoré, comme s'il ne constituait plus qu'une province de la Syrie.

La présence souhaitée, dans la coalition avec les Etats-Unis, de nombreux Etats arabes, et singulièrement de la Syrie, lors de la guerre du Golfe, a-t-elle été obtenue par des marges de manœuvre abandonnées à la Syrie ? Se fera-t-il que le Liban soit condamné à choisir entre la paix ou l'indépendance ?

Bien des facteurs pourraient laisser accréditer ce choix que, pour notre part, nous jugeons « impossible ». Il ne faudrait pas que, après avoir été victime de la guerre, le Liban soit victime d'une paix qui se ferait sans lui.

Monsieur le ministre, nous souhaitons que soient préservés les liens exceptionnels qui nous attachent à ce pays. Peut-on savoir si notre Gouvernement envisage une action particulière pour un pays qui, après avoir été l'objet bien involontaire d'une actualité brûlante, est

tombé dans le domaine de l'actualité silencieuse avant de risquer de disparaître dans le silence des causes abandonnées ? (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Penne, rapporteur pour avis.

**M. Guy Penne, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, pour les relations culturelles extérieures.** Monsieur le ministre, vous avez déjà évoqué les chiffres du budget de votre ministère, sur lesquels je ne reviendrai donc pas dans le détail. Ils révèlent un effort en faveur de l'action culturelle, particulièrement de l'action audiovisuelle extérieure et de la promotion de la langue française.

L'audiovisuel extérieur méritait une mise à plat et un programme.

L'an passé, j'avais ici-même relevé la nécessité d'une redéfinition de notre politique satellitaire qui romprait avec la tendance qui a été suivie jusqu'alors et qui a sans doute privilégié le territoire national au détriment de nos ambitions extérieures. En contrepartie, nous avons contribué à l'amélioration de la chaîne francophone TV5 et nous avons su donner à Canal France international un rôle honorable.

Le plan audiovisuel extérieur, avec l'établissement d'une complémentarité entre ces deux chaînes, permet de préserver et d'amplifier un acquis précieux. Pour autant, n'oublions pas que, en dépit d'une diffusion progressivement élargie grâce à des montées sur différents satellites, des régions du monde où la demande francophone est forte, comme l'Amérique latine, demeurent encore à l'écart.

Enfin, il est heureux que nous tentions d'être présents au rendez-vous technologique que constitue la technique de numérisation. Un espace nouveau pourra s'ouvrir aux chaînes thématiques qui se développent en France et qui correspondent à la demande de nombreux publics étrangers.

Qu'il me soit permis de regretter, malgré tout, que nous n'envisagions pas la montée sur des satellites du type Astra d'une des deux chaînes publiques françaises, afin de bénéficier de l'excellente couverture de ces satellites et de permettre ainsi, par-delà la chaîne francophone et la chaîne d'images française, la diffusion d'une chaîne française tout court, comme cela se fait pour les chaînes britanniques et allemandes.

Pour Radio-France internationale, un nouveau contrat d'objectifs permettra notamment l'adaptation du service mondial par la création de chaînes régionalisées destinées à mieux cibler son audience. Sa présence satellitaire sera généralisée pour faciliter les reprises en modulation de fréquence, dont le confort d'écoute est plus attractif.

Autre élément pour la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques : de la réforme de ses structures adoptée par vous-même, monsieur le ministre, devraient résulter une meilleure visibilité de nos actions à l'étranger et une transparence budgétaire accrue pour une direction qui gère, à elle seule, 35 p. 100 de votre budget. L'enjeu n'est pas mince !

Des inquiétudes subsistent cependant : en premier lieu - cette remarque vise les autorités budgétaires du Gouvernement - elles concernent les gels et annulations de crédits en cours d'année. Cette réflexion est faite chaque année, car le même phénomène se reproduit, qui perturbe les services gestionnaires, affecte la réalisation de nos projets, suscite souvent l'incompréhension de nos partenaires étrangers et abaisse le rôle du Parlement.

Des crédits qui, aujourd'hui même, vous seront vraisemblablement consentis, quelle part vous sera reprise dans un ou deux mois ?

S'agissant de l'enseignement français à l'étranger, on peut légitimement se réjouir de l'implantation de 147 postes supplémentaires d'enseignants. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger participe pour 27 millions de francs sur ses propres ressources à l'accroissement tout à fait bienvenu, sur un total de 50 millions de francs, de la dotation des bourses. Que les ressources de l'Agence servent à abonder les bourses n'a rien qui puisse choquer votre rapporteur, mais cela signifie que celles-ci ne bénéficient, en mesures véritablement nouvelles, que de 23 millions de francs.

La nouveauté la plus importante vient du fait que cette Agence constitue la cible privilégiée du budget. Sur les 207 millions de francs de crédits régulés, 130 ont été prélevés sur le fonds de roulement de l'Agence, alors que les sommes qu'il représente trouveraient aisément à être investies dans le réseau lui-même.

La dotation de l'Agence servira à assumer un effet change-prix particulièrement élevé cette année, réduisant d'autant ses nouvelles marges de manœuvre. Il est choquant, enfin, que l'économie générée par la transformation de soixante-sept emplois d'expatriés en autant d'emplois de résidents ne puisse demeurer dans les caisses du ministère ou de l'Agence, mais qu'elle soit reprise par le budget général.

Si la mesure décidée en faveur des bourses constitue indéniablement une bonne nouvelle pour tous les parents d'enfants scolarisés hors de France, on ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur le système des bourses lui-même. Dans de nombreux pays à monnaies faibles, les enfants nés de parents mononationaux ou binationaux se trouvent écartés de notre réseau en raison de l'impossibilité d'assumer l'écolage, qui risque d'être en constante augmentation. Il convient donc de trouver les mesures à prendre pour stabiliser les frais que doivent supporter les familles.

La décentralisation dans la gestion du réseau d'enseignement reste à parfaire. Il avait été convenu, l'an passé, d'assouplir les conventions passées entre l'Agence et les établissements en instaurant des conventions à géométrie variable. Les établissements auraient disposé ainsi d'une plus grande latitude d'action, justifiée par la situation locale. Par rapport aux attentes, les résultats apparaissent, sur ce plan, mitigés.

L'une des deux formules préconisées dans le cadre des conventions à géométrie variable a, certes, commencé à s'appliquer, mais, pour l'heure, au coup par coup et au rythme des renouvellements. A ce jour, une dizaine de ces conventions seulement semblent avoir été conclues.

En revanche, les conventions de coopération éducative sont actuellement dans l'impasse du fait de l'opposition du ministère du budget. Et pourtant, les effets que l'on pourrait en attendre seraient très favorables, car elles permettraient à certains établissements, ouverts pour l'essentiel aux élèves étrangers, de recruter localement des titulaires auxquels serait donnée la possibilité d'un détachement administratif sans avoir la qualité de résident.

L'an passé, j'avais également relevé deux propositions tendant à faciliter, pour les établissements qui le désiraient, le recrutement d'enseignants résidents.

La première proposition concernait la suppression du délai de trois mois imposé aux enseignants titulaires recrutés en France par les établissements pour bénéficier

du statut de résident. Les modifications nécessaires ont été apportées au décret du 31 mai 1990 et pourront donc faciliter les recrutements.

La seconde proposition, qui n'a malheureusement pas débouché, avait pour objet de faciliter les recrutements par l'ouverture, au titre IV du budget, d'une enveloppe spécifique de crédits permettant, en tant que de besoin, le recrutement de résidents. Cette procédure aurait permis de recycler utilement les économies dégagées par ailleurs grâce aux gains de productivité obtenus par l'Agence, au lieu de les voir récupérées par le budget général.

Je voudrais également attirer une fois de plus votre attention, monsieur le ministre, sur la situation de nombre des enseignants de notre langue dans les centres, instituts culturels et alliances françaises. Leur statut, leurs rémunérations et leur carrière les conduisent souvent à une marginalisation douloureuse. Une réflexion s'impose aussi pour ces « hussards noirs » de la francophonie.

Il n'est donc pas contestable que le projet de budget des relations culturelles extérieures pour 1995 traduit le choix d'une priorité importante. Pour ce qui relève de l'action audiovisuelle, une stratégie nouvelle est engagée qui pourrait permettre, à condition que les moyens suivent, de rattraper notre retard sur nos principaux concurrents et de répondre, enfin, à une ambition mondiale ; n'oublions pas que, dans ce domaine, la comparaison avec l'Allemagne fait apparaître un rapport de 1 à 10.

Avec 1,57 p. 100 de croissance en francs courants, hors effet change-prix, nous sommes conduits, pour notre politique culturelle extérieure, à opérer des choix, par exemple, une hausse finalement limitée de la dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Les crédits d'investissement consacrés aux établissements d'enseignement diminuent de 66,22 p. 100. Par-delà l'entretien courant indispensable pour faire face aux problèmes de sécurité, cette dotation devrait seulement permettre l'acquisition du terrain d'Ankara. Mais, lors de vos déplacements, monsieur le ministre, quelle réponse pourrez-vous donner pour les investissements qui sont considérés comme prioritaires et qui sont réclamés à Francfort, Ankara, Alicante, Washington ou Berlin ?

Notre diplomatie n'est certes pas exclusivement d'ordre culturel, mais elle puise dans ce domaine une part importante de sa substance.

Sous le bénéfice de ces observations, je rappellerai que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits destinés aux relations culturelles extérieures. *(Applaudissements.)*

**M. le président.** La parole est à M. Bourdin, rapporteur pour avis.

**M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour les relations culturelles, scientifiques et techniques.** Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui invités à nous prononcer sur le montant et la répartition des crédits affectés par le projet de loi de finances pour 1995 à l'action culturelle, scientifique et technique extérieure. Ces crédits devraient atteindre 5,34 milliards de francs, soit une progression de 4 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

Toutefois, et avant même que le Parlement ne se soit définitivement prononcé, les services du ministère du budget sont en train de préparer les coupes claires qui

amputeront, avant le printemps, le budget de l'action culturelle extérieure, ce qui relativise la portée de l'exercice auquel nous nous livrons en ce moment.

Mes chers collègues, votre commission des affaires culturelles déplore cette situation depuis plusieurs années.

Aucun parlementaire, quelle que soit son appartenance politique, ne peut accepter que les droits du Parlement soient aussi ouvertement bafoués. La régulation budgétaire, particulièrement lorsqu'elle est programmée dès avant le vote du budget par le Parlement, constitue, en effet, la négation de l'autorisation d'emploi des fonds publics accordée par la représentation nationale.

Au-delà de l'atteinte portée à ce principe essentiel de la démocratie, les annulations de crédits votés par le Parlement ont des effets pervers particulièrement prononcés sur la définition de la politique culturelle et scientifique extérieure de notre pays.

Les actions ainsi mises en œuvre sont généralement programmées à l'avance et s'étendent sur plusieurs années. Dans ce contexte, les « coups d'accordéon » budgétaires se révèlent singulièrement désastreux : ils rendent notablement malaisée la gestion des interventions de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Ils sont aussi coûteux en raison des retards et des surcoûts qui leur sont directement imputables.

Plus grave encore, les annulations de crédits dans ce domaine particulier risquent d'entamer le crédit de la France auprès de ses partenaires étrangers, puisqu'elles aboutissent parfois à remettre en cause des engagements internationaux.

Ces considérations devraient, en toute logique, conduire à préserver la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques des régulations budgétaires. Or c'est tout le contraire que l'on observe dans la pratique : parce qu'elle concentre une part significative des crédits d'intervention du ministère des affaires étrangères, la direction générale fait traditionnellement office de « victime expiatoire » pour le Quai d'Orsay.

Vous m'objecterez, monsieur le ministre, que mon discours aurait plus de poids s'il s'adressait à votre collègue chargé du budget.

**M. Emmanuel Hamel.** Bien sûr !

**M. Maurice Schumann.** M. le ministre en est le premier convaincu !

**M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis.** Vous n'empêchez pas la commission des affaires culturelles de regretter que le Gouvernement, après avoir indiqué l'an passé qu'il tournerait le dos aux pratiques antérieures, ait à son tour cédé à la régulation des crédits en 1994 et s'appête à y recourir de nouveau au début de l'année 1995. La rigueur et l'objectif de réduction des déficits publics n'expliquent pas tout. Il faut faire preuve de courage. Mieux vaut annoncer une progression plus modeste des crédits et s'y tenir que de revenir, en cours d'année, sur des engagements irréalistes proposés à l'adoption du Parlement. *(Très bien ! sur certaines travées socialistes et sur le banc des commissions.)*

Je dois souligner, pour vous en féliciter, monsieur le ministre, qu'un effort important de modernisation de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques a été engagé sous l'impulsion de son directeur général, M. Jean-David Levitte.

Une « réforme en 100 points », que vous avez acceptée, tend à renforcer la cohérence du réseau culturel et scientifique français à l'étranger, qui compte parmi les plus étoffés au monde, à mobiliser les hommes, en leur assurant un meilleur déroulement de carrière et en facilitant leur

retour en métropole, et à améliorer l'ouverture de la DGRCST sur ses partenaires, à savoir les ONG, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Pour la première fois depuis sa création en 1946, la direction générale s'est, par ailleurs, donné les moyens d'orienter son action à moyen terme. Un vaste exercice de consultation et d'évaluation l'a conduite à fixer les quatre priorités de l'action culturelle et scientifique extérieure de la France à l'horizon de l'an 2000.

La première concerne la promotion de la langue française. Cette priorité s'exercera tout d'abord au sein de l'Union européenne afin, notamment, de faire face aux conséquences de son prochain élargissement à trois pays non francophones. Mais elle sera également mise en œuvre dans les pays de l'ancienne Indochine ou dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, où les opportunités qui s'ouvrent à notre langue doivent être exploitées, ainsi que dans les pays du Maghreb, du pourtour méditerranéen ou d'Amérique latine, où il s'agit d'entretenir un héritage francophone et francophile menacé.

La deuxième priorité tend à développer et à coordonner la coopération offerte par la France dans le domaine universitaire afin de combler une lacune du dispositif actuel qui encourage la « fuite » de nombreux élèves scolarisés dans les lycées français de l'étranger vers les universités étrangères.

La troisième consiste à concentrer l'offre de coopération française dans les domaines où sa compétence et son savoir-faire sont unanimement reconnus : la formation des hommes, notamment en matière de coopération administrative, l'urbanisme, l'environnement, l'agriculture et l'agroalimentaire, la gestion du patrimoine.

Il s'agit enfin d'affermir la présence audiovisuelle de la France à l'étranger.

Dans ce domaine, le comité interministériel pour l'audiovisuel extérieur de la France, le CAEF, qui s'est réuni à deux reprises en 1994, a eu le mérite de clarifier l'action menée par les différents intervenants.

La vocation respective de TV 5 et de Canal France International - CFI - a été précisée en vue de renforcer la spécificité de chacun de ces deux instruments et d'accroître la complémentarité de leur action : TV 5 a été confortée comme instrument multilatéral de promotion de la langue française tandis qu'il a été décidé de transformer rapidement CFI en chaîne de promotion de l'image de la France à l'étranger, y compris dans les pays non francophones.

Cette évolution suppose tout d'abord un effort d'habillage des programmes de cette banque d'images afin que les télévisions étrangères puissent, le cas échéant, diffuser intégralement la chaîne française. Elle implique ensuite que l'offre de CFI puisse être complétée par la diffusion d'une autre langue que le français, afin de toucher un plus large public. Elle signifie enfin que l'offre de programmes de CFI puisse être adaptée aux attentes des publics des différents continents.

Un plan quinquennal, doté de 500 millions de francs, a été arrêté. Il doit permettre, outre la transformation de CFI, la poursuite de la régionalisation du service mondial en français de Radio France internationale et la constitution de « bouquets » de programmes radiophoniques et télévisuels destinés à accroître et à diversifier, dans la perspective de la révolution multimédia, la gamme de produits offerts par la France.

Avant de conclure, je dirai quelques mots de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Mes chers collègues, votre commission se félicite de la progression des

crédits affectés aux bourses de scolarisation des enfants français à l'étranger. Il est essentiel, en effet, qu'aucun de nos compatriotes ne se trouve contraint de retirer ses enfants, comme c'était le cas, de notre dispositif scolaire à l'étranger pour des motifs financiers. C'est une mesure d'équité.

La commission souhaiterait, par ailleurs, que l'Agence, établissement public autonome, puisse être dotée des moyens nécessaires à la conduite de son action, tant en crédits d'intervention qu'en moyens d'investissements. Il est particulièrement regrettable qu'aucun crédit d'investissement ne lui soit affecté dans le projet de loi de finances pour 1995, alors même que la sécurité des élèves scolarisés dans les établissements français à l'étranger mériterait d'être contrôlée, dans le prolongement du diagnostic effectué dans l'Hexagone par la mission Schléret.

Il est également souhaitable que l'Agence puisse disposer à l'avenir d'une petite enveloppe de crédits d'intervention qui lui permettrait de faire face à des situations nouvelles ou d'apporter ponctuellement son concours aux nombreux établissements du réseau d'établissements français à l'étranger.

Sous réserve de ces observations, mes chers collègues, la commission des affaires culturelles a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1995. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des affaires étrangères.

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, mes amis MM. Bernard Guyomard et Guy Penne vous ont exposé les raisons pour lesquelles la commission des affaires étrangères a émis, malgré certaines préoccupations, un avis favorable à l'adoption du budget du ministère des affaires étrangères pour 1995. Je ne formulerai donc que trois brèves remarques sur les moyens administratifs et financiers alloués au Quai d'Orsay.

La première sera pour redire aujourd'hui que la mission régaliennne de l'État que constitue l'action extérieure de la France justifierait pleinement, à mes yeux, une priorité budgétaire plus marquée et plus constante. Je tiens à souligner que la modestie même de votre budget, monsieur le ministre, par rapport au budget de l'État dans son ensemble, rendrait l'effort financier que je crois indispensable en faveur du Quai d'Orsay relativement indolore ; à l'inverse, le cœur de la présence française dans le monde risquerait d'être touché par de nouvelles réductions de crédits ; tous mes collègues l'ont souligné. Il ne serait pas supportable que le ministère des affaires étrangères soit de nouveau frappé en cours d'année par des régulations budgétaires, que la commission des affaires étrangères juge inacceptables.

**Plusieurs sénateurs du RPR.** Très bien !

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** J'en viens à ma deuxième observation.

Dans ce contexte très contraignant, il faut se féliciter du remarquable effort de modernisation du ministère des affaires étrangères que vous avez entrepris, monsieur le ministre.

Je tiens à dire à tous mes collègues que cette réforme est globale. Elle est d'abord humaine, mais elle touche à tous les secteurs de la présence française à l'étranger : audiovisuel, culturel, économique, y compris juridique.

Des progrès substantiels ont déjà été obtenus sur le plan de la gestion.

Je voudrais également souligner l'importance de l'objectif de coordination de notre action extérieure.

La réaffirmation de la vocation des ambassadeurs à assurer la responsabilité de l'ensemble des services de l'Etat dans leur pays de résidence est, à cet égard, essentielle. Mais vous semble-t-elle, monsieur le ministre, toujours effective sur le terrain ?

Le comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger me paraît aussi avoir un rôle très important à jouer pour assurer une meilleure synergie entre toutes les administrations associées à notre action extérieure.

Ma troisième remarque sera pour vous remercier, monsieur le ministre, de l'effort que vous avez décidé de faire, dans l'étroite enveloppe budgétaire qui vous est allouée, en faveur de nos compatriotes établis à l'étranger.

Je pense naturellement, en premier lieu, aux Français d'Algérie et aux importantes dispositions que vous avez prises, dans des circonstances dramatiques, pour leur permettre de surmonter, autant que possible, leurs terribles difficultés actuelles. Je pense, plus généralement, à la question prioritaire qu'est la sécurité de nos compatriotes. Les opérations de rapatriement qui ont été conduites, cette année, au Rwanda ou au Yémen démontrent qu'une vigilance permanente est nécessaire en la matière.

Mais l'action en faveur des Français de l'étranger va bien au-delà et, si bien des difficultés demeurent, je tiens à me féliciter tout particulièrement de l'effort important qui sera réalisé en 1995 dans le domaine des crédits consacrés aux bourses scolaires, qui bénéficieront d'une majoration de 37 p. 100 d'un an sur l'autre.

J'évoquerai maintenant brièvement quelques-uns des grands dossiers internationaux des derniers mois pour me réjouir de ce que la France, dans un monde profondément désordonné et troublé, ait toujours fait son devoir, ait su faire entendre sa voix et ait souvent donné l'exemple.

Certes, l'action dynamique de la France n'a pas permis, dans la si douloureuse crise de l'ex-Yougoslavie, d'atteindre l'objectif final recherché, tant il est vrai qu'une solution durable au problème posé impose la bonne volonté de toutes les parties prenantes et que nous sommes encore loin du compte.

Vous avez vous-même envisagé un retrait des Casques bleus. Je crois, comme vous, monsieur le ministre, qu'il faut inlassablement œuvrer pour favoriser un règlement politique global. Cela suppose d'écarter les tentations d'une solution militaire qui ne pourrait qu'aboutir à l'extension extrêmement dangereuse de ce cancer au cœur de l'Europe. Cela exige aussi de refuser la politique du fait accompli, comme la situation de Bihac l'a malheureusement illustré. Cela suppose enfin - et peut-être surtout - de recréer et de maintenir la cohésion du groupe de contact, sa division provoquant inéluctablement la reprise des combats sur le terrain, ainsi que la regrettable décision américaine de ne plus participer aux opérations de contrôle de l'embargo sur les armes l'a encore démontré.

Vous avez récemment encore fait de nouvelles propositions sur le plan institutionnel pour saisir l'opportunité qui s'est ouverte avec le changement d'attitude des autorités de Belgrade. Quelles vous paraissent être aujourd'hui, monsieur le ministre, les chances d'acceptation d'un plan de paix qui serait ainsi amendé ?

La France a également donné l'exemple à l'occasion de l'insoutenable tragédie du Rwanda. Ce fut son honneur de décider une efficace intervention militaire à vocation

humanitaire. Les massacres ont été arrêtés, les populations protégées, un nouvel exode évité et, vous l'avez souligné, madame le ministre, une aide humanitaire massive distribuée.

La France a ainsi démontré tout à la fois qu'elle demeurerait, en toutes circonstances, présente aux côtés de l'Afrique et qu'elle n'interférait en aucune manière dans le règlement politique d'une crise qui doit revenir, dans l'esprit des accords d'Arusha, aux Rwandais eux-mêmes.

Sur bien d'autres dossiers internationaux, notre pays a manifesté une activité diplomatique particulièrement intense et pris d'importantes initiatives.

Je rappellerai brièvement - nous aurons, en effet, l'occasion d'en débattre bientôt plus précisément - l'impulsion décisive donnée, avec ténacité et efficacité, aux négociations du GATT, qui avaient été très mal engagées, pour parvenir à un accord qui réponde largement à nos attentes, et pour lequel vous avez su mobiliser l'ensemble de nos partenaires européens.

Je citerai également les puissantes mesures d'accompagnement qui ont accompagné la difficile mais courageuse décision de dévaluer le franc CFA. Ces mesures ont permis d'éviter les conséquences dramatiques que beaucoup annonçaient, et que je redoutais moi-même, je le reconnais. Elles ont accompagné les efforts des pays africains concernés pour créer, malgré les difficultés, les conditions d'un réel redémarrage de leurs économies et les bases d'une coopération française plus exigeante mais plus efficace.

Ces mesures ont, là encore, souligné que la France n'avait en aucune manière abandonné l'Afrique à son sort. Qui d'autre peut en dire autant parmi les grandes puissances ?

J'évoquerai enfin, sans être exhaustif, le suivi permanent et actif de la douloureuse et très préoccupante crise algérienne - elle a déjà coûté la vie à plus de vingt de nos ressortissants - sur la base de principes clairs qui doivent être maintenus : refus de toute ingérence, volonté d'assurer la sécurité sur notre territoire, volonté d'une approche commune avec nos alliés occidentaux, continuation de l'aide économique, incitation à la poursuite du dialogue politique, enfin, naturellement, mise en œuvre des moyens propres à assurer la sécurité de nos compatriotes en Algérie et à accueillir ceux d'entre eux qui seraient contraints de rentrer en France.

Ce bilan, bien que très incomplet, est positif. Il est aussi, à mes yeux, riche d'enseignements. Le premier est que la France, sans renoncer en rien à ses initiatives propres et à ce que je crois être sa vocation singulière, sera plus forte et plus entendue dans le monde grâce à l'Europe. C'est une leçon que nous ne devons pas perdre de vue au moment où notre pays s'appête à assumer la présidence de l'Union européenne et où celle-ci, dans un contexte bouleversé sur le continent européen, est, une nouvelle fois, à la croisée des chemins.

Deux défis devront être relevés, et en premier lieu le défi institutionnel. Je voudrais insister sur l'extrême importance de la conférence intergouvernementale, prévue en 1996, mais dont la préparation devra naturellement commencer dès le début de l'année prochaine. Les enjeux en sont, je le crois, décisifs pour l'avenir de la construction européenne, qu'il s'agisse de l'efficacité des processus de décision communautaires ou de la démocratisation du fonctionnement des institutions.

Ne nous y trompons pas ! Si nous nous contentons de palliatifs et de demi-mesures, il en sera alors sans doute fini de nos espérances d'une Europe plus efficace, plus souple et plus démocratique. Il s'agit de définir l'Europe

du début du siècle prochain qui ne pourra, à vingt ou à vingt-cinq, fonctionner selon des mécanismes conçus pour six États membres. Et je crois, monsieur le ministre, que vous avez vu juste en parlant à ce sujet de la nécessité d'un « nouveau pacte fondateur » de l'Union européenne. Puissiez-vous être entendu !

L'autre défi consiste à donner un contenu substantiel à la politique étrangère et de sécurité commune, par-delà les communiqués, trop fréquemment déclamatoires, auxquels tend souvent à se limiter la pratique diplomatique de la Communauté.

L'Europe a su faire preuve de cohésion, sous l'impulsion de la France, à l'occasion de la négociation des accords du GATT. L'heureux aboutissement de la conférence sur la stabilité en Europe, là encore sur une initiative française, constituerait une première action commune d'envergure dans le cadre de la fameuse politique étrangère et de sécurité commune. Mais les exemples des débuts de la crise yougoslave et, plus récemment, de la tragédie rwandaise soulignent l'ampleur du chemin qui reste à parcourir.

L'affirmation d'une politique étrangère et de sécurité commune est, bien sûr, conforme à l'intérêt de l'Europe pour conforter sa place dans le monde. Mais c'est aussi, j'en ai la conviction absolue, conforme à l'intérêt de la France elle-même. Il en résulterait, à mes yeux, non pas une dilution de l'influence et de la capacité d'initiative de la France, mais, bien au contraire, l'affirmation renouvelée des valeurs et de l'action de la France à travers une Europe plus solidaire et plus forte.

Je serais heureux, monsieur le ministre, que vous puissiez exprimer devant le Sénat les réflexions que vous inspirent ces perspectives.

En conclusion, je dirai que si l'état de l'Europe est meilleur qu'il y a un an ou deux, son avenir me paraît nécessairement passer par sa diversification. Sans revenir ici, faute de temps, sur le débat concernant l'Europe à dimensions variables, sur le « noyau dur » ou sur la théorie des cercles concentriques, le danger de la dilution ne pourra, me semble-t-il, être surmonté que par une impulsion dynamique donnée par quelques États, dont la France, pour aller de l'avant, sans exclusive à l'égard de quiconque, mais sans accepter le frein qui pourrait être imposé par n'importe quel État membre. C'est, je crois, la seule vraie réponse au débat récurrent entre approfondissement et élargissement.

Dans le monde instable et déconcertant de l'après-guerre froide, la très grande majorité de la commission des affaires étrangères soutient la politique étrangère volontaire et courageuse de la France. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 54 minutes ;

Groupe socialiste, 44 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 57 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 48 minutes ;

Groupe communiste, 21 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, 22 minutes.

La parole est à M. Jean Garcia.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget du ministère des affaires étrangères semble, selon les expressions qui ont été utilisées, porteur de préoccupations et d'inquiétudes. Notre collègue M. Guyomard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a attiré notre attention sur la baisse des effectifs. Ce projet de budget est parfois considéré comme n'étant pas à la hauteur des ambitions qu'un pays comme le nôtre, membre du Conseil de sécurité et nation influente, peut avoir. Les personnels du ministère ou ceux qui en dépendent sont inquiets.

Le groupe communiste et apparenté votera contre ce projet de budget, non seulement pour des raisons strictement budgétaires, mais parce que nous ne partagerons pas - vous le savez, monsieur le ministre - les orientations de votre politique étrangère.

Cette année aura été marquée par l'opération Turquoise au Rwanda. Si celle-ci a montré la capacité de nos soldats à assurer des tâches de protection des populations menacées, elle ne mérite pas d'être présentée comme une intervention exemplaire. Hier, j'y ai consacré une partie de mon intervention sur le projet de budget du ministère de la coopération ; je n'y reviendrai pas longuement.

L'opération Turquoise doit être appréciée dans un contexte où les forces coupables de génocide étaient en déroute. L'intervention militaire aura donc permis aussi de les protéger. Cette opération a sauvé des vies, certes, mais les camps de réfugiés sont toujours là et les tenants de l'ancien régime y sont présents.

La tragédie rwandaise n'est pas terminée. De nombreux éléments indiquent que le danger d'un nouveau massacre est imminent si rien n'est fait.

Le Gouvernement n'ignore pas cette situation et vous justifiez ainsi, monsieur le ministre, l'idée d'un partage de pouvoir.

À côté d'une telle déclaration, où l'on conseille aux victimes de s'entendre avec leurs bourreaux, on constate que l'action de la France a consisté à freiner l'aide financière au Gouvernement rwandais venant de l'Union européenne. Il y a eu également le refus d'inviter les autorités rwandaises au sommet franco-africain qui s'est tenu à Biarritz.

On est en droit de s'inquiéter après le vote de la dernière résolution du Conseil de sécurité de l'ONU : « Nous condamnons les exactions des forces de l'ancien gouvernement dans les camps de réfugiés, mais nous ne ferons rien. » Il est urgent, monsieur le ministre, d'assurer la sécurité dans les camps et d'œuvrer au retour des populations chez elles.

Dans cette situation extrêmement complexe et douloureuse il faut aider les autorités rwandaises à installer un véritable système judiciaire permettant d'éviter les règlements de compte et de juger les responsables du génocide.

Enfin, la France a un grand rôle à tenir pour la reconstruction de ce pays.

J'attends, monsieur le ministre, sur ces questions, des réponses claires.

Le peuple rwandais, après ce qui s'est passé au printemps dernier, devrait bénéficier de la solidarité active de la France.

Plus généralement, le continent africain, avec ces peuples confrontés à l'aggravation de la pauvreté, du sida et à bien d'autres maux, en particulier la guerre, ces peuples sur lesquels pèsent la dette, les plans structurels antisociaux du FMI et de la Banque mondiale, devraient

pouvoir compter sur une forte solidarité de la France pour les aider à répondre à une question majeure pour notre planète : le développement.

Je suis persuadé que la voix de la France dont vous dites, monsieur le ministre, qu'elle est écoutée et respectée – c'est vrai ! – aurait reçu un profond écho dans le monde si elle s'était manifestée pour d'autres rapports internationaux, en particulier lors de la récente assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale à Madrid, au cours de laquelle les pays du Sud ont contesté la toute-puissance du G 7. Il faut faire le choix du développement. C'est crucial pour les peuples, pour le monde et sa sécurité.

Ces considérations me conduisent, monsieur le ministre, à évoquer la situation algérienne, que vous avez abordée et qui constitue pour nous une préoccupation essentielle. Il faut, comme vous l'avez dit, refuser toute ingérence. Les problèmes relèvent des Algériens eux-mêmes.

Nous sommes profondément concernés, compte tenu de notre histoire commune et des liens économiques importants.

Nous le sommes parce que des enfants et des hommes sont assassinés chaque jour – il s'agit de compatriotes français et algériens, devant lesquels je m'incline – au nom de l'intégrisme religieux, avec lequel aucun compromis n'est possible.

Nous le sommes parce que nous devons accueillir celles et ceux qui sont persécutés et qui cherchent à se protéger. Le Gouvernement se doit de faciliter l'asile et de prendre les dispositions qui s'imposent.

Nous le sommes, enfin, parce que la population algérienne a besoin d'une autre perspective que la misère et le désespoir qui nourrissent l'intégrisme.

Il est évident que le fait d'avoir imposé à l'Algérie un accord avec le FMI comme le fait d'avoir favorisé l'ouverture d'un dialogue entre les autorités algériennes et le FIS ne peuvent répondre aux exigences de la situation.

Cette politique, qui est aussi, il faut le relever, celle des Etats-Unis, est contraire aux appels des forces qui agissent en Algérie pour la défense des droits de l'homme, pour la démocratie, pour le progrès, que la France devrait appuyer.

Nous attendons de la France des actes dans ce sens, et nous formulons quatre propositions.

Tout d'abord, l'effacement, même partiel dans l'immédiat, de la dette algérienne dans la perspective de son annulation et une action vigoureuse dans le même esprit auprès d'autres créanciers en Europe, notamment l'Italie, l'Espagne et la Belgique, doivent être entrepris. C'est une question cruciale pour le développement de l'Algérie.

Par ailleurs, la France doit œuvrer à un grand contrat gazier euro-algérien.

Ensuite, un vaste programme de logement sociaux doit être mis en œuvre, notamment dans les grandes agglomérations.

Enfin, notre pays doit agir pour que l'Union européenne livre des céréales à des conditions exceptionnelles.

L'aide au développement de l'Algérie constitue, aujourd'hui, une urgence absolue. Il est du devoir de la France de s'engager avec fermeté dans cette direction. Les femmes algériennes, les syndicalistes et d'autres forces progressistes, qui agissent avec beaucoup de courage et qui ont le soutien de l'immense majorité du peuple français, doivent recevoir un signal net de notre pays. Il faut que la France fasse de 1995 une année qui aide ce pays à retrouver l'espoir.

Je veux à ce propos, monsieur le ministre, dire mon indignation devant les agressions des commandos qui se placent sur le même terrain que les intégristes, les terroristes, et qui, avec le laisser-faire des forces publiques, veulent empêcher le développement des actes de solidarité envers ce pays.

Comme vous l'indiquiez, monsieur le ministre, l'espoir dont les populations de l'ex-Yougoslavie ont besoin c'est celui d'une voix pour la paix. Bien évidemment, une telle perspective n'est pas aisée à atteindre.

La certitude est qu'il n'y a pas de solution militaire à cet horrible conflit qui se déroule à nos portes. A chaque fois que la guerre s'ajoute à la guerre, non seulement des drames humains s'accumulent, mais les résultats des efforts pour la paix sont anéantis ou reculent. La situation de la poche de Bihac engage la responsabilité non seulement des belligérants – extrémistes serbes et musulmans bosniaques – mais aussi celle des Etats-Unis, avec la levée de l'embargo sur les armes et le soutien au gouvernement de Sarajevo pour poursuivre une offensive militaire.

Les bombardements de l'OTAN n'auront pas permis d'arrêter les Serbes, mais ils ont créé une situation très difficile pour les Casques bleus. Un départ des soldats de la paix, qui est envisagé, serait une véritable défaite de l'ONU et aboutirait à coup sûr à une extension de la guerre. Bihac doit être un signal d'alarme. La reprise du processus de négociations s'impose comme une première urgence, ainsi que vous l'avez souligné tout à l'heure, monsieur le ministre.

Les sénateurs communistes et apparentés ont exposé, depuis 1993, la nécessité d'une conférence internationale, qui devrait être ouverte à tous les pays d'Europe concernés, et non pas seulement aux grandes puissances et aux belligérants. Cette conférence internationale pourrait offrir un cadre à la négociation et à la solution aux problèmes politiques, économiques et aux problèmes de sécurité, bien évidemment.

Sans doute est-il plus difficile de construire la paix que de faire la guerre dans cette région d'Europe. J'espère néanmoins que la France agira dans le sens de la paix, ce qui impose de refuser catégoriquement la levée de l'embargo sur les armes et de relancer la recherche d'une solution négociée.

Monsieur le ministre, j'ai abordé à deux reprises, dans mon propos, la levée de l'embargo sur les armes. Dans cette société que nous combattons, le premier marché mondial est malheureusement celui des armes, le second étant celui de la drogue. Il y a un immense gâchis des capacités humaines sur notre terre.

Les efforts pour la paix obtiennent parfois des succès, mais les intérêts des grandes puissances, le jeu des zones d'influence conduisent souvent à de fragiles équilibres.

Nous avons des motifs de satisfaction : il en est ainsi pour l'Afrique du Sud, dont nous recevions hier une délégation et qui fait difficilement ses premiers pas démocratiques ; de même, nous nourrissons un espoir de paix pour l'Irlande du Nord.

Parmi les motifs de grande satisfaction, il y a eu également l'accord de paix entre Israël et l'OLP à Gaza et Jéricho d'abord, qui a donné lieu, depuis, à d'autres accords et qui s'est concrétisé par l'installation de Yasser Arafat. Ces événements ont provoqué un immense espoir et ont ouvert un processus de paix au Proche-Orient et au Moyen-Orient.

Aujourd'hui, la déception est énorme au sein du peuple palestinien et elle conduit à des explosions de violence dont les conséquences pourraient s'étendre bien au-delà des territoires palestiniens.

La situation est grave ; il y a un tournant à prendre, et la France, qui dispose encore d'un certain crédit, se doit d'être plus offensive pour la mise en œuvre réelle des accords, afin de répondre aux attentes du peuple palestinien et au besoin de paix dans la région. C'est également le souhait profond d'une large majorité du peuple israélien.

A mon sens, la France devrait agir rapidement dans trois domaines.

S'agissant tout d'abord des colonies, je m'étonne que les obligations prévues par l'accord de Washington, notamment l'arrêt de la colonisation à Jérusalem comme partout ailleurs en Cisjordanie et à Gaza, soient ouvertement et gravement violées par Israël. Monsieur le ministre, que fait la France à cet égard ?

S'agissant ensuite du transfert des pouvoirs civils et de l'organisation des élections, expression de la souveraineté palestinienne, il ne suffit pas de regretter le retard pris dans ce domaine. Il est nécessaire que la France agisse, notamment aux Nations unies, pour accélérer le processus.

Enfin, la situation économique et sociale s'est encore aggravée, et c'est là un facteur incitant à l'opposition aux accords de paix. Il est urgent, tout d'abord de débloquer les moyens financiers : la France s'est engagée à une contribution de 200 millions de francs pour 1994 ; qu'en est-il ? En outre, il est urgent de développer les coopérations pour participer efficacement à la recherche de solutions aux graves problèmes qui ne manquent pas dans cette région. Mais vous avez déjà partiellement répondu aux questions que je voulais vous poser sur ce sujet, monsieur le ministre.

S'agissant du peuple haïtien, pourra-t-il compter réellement et fortement sur la France dans son action en faveur de sa souveraineté et pour son redressement économique, qui demande un développement significatif des coopérations.

Qu'il s'agisse de la Palestine ou de Haïti, il est bien clair que la diplomatie américaine, omniprésente, prenant d'abord en compte les intérêts américains, ne doit pas être seule à agir.

Il faut oser contester la politique étrangère américaine quand elle ne nous convient pas, et ce chaque fois que c'est nécessaire et utile aux peuples.

Aujourd'hui, du fait de l'attitude de l'Irak, qui a reconnu le Koweït, rien ne justifie la poursuite de l'embargo. La France se doit d'affirmer clairement sa position et d'agir avec tous ceux pour qui le sort du peuple irakien passe avant l'odeur des pétrodollars.

L'attitude française concernant la politique américaine à l'égard de Cuba mérite que l'on s'y arrête un instant. Le blocus américain est condamné par la communauté internationale, dont la France. Le blocus est une atteinte coupable au droit international. A ce titre, il doit être sanctionné, et il est de plus en plus désapprouvé par de nombreux pays.

La récente Rencontre mondiale de solidarité avec Cuba, qui a réuni à La Havane des délégués de tous les continents, mais surtout d'Amérique latine, avec une forte délégation française marquée par sa diversité, a montré que le mouvement contre le blocus américain et en faveur du droit du peuple cubain à décider lui-même

du système social qui lui convient s'est beaucoup renforcé, quelles que soient les opinions politiques des uns et des autres.

Le peuple souffre, l'économie cubaine s'enfoncé, hormis quelques domaines comme le tourisme. La coopération matérielle est donc extrêmement importante. Notre pays s'honore d'avoir répondu à la demande de l'hôpital Frank-Païs de la Havane, dont j'avais fait part à Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire. Mais ce dont a grand besoin l'île, c'est de nouvelles relations économiques. La France, qui condamne le blocus, doit donner vie à cette position et engager une vaste coopération avec Cuba. Une forte impulsion dans ce sens ne peut plus attendre, comme l'a indiqué récemment une délégation de patrons français.

Il s'agit, en quelque sorte, d'orienter la construction d'un nouvel ordre international qui puisse assurer la sécurité collective et la prospérité et qui, en somme, fasse avancer la libération humaine.

Le cadre de l'ONU reste tout à fait pertinent pour agir en ce sens ; vous l'avez d'ailleurs souligné, monsieur le ministre. La défense de ses missions principales - garantir la souveraineté et la paix, ne pas cautionner l'ingérence et la guerre - est aujourd'hui tout à fait nécessaire, et je m'associe à vos propos concernant le dénigrement, ici ou là, de la place de l'ONU.

En même temps, il s'agit de démocratiser l'Organisation des Nations unies, véritable enjeu des réformes en cours, concernant son fonctionnement, et le Conseil de sécurité.

Dans la perspective du cinquantième anniversaire de l'ONU, l'an prochain, il serait nécessaire que les Français aient connaissance des enjeux et des réformes qui pourraient intervenir.

Les sénateurs communistes et apparentés agiront pour qu'il en soit bien ainsi et ils ne manqueront pas d'avancer des propositions, donnant un rôle nouveau et prééminent à l'assemblée générale des Nations unies.

Un nouvel ordre international appelle aussi de nouveaux pas dans le sens du désarmement. Il faut réduire partout les budgets militaires en crédits d'équipements et consacrer une partie de ces sommes colossales à la lutte contre la faim.

Les enjeux du désarmement portent en particulier sur le nucléaire avec, à l'horizon 1995 - c'est tout proche - la conférence pour le renouvellement du traité de non-prolifération de ce type d'armes.

Il serait difficile de prétendre longtemps interdire l'accès au nucléaire à certains Etats, pour leur sécurité, si nous-même et les autres puissances nucléaires ne décidons pas de nous engager dans cette voie.

Dans le même mouvement, il s'agit de bâtir une véritable sécurité collective. Il existe, certes, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE, devenue Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'OSCE. Mais le bilan de la dernière réunion de cet organisme n'est pas encourageant. Vous l'avez même qualifié de décevant, monsieur le ministre. Il traduit les profondes difficultés à faire émerger de nouveaux rapports entre les nations.

La guerre froide est terminée, mais ce sont toujours les Etats-Unis et l'OTAN qui assurent la sécurité sur notre continent. Celle-ci ne peut plus reposer sur la politique des blocs. Elle nécessite la mise en place d'un système qui intègre les pays de l'Est et la Russie. Nous avançons l'idée d'un forum des nations d'Europe, véritable organisation régionale des Nations unies.

Dans ces conditions, la question du démantèlement de l'OTAN et de l'Alliance atlantique se pose d'autant plus que la sécurité du continent relève encore moins, aujourd'hui, du militaire. Les Etats et les peuples de l'Union européenne sont, bien entendu, pleinement concernés. Aussi doivent-ils être très précisément informés de la volonté d'intégration de la politique étrangère et de sécurité commune à la politique de l'Union européenne et du rôle à venir de l'UEO.

Nous reviendrons sur le problème de l'élargissement de l'Union européenne lors du débat consacré à ces questions et au rôle de la présidence française en 1995.

Enfin, monsieur le ministre, je voudrais vous demander d'associer la voix de la France à la demande de libération de huit députés kurdes, dont une femme, Mme Leyla Zana, qui sont menacés de mort en Turquie.

Je citerai, pour terminer, une phrase extraite du discours d'ouverture de M. Stephen Heym, député de Berlin appartenant au SPD et doyen d'âge du *Bundestag*, discours dont le ministre de l'intérieur, contrairement à tout principe démocratique - cela mériterait à mon avis une démarche de votre part, monsieur le ministre - a refusé la publication : « L'humanité ne peut survivre que dans la solidarité. »

**M. le président.** La parole est à M. Cantegrit.

**M. Jean-Pierre Cantegrit.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre, mes chers collègues, la présence française à l'étranger, c'est plus de 1 700 000 de nos compatriotes bien que, malheureusement, beaucoup d'entre eux aient été obligés de quitter le pays où ils vivaient quelquefois depuis de nombreuses années, et auquel ils étaient attachés. Je pense d'abord, bien sûr, aux Français d'Algérie, mais aussi à ceux du Rwanda.

S'il nous faut nous réjouir d'un certain élan de l'expatriation, nous ne devons cependant pas oublier, malgré tout, que nous sommes encore très en deçà de l'expatriation allemande, italienne ou même suisse.

A cette tiédeur à partir à l'étranger, je vois plusieurs motifs, mais, surtout, une mauvaise appréciation, une véritable dépréciation de l'expatriation. J'ai l'impression que, loin d'apporter un « plus », elle est vécue, parfois, comme pénalisante.

S'y ajoute l'inquiétude de nos compatriotes quant à leur sécurité, à la scolarisation de leurs enfants, à leur protection sociale et à leur carrière professionnelle.

Certains de ces sujets vous seront exposés plus dans le détail par mes collègues mais, avant d'aborder les deux points qui m'intéressent plus particulièrement, permettez-moi d'exprimer le souhait que votre département ministériel se fasse l'interprète des Français de l'étranger auprès des autres ministères, afin que nos compatriotes ne soient pas toujours les oubliés ou les exclus.

Certes, de nombreux progrès ont été enregistrés ces dernières années, mais il nous faut aller encore plus loin.

Si j'ai noté avec satisfaction que le fonds d'action sociale de votre ministère, créé en 1977 pour aider nos compatriotes les plus démunis à l'étranger à raison soit de leur âge, soit de leur handicap, voyait une nouvelle fois ses crédits augmenter pour 1995, je regrette que cette hausse n'ait pas pu être plus importante.

L'an prochain, environ 98,5 millions de francs - soit une hausse de 7,5 p. 100 - seront en effet mis à la disposition de nos consulats puis alloués, sous leur contrôle, aux plus défavorisés.

Cette année, près de 6 300 de nos compatriotes expatriés ont bénéficié d'une allocation du ministère des affaires étrangères. La conjoncture internationale me laisse penser que leur nombre devrait encore augmenter. Or, actuellement, le fonds d'action sociale permet de distribuer des aides allant de 500 francs à 2 700 francs, voire 2 900 francs par mois. Nous sommes encore loin d'avoir atteint le niveau du minimum vieillesse métropolitain, ce qui était le but originel de ce fonds.

Et que dire de la couverture sociale de certains allocataires ? Les aides versées ne leur permettent, pour le moment, ni d'adhérer à la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger, même dans la catégorie la plus faible, ni de bénéficier d'une couverture maladie, alors qu'en France elle est automatique pour ceux qui reçoivent le RMI, le minimum vieillesse ou les allocations pour handicapés !

Bien sûr, pendant plusieurs années, les crédits de ce fonds ont stagné, et ce n'est réellement que l'an dernier que, grâce à vous, monsieur le ministre, un nouveau développement leur a été donné.

Il faut donc, en dépit des contraintes budgétaires, dont j'ai bien conscience, ainsi que des difficultés du contexte actuel, que cet effort soit maintenu, et ce jusqu'à ce que nos compatriotes puissent bénéficier d'une couverture sociale équivalente à celle des métropolitains et que, notamment, les allocataires du fonds d'action sociale de votre département ministériel voient leur situation améliorée.

Mon second sujet de préoccupation concerne, monsieur le ministre, les accords de sécurité sociale conclus avec les pays africains. Les informations, les dossiers que je reçois montrent que nos partenaires africains ne respectent pas ces accords et que la réciprocité n'existe plus. La dévaluation du franc CFA n'a pas amélioré cet état de fait. J'ai eu l'occasion de m'en entretenir hier soir avec M. le ministre de la coopération et je le ferai savoir également à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales et de la ville, car une action conjointe des trois ministères est indispensable. Nos compatriotes sont, en effet, excédés et surtout nombre d'entre eux se trouvent désormais dans des situations de grande précarité.

La plupart des Français qui vivent ou ont vécu en Afrique ont cotisé aux régimes locaux de sécurité sociale. Or, ils ne peuvent aujourd'hui bénéficier des retraites ou autres rentes auxquelles ils ont droit en raison de la situation de l'économie africaine, notamment des caisses de sécurité sociale, qui sont quasiment en cessation de paiement.

Certes, des mesures exceptionnelles ont été prises par le Gouvernement à l'égard des Français titulaires d'une retraite libellée en francs CFA et résidant en France. Ainsi, 100 millions de francs ont été débloqués. Ils vont permettre de résoudre quelques situations douloureuses.

Cependant, je note qu'une fois encore les expatriés sont exclus du bénéfice de cette aide, alors que nombreux sont ceux qui ont décidé, après toute une vie passée à l'étranger, de demeurer dans leur pays de résidence pour leur retraite et que les crédits prévus ne devraient être que partiellement utilisés si l'on s'en tient aux conditions définies par la circulaire du 4 octobre 1994 du ministère des affaires sociales.

Ces mesures sont bonnes, mais elles seraient meilleures encore si leur champ d'application était étendu aux pensionnés français de la zone franc.

Plus largement, nous devons définir de nouvelles bases pour ces conventions. Il n'est plus admissible, en effet, que ces accords fonctionnent de façon unilatérale, sans réciprocité de nos partenaires africains et au seul détriment de nos compatriotes.

Des solutions peuvent être dégagées. Bien sûr, le ministère des affaires sociales sera le premier concerné, car elles auront inévitablement des conséquences sur notre régime actuel de sécurité sociale.

Reste que le ministère de la coopération et le vôtre, monsieur le ministre, auront un rôle essentiel à jouer dans cette renégociation pour expliquer fermement aux Africains que la France ne peut plus accepter un tel manque de rigueur et de respect par rapport aux engagements pris à son égard et à celui de ses ressortissants.

Monsieur le ministre, il convient que le ministère des affaires étrangères se montre d'une très grande vigilance et d'une très grande fermeté sur ce sujet. Les Français expatriés vous en seront reconnaissants. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux : nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à douze heures cinquante-cinq, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Jean Faure.)**

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE

vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

3

## RAPPELS AU RÈGLEMENT

**Mme Hélène Luc.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à Mme Luc.

**Mme Hélène Luc.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un accident terrible s'est produit mardi dernier dans la rue principale d'Andorre, faisant neuf morts et cinquante blessés graves. Au nom des sénateurs communistes et apparentés, je m'incline devant toutes ces victimes et j'exprime notre solidarité à leurs familles.

Survenant au lendemain d'un autre accident dramatique sur l'autoroute Chambéry-Grenoble, que vous connaissez bien, monsieur le président, et un an après la catastrophe de Mirambeau, cet accident met de nouveau en cause le trafic, tout en province qu'en région parisienne, des camions de gros tonnage.

Alors que ces engins ne représentent que 2 p. 100 du parc automobile, ils sont à la source de 14 p. 100 des accidents mortels. Devant une telle répétition de tragédies, la fatalité ne saurait être invoquée.

Quand on sait que les prévisions font état d'un doublement du trafic routier de marchandises dans les quinze années à venir, on ne peut qu'être saisi d'effroi quant aux

conséquences pour la sécurité des personnes, tant sur les autoroutes et les routes que dans les villes, de plus en plus envahies par ce trafic.

A chaque fois qu'un tel accident se produit, des dispositions et des mesures sont annoncées, mais les décisions ne suivent pas, ou sont très insuffisantes.

J'ai demandé à plusieurs reprises, à ce Gouvernement comme aux précédents, avant et après le rapport Carrère - mon ami Félix Leyzour a encore réitéré cette demande avant hier, lors de la discussion du budget des transports - que soient dégagées d'autres orientations nationales, tendant notamment au rééquilibrage entre rail et route, et que soit lancé le programme de circulation combinée, qui contribuerait à enrayer l'invasion des poids lourds.

Ces graves questions doivent être débattues d'urgence au Parlement et faire l'objet de décisions immédiates, y compris dans ce projet de budget.

Il faut que ces accidents cessent ; cela a assez duré. Il est grand temps d'agir.

Je vous demande, monsieur le ministre, de bien vouloir transmettre ces observations à M. le ministre des transports. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

**M. le président.** Acte vous est donné de cette déclaration, madame Luc.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je suis heureux que ce soit vous qui siégiez au banc du Gouvernement, monsieur le ministre des affaires étrangères, car vous devriez être particulièrement intéressé - je le souhaite, en tout cas - par ce que je vais dire.

Nous venons d'apprendre les lourdes condamnations qui frappent les députés kurdes traînés devant les tribunaux d'Ankara par les dirigeants turcs.

Ils échappent heureusement à la peine de mort, et nul doute que l'importante mobilisation internationale que nous avons connue a contribué à faire reculer le gouvernement turc.

Hier, Mme Hélène Luc a participé à une délégation de femmes sénateurs communistes et socialistes auprès de l'ambassade de Turquie.

La peine capitale est écartée, mais trois députés, dont Mme Leyla Zana, sont condamnés à quinze ans de prison.

Leur seul crime : avoir été les porte-parole d'un peuple opprimé, le peuple kurde.

Mme Leyla Zana n'a jamais appelé à la violence ni au « séparatisme ». Elle a toujours agi, avec ses compagnons, pour les droits à l'identité des différents peuples de Turquie, sur une base d'égalité et de reconnaissance mutuelle.

Cela, le gouvernement turc ne le supporte pas.

Les sénateurs communistes et apparentés ont, avec les démocrates, une exigence légitime : la libération immédiate de ces parlementaires et leur rétablissement complet dans leurs droits.

Je vous demande, monsieur le ministre, que le Gouvernement de la France, je vous demande, monsieur le président, que notre assemblée agissent dans les plus brefs délais en ce sens et ne tolèrent plus qu'un Etat qui se prétend démocratique viole ainsi les droits de l'homme.

**M. le président.** Acte vous est donné de votre déclaration, monsieur Lederman.

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Alain Juppé,** *ministre des affaires étrangères.* Madame Luc, je m'associe, et le Gouvernement tout entier avec moi, à l'hommage que vous avez rendu aux victimes de ce dramatique accident.

Le Gouvernement se préoccupe de cette question, et c'est bien volontiers que je transmettrai vos observations à mon collègue compétent.

Monsieur Lederman, les démocrates ne peuvent que s'émouvoir des condamnations, qui viennent d'être rendues publiques, prononcées à l'encontre de huit députés du Parlement d'Ankara : cinq condamnations à quinze ans de prison et trois à des peines moins longues.

La diplomatie française n'a pas ménagé ses efforts pour éviter ce que l'on craignait encore hier, à savoir la condamnation à la peine capitale, puisque c'était la peine requise, au moins à un certain stade du procès, par le procureur.

Moi-même, chaque fois que j'ai rencontré le président, le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères de la République turque – ces rencontres ont été nombreuses, au cours des derniers mois –, j'ai appelé leur attention sur cette question.

M. le Président de la République, le 5 décembre dernier, a écrit à tous ses homologues de l'Union européenne élargie, c'est-à-dire avec les nouveaux membres, pour les sensibiliser à cette question.

J'ai également facilité le déplacement de plusieurs parlementaires français à Ankara, à l'occasion du procès, pour leur permettre de s'exprimer.

C'est vous dire que nous n'avons pas été inactifs.

J'ajoute simplement que la Turquie est un pays ami, qui a fait le choix de son ancrage dans l'Europe et auquel nous reconnaissons parfaitement le droit de défendre son intégrité territoriale et de lutter contre le terrorisme.

Mais la Turquie, membre du Conseil de l'Europe, a aussi l'obligation de respecter les règles fondamentales de l'état de droit, la démocratie, la liberté d'expression et les droits de la défense.

Au moment où la Turquie désire conclure avec l'Union européenne une union douanière attendue depuis longtemps, je souhaite que le message très clair que nous lui avons adressé et que nous lui renouvelons très fermement soit entendu. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

4

## LOI DE FINANCES POUR 1995

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale.

#### Affaires étrangères (suite)

**M. le président.** Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant les affaires étrangères. La parole est à M. Durand-Chastel.

**M. Hubert Durand-Chastel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre, mes chers collègues, le budget du ministère des affaires étrangères

pour 1995, en légère augmentation par rapport à celui de l'année dernière – 3 p. 100 – ne représente toujours qu'environ 1 p. 100 du budget total de l'Etat.

Or, l'année 1994 a vu la signature, à Marrakech, des accords du GATT, dont vous avez été, monsieur le ministre, notre très efficace acteur et que les Etats-Unis viennent de ratifier. Cette consécration de la mondialisation des échanges et de l'économie constitue un instrument considérable vers le rapprochement des peuples et des continents, déjà amorcé par le développement des transports et des communications.

Cependant, monsieur le ministre, vos moyens restent pratiquement identiques. C'est, disons-le, le *statu quo*, comme si le monde restait lui-même dans un *statu quo* !

Or, un quart environ du produit intérieur brut de notre pays est déjà exporté et, en France comme ailleurs, les échanges croissent à un rythme très supérieur à celui de la production, créant de plus en plus une interdépendance entre tous les pays de la planète.

Certes, nos exportations reposent d'abord sur la qualité de nos produits, mais l'importance de nos implantations à l'étranger, nos relations diplomatiques et notre présence culturelle jouent un rôle déterminant dans leur promotion.

Lorsqu'un pays ne représente plus que 1 p. 100 de la population mondiale – c'est le cas de la France – c'est par sa politique extérieure, par son action à l'étranger qu'il peut continuer à maintenir son influence.

La difficulté vient de ce que nous vivons une époque d'égoïsme, d'individualisme : les affaires des autres, c'est-à-dire les affaires étrangères, ne motivent guère les opinions publiques des démocraties ; les gens se préoccupent plus de leur bien-être que du sort du monde.

C'est vrai aux Etats-Unis, comme l'a vérifié, à ses dépens, le président Bush ; c'est aussi une réalité en France, où les élections se gagnent, d'abord, sur la politique intérieure.

Certes, le budget des affaires étrangères ne représente qu'une partie de l'ensemble des crédits destinés à l'étranger. Mais une grande politique doit être globale.

A ce sujet, le comité interministériel de l'action extérieure de la France, que vous avez créé, monsieur le ministre, s'est-il réuni régulièrement et avez-vous obtenu la cohérence et le travail d'équipe recherchés ?

En particulier, l'étroite coopération nécessaire avec le ministère de la coopération, mais aussi avec les ministères de l'industrie et du commerce extérieur, de la culture et de la communication, du budget, de la recherche a-t-elle progressé sous votre impulsion ?

L'Europe ayant connu une absence de croissance, notre pays a été obligé d'accentuer son effort sur les autres marchés porteurs du monde, c'est-à-dire l'Asie, où va se jouer une grande partie du développement futur, et aussi, de plus en plus, l'Amérique latine, continent que notre Gouvernement a érigé, en 1993, au rang de priorité économique.

L'Asie du Sud-Est poursuit sa croissance exceptionnelle. Le Viet-Nam, d'où vous revenez, monsieur le ministre, constitue notre point fort dans le Pacifique grâce à nos liens passés. Sa forte potentialité, avec une population nombreuse, jeune et industrielle, en fait un pays de partenariat idéal pour notre présence en Asie, d'autant que la proximité de la puissante Chine l'oblige à rechercher des alliances lointaines.

Le Viet-Nam n'a-t-il pas déjà posé sa candidature à l'organisation d'un prochain sommet de la francophonie, en 1997, qui pourrait être l'expression de véritable retrouvailles ?

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**M. Hubert Durand-Chastel.** La présence et l'influence française restent insuffisantes dans cette région.

A ce sujet, monsieur le ministre, le centre émetteur audiovisuel de Bangkok, relais pour le Sud-Est asiatique et dont la construction est annoncée depuis de nombreuses années, deviendra-t-il, enfin, une réalité ?

De l'autre côté du Pacifique, l'Amérique latine représente pour notre pays, avec 450 millions d'habitants, une zone d'action préférentielle. Les pays latino-américains, à l'exception du Venezuela, ont tous retrouvé le chemin de la démocratie et de la croissance. Le taux de celle-ci atteint 3,4 p. 100 en moyenne en 1993, et les perspectives sont identiques pour 1994.

Le Mexique puis le Brésil ont su, après une année d'élection présidentielle toujours difficile, faire le choix de la stabilité. Des majorités substantielles se sont dégagées, ce qui permet d'augurer favorablement l'avenir.

Les accords de l'ALENA - l'accord de libre-échange nord-américain - regroupant toute l'Amérique du Nord, ont l'ambition de s'élargir d'abord au Chili, dont les performances économiques surclassent celles de tous les autres pays latino-américains, mais aussi à tout l'hémisphère américain, de l'Alaska à la Terre de Feu.

Parallèlement, on assiste à des regroupements régionaux, dans les Caraïbes et en Amérique centrale, dans les cinq pays andins et surtout dans le Cône sud, avec le *Mercosur*. Ce dernier groupe, qui représente près de la moitié de la population globale latino-américaine, est plus tourné vers l'Europe que vers les Etats-Unis ; d'ailleurs, un rapprochement économique est à l'étude. C'est une grande opportunité pour l'Union européenne et surtout pour la France, premier investisseur actuel en Argentine, mais surtout, le premier grand pays à avoir cru et misé sur le redressement argentin.

Notre culture est aussi très appréciée dans cette région. Mais notre action audiovisuelle extérieure n'est pas à la hauteur de notre ambition en Amérique latine.

Votre action personnelle, monsieur le ministre, pour donner à la direction de l'action audiovisuelle extérieure de votre ministère l'impulsion et l'animation nécessaires a été déterminante et je vous en félicite.

Il s'agit d'un secteur essentiel, dans lequel nous avons pris du retard : au Mexique, une chaîne câblée allemande émet douze heures par jour, alors que la chaîne française a été supprimée voilà un an ; de plus, une grande malchance a fait échouer, voilà quelques jours, la mise en orbite par la fusée Ariane du satellite Panamsat 3, chargé d'assurer précisément la retransmission de TV5 Québec au Mexique et en Amérique latine. En Argentine, nous perdons aussi du terrain.

Une bonne coordination avec le conseil audiovisuel extérieur de la France, et, surtout, avec les autres ministères intervenant dans ce domaine est indispensable, car seul le Quai d'Orsay a la vision globale de la communication extérieure et de l'image de la France à l'étranger.

Je souhaite également rappeler le cas de quatre pays d'Amérique latine où les visas ont été maintenus. Bien que comprenant les avantages financiers qu'ils procurent, j'estime que l'enjeu est de tout autre nature, car l'obligation du visa est ressentie par ces pays comme une discri-

mination française au sein de l'Europe, la France restant le seul des douze membres de l'Union européenne à exiger encore cette formalité pour ces pays concernés.

Je dirai un mot du problème douloureux de l'Algérie.

La France souhaite garder des liens étroits d'amitié avec ce grand pays du Maghreb, surtout dans la grave crise d'identité qu'il traverse. Il nous est pourtant impossible d'admettre qu'une menace de mort annoncée pèse sur les Français résidant en Algérie, pris ainsi en otages.

Si le monde occidental s'est, à juste titre, offusqué de la condamnation à mort prononcée à l'encontre des écrivains Salman Rushdie ou Taslima Nasreen, eh bien, la France refuse aussi cette fatalité qui pèse sur ses compatriotes.

En tant que représentants des communautés françaises à l'étranger, notre devoir, au Sénat comme au Conseil supérieur des Français de l'étranger, n'est-il pas de réfléchir à des solutions de solidarité plus décisives et concrètes à leur égard ?

J'en viens aux questions culturelles et, en premier lieu, aux crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, responsable de près de 300 établissements sur les quelque 400 ayant obtenu l'accréditation pédagogique du ministère de l'éducation nationale et des deux ministères de tutelle, celui des affaires étrangères et celui de la coopération.

Comme nos rapporteurs l'ont indiqué, l'Agence recevra du ministère des affaires étrangères en 1995 une subvention de 1 366 millions de francs, soit une augmentation de 33,9 millions de francs. En effet, l'an passé, la dotation s'était élevée à 1 334 millions de francs, mais je fais remarquer que la contribution des familles, sous forme de frais de scolarité, a été dans le même temps de 1 560 millions, soit 52,17 p. 100 du coût du fonctionnement de l'enseignement français. On est donc bien loin de la gratuité de l'enseignement, à laquelle aspirent tous les Français de l'étranger, et on s'en éloigne de plus en plus malgré les promesses faites lors de la création de l'Agence en 1990.

Les taux de scolarité dans nos établissements à l'étranger n'ont cessé d'augmenter, atteignant dans certains pays 50 p. 100 d'accroissement. Pour la première fois, en 1993, des enfants français allaient quitter nos écoles parce que leurs parents ne pouvaient plus faire face aux coûts d'écologie, ce qui est tout à fait inadmissible.

Vous avez réagi immédiatement, monsieur le ministre, en augmentant dès votre arrivée le crédit des bourses. En 1995, ce budget passera de 135 millions à 185 millions de francs, soit une augmentation de 38 p. 100, ce dont nous vous remercions vivement. Sur les 50 millions de francs de crédits supplémentaires, 27 millions de francs figurent au budget, et 23 millions de francs seront pris sur les fonds de roulement de l'Agence.

A cet égard, nous déplorons que ces fonds aient subi en 1994 une « régulation » de 130 millions de francs, suivie d'un second prélèvement de 30 millions de francs. Ces 160 millions de francs ont été réservés au budget général et sont sans doute perdus pour l'enseignement français à l'étranger ; nous le regrettons vivement.

En outre, de nouvelles économies sont demandées à l'Agence. Elles porteront notamment sur la nature des postes d'enseignants ; 67 postes d'expatriés seront supprimés et remplacés, nombre pour nombre, par des postes de résidents, dont les traitements sont deux fois moindres. Selon les termes habituels des conventions, les établissements, c'est-à-dire les parents d'élèves, participent à la rémunération des enseignants résidents. Il est bien convenu que, cette fois, ce ne sera pas le cas, et que c'est

l'Etat qui assumera intégralement le salaire de ces enseignants. Nous demandons également à l'Etat de prendre à sa charge, s'il y a lieu, les indemnités annexes, comme la prime de cherté de vie.

A la rentrée de septembre 1994, l'Agence a pu pourvoir, ce qui n'avait pas été le cas les années précédentes, 51 postes supplémentaires d'expatriés et 96 postes de résidents. Pour la première fois depuis sa création, elle présente un plan d'emplois complet, ce dont nous nous félicitons. Il ne faudrait pas que, par des régulations nouvelles et inopinées en 1995, cette ordonnance soit rompue. Nous souhaitons, monsieur le ministre, vous entendre dire qu'il n'est envisagé aucune suppression de postes.

Devant l'assemblée plénière du Conseil supérieur des Français de l'étranger, en septembre dernier, vous avez affirmé que les conventions dites à « géométrie variable » allaient être proposées aux écoles. Elles ne l'ont été que dans quelques cas rares et l'on peut s'interroger sur les raisons de cette diffusion très restreinte. Un point est particulièrement important pour tous les établissements : il faut que la liberté leur soit rendue d'engager des enseignants titulaires, pour des postes qu'ils jugent nécessaires, mais que la carte scolaire ne prévoit pas ; ils le feraient entièrement à leurs frais. Mais il conviendrait que ces enseignants puissent bénéficier d'un détachement administratif, pour ne pas rompre la continuité de leur carrière, comme cela se faisait d'une manière si souple et si utile avant le décret du 31 mai 1990.

Un point très noir demeure : les crédits d'investissement, toujours insuffisants, mais qui avaient augmenté l'an passé, connaissent, dans le projet de budget pour 1995, une chute spectaculaire de 66 p. 100. Comment expliquer une telle insuffisance ? Dans ces conditions, que vont devenir les projets de construction de grands lycées comme ceux de Francfort, de Prague ou de Washington ? Des travaux d'entretien, indispensables pourront-ils être réalisés ? Il pleut dans les classes à Zurich ; ailleurs, une partie des locaux a dû être désaffectée.

Enfin, toujours dans le domaine de l'action culturelle, permettez-moi, monsieur le ministre, une remarque concernant la direction générale des relations culturelles. La politique de rapprochement des instituts et centres culturels d'une part, des alliances françaises d'autre part, commencée voilà quelques années, a connu, en 1994, une accélération très sensible qui s'est généralement concrétisée par des fusions. Localement, celles-ci ont été ressenties, notamment par les personnels, comme des suppressions et une régression de notre présence, à Rome, par exemple.

Certes, il est bon de coordonner tout ce qui participe à l'action culturelle française à l'étranger. Mais un seul organisme pourra-t-il assumer à la fois le rôle d'un institut et d'une alliance ? Le premier relève directement du Gouvernement français ; la seconde est une association de droit local dirigée par des étrangers.

Aussi francophiles soient-ils, pourra-t-on leur confier une mission de service public français et, surtout, leur donner des instructions comme à nos propres fonctionnaires ? C'est le cas du Mexique, que je connais pour avoir été moi-même vice-président de la fédération des alliances dans ce pays durant de longues années.

De plus, il ne semble pas possible, surtout dans de grandes nations, comme le Brésil ou les Etats-Unis, d'envisager partout la fusion des deux fonctions de conseiller culturel et de délégué général de l'Alliance. Une grande prudence est nécessaire dans cette politique, qui

pourrait nuire à l'élan et au dévouement des animateurs nationaux des centres d'enseignement de notre langue que l'Alliance française a, avec tant de succès, développés depuis plus de cent ans, dans le monde entier. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

Je terminerai, monsieur le ministre, sur un autre point qui me tient à cœur. Les ressources de notre pays n'ont jamais poussé les Français, pour des raisons de subsistance, à l'expatriation, que Jean-Baptiste Say qualifiait jadis de « funeste à la patrie abandonnée ».

Mais notre attachement au terroir, dû à notre richesse agricole, attachement que les Français ont conservé au cours des temps, ne risque-t-il pas de devenir un handicap dans un monde en pleine mutation ?

Au même titre que l'aménagement du territoire suppose une nécessaire mobilité, l'expatriation est aussi, à l'autre bout de la chaîne, un problème de mobilité.

Mal ressenti par la majorité des Français, le départ à l'étranger n'est pas suffisamment valorisé, malgré les structures existantes et les efforts que font tous nos gouvernements pour faciliter l'établissement des Français hors de France.

**M. André Maman.** Très bien !

**M. Hubert Durand-Chastel.** Il convient de faire savoir que l'on peut servir son pays et s'épanouir aussi bien à l'extérieur que sur le territoire national.

Les emplois bénéfiques à la France et aux Français ne se trouvent pas tous dans l'Hexagone, où existe un déficit d'emplois ; ils se situent aussi de l'autre côté du Pacifique ou de l'Atlantique. Les 1 700 000 Français résidant à l'étranger en sont la preuve vivante.

Nos vieux pays, monsieur le ministre, ont besoin d'un nouveau souffle, d'un élan que le goût de l'aventure à l'étranger peut susciter chez certains de nos compatriotes. Seule l'école, je crois, a la vocation et la possibilité de les impulser, en inculquant une nouvelle perception de la citoyenneté, ouverte sur l'entreprise à l'étranger.

L'excellente formation générale des Français, gage de réussite personnelle et professionnelle, et leur attachement aux grandes causes humanitaires que vous soutenez si bien, madame le ministre, ne les y prédisposent-ils pas ?

Lamartine écrivait dans la *Marseillaise de la paix* : « Ma patrie est partout où rayonne la France. » En ce sens, le Conseil supérieur des Français de l'étranger, assemblée consultative placée sous votre haute autorité, monsieur le ministre, est le mieux placé, du fait de son expérience exceptionnelle à l'étranger, pour entamer une réflexion novatrice et pour épauler le Gouvernement en ce domaine. Je vous assure, monsieur le ministre, que vous pouvez compter sur les délégués élus, s'appuyant eux-mêmes sur les associations des Français de l'étranger, qui ne demandent qu'à contribuer au progrès de notre pays.

Bien sûr, avec mes collègues non inscrits, je voterai votre projet de budget monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Estier.

**M. Claude Estier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre, mes chers collègues, la discussion du projet de budget du ministère des affaires étrangères est chaque année l'occasion, dans cette enceinte, de procéder à un tour d'horizon de la situation internationale et du rôle de la France dans les grands problèmes du monde. Je ne manquerai donc pas à mon tour de me livrer à cet exercice.

Auparavant, je dirai tout de même quelques mots de ce projet de budget à propos duquel l'honnêteté me conduit à déclarer qu'il n'est ni meilleur ni pire que ceux des années précédentes. Lorsque vous êtes venu devant la commission des affaires étrangères, monsieur le ministre, vous l'avez résumé en affirmant qu'il permettait de préserver les moyens de fonctionnement et d'engager quelques actions nouvelles, ce qui appelle peu de commentaires et encore moins d'enthousiasme.

Je retiendrai seulement, pour le déplorer, l'annonce de la fermeture d'une douzaine de postes diplomatiques en 1995, en sachant que la disparition d'une ambassade et d'un consulat c'est toujours un peu de la France et du français qui disparaît.

Je retiendrai également, mais cette fois pour m'en réjouir, une augmentation de 37 p. 100 du nombre de bourses qui permettra de compter l'an prochain 750 boursiers supplémentaires.

J'en viens maintenant à quelques grands problèmes internationaux qui sont au cœur de nos préoccupations.

Je commencerai bien évidemment par la situation en ex-Yougoslavie.

Je vous dirai tout de suite, monsieur le ministre, pour reprendre une des vos expressions, que je ne suis pas de ceux « qui publient des articles enflammés ne débouchant sur rien ». Je crois comme vous - et nous sommes nombreux à le penser - qu'il n'y a pas de solution militaire à la guerre civile qui se déroule en Bosnie-Herzégovine et qu'il faut, comme vous le dites, comme le Président de la République vient de le réaffirmer avec force, privilégier l'envers et contre tout la négociation.

J'oserai ajouter, même si cela n'a plus qu'un caractère rétrospectif, qu'il aurait mieux valu privilégier la négociation entre les différentes composantes de l'ex-Yougoslavie avant de reconnaître de nouvelles frontières d'Etats que personne n'était et n'est toujours disposé à défendre. Il est trop facile d'accuser aujourd'hui la France, alors que c'est certainement notre pays qui a fait le plus, tant par le nombre de ses hommes engagés dans la FORPRONU - 4 500, dont 22 ont trouvé la mort, il ne faudrait pas l'oublier - que par ses initiatives pour tenter de trouver le chemin d'un règlement.

Négociation donc, mais il faut bien admettre que, de ce point de vue, nous sommes aujourd'hui confrontés à une situation préoccupante - vous avez dit vous-même « intenable » - dont une grande part vient des volte-face multiples des Etats-Unis sur la levée de l'embargo ou sur les frappes aériennes, mais aussi, et plus généralement, de l'incapacité de la communauté internationale de s'entendre sur une ligne d'action en Bosnie.

A cet égard, le fiasco que vient de connaître la conférence de la CSCE à Budapest peut être lourd de conséquences, et pas seulement pour cette organisation elle-même, qui, de forum utile entre l'Est et l'Ouest, semble être devenue un lieu d'affrontement.

Au drame quotidien que l'obstination des Serbes de Pale fait vivre aux populations bosniaques, aujourd'hui celles de Bihac, après celles de Sarajevo et d'ailleurs, s'ajoute donc une nouvelle série d'interrogations dont l'une - et non la moindre - porte sur le rôle des Casques bleus.

Nous savons que ceux-ci s'interrogent de plus en plus sur le sens de leur mission. Leur rôle initial était de s'interposer. Mais ils voient bien qu'ils ne peuvent pas prévenir les attaques, qu'ils ne dissuadent personne, qu'ils sont obligés de se protéger avant même de protéger les populations civiles, qu'ils sont plus souvent des otages que des acteurs.

C'est une situation qui ne saurait se prolonger indéfiniment. Même si aucune décision n'est encore prise, vous avez évoqué ce matin l'idée de la planification d'un retrait éventuel, qui ne serait d'ailleurs sans doute pas une opération aisée.

Cela m'amène au second sujet que je voudrais évoquer. L'échec de l'ONU en Bosnie, encore souligné par la vaine tentative récente du secrétaire général, M. Boutros Boutros-Ghali, de rencontrer sur place l'ensemble des protagonistes, jette un nouveau et grave discrédit sur l'Organisation.

Que l'ONU, qui va arriver dans quelques mois à sa cinquantième année d'existence, ait besoin de profondes réformes, c'est l'évidence même. Créée en 1945 pour établir sur des bases nouvelles un système mondial de sécurité collective, elle n'est plus adaptée aux problèmes qui se posent dans un monde qui a profondément changé depuis cinquante ans.

Elle n'a ni les moyens matériels ni les moyens humains ni les moyens financiers de répondre aux multiples appels que provoquent les conflits locaux qui se sont développés depuis la fin des blocs.

Et comment, dans l'état actuel de la définition de sa mission, pourrait-elle « maintenir la paix » là où il n'y a pas de paix à maintenir, puisque c'est la guerre qui prévaut et même, dans la plupart des cas - je pense aussi au Rwanda ou à la Somalie - la guerre civile ?

Fréquentant depuis plusieurs années l'assemblée générale de l'ONU, je connais bien les faiblesses de l'Organisation et la nature des multiples crises qui l'affaiblissent. Mais là encore, en accord avec vous, monsieur le ministre, je ne rejoins pas ceux qui crient haro sur l'ONU et l'accusent de tous les maux.

N'oublions jamais que l'ONU n'est que la réunion de ses Etats membres - 184 aujourd'hui contre 50 en 1945 - et qu'elle ne peut faire que ce que veulent les Etats membres, que ce sur quoi au moins les plus importants parmi ceux-ci sont capables de se mettre d'accord. C'est donc d'abord la carence des Etats, et avant tout du plus puissant d'entre eux, qui explique la carence de l'ONU.

Je le redis, des réformes sont nécessaires, mais je ne suis pas certain que celle qui est envisagée, qui consisterait à augmenter le nombre des membres du Conseil de sécurité, lui donnera plus d'efficacité.

Même si ses résolutions sont loin d'être toujours appliquées sur le terrain, le Conseil de sécurité est le seul organe de décision véritable. Il n'est pas sûr - c'est un euphémisme - qu'un plus grand nombre de participants facilite les choses à ce sujet.

Pour en revenir à l'Europe, il est de bon ton d'accuser l'Union européenne d'impuissance à résoudre un conflit qui se développe si près de ses frontières. Et il est de fait que cette impuissance ternit considérablement l'image que les citoyens, non seulement de France, mais aussi des autres pays de l'Union européenne, se font de l'idée même de construction européenne. Encore que cela n'a pas empêché - et nous nous en réjouissons - les Autrichiens, les Finlandais et les Suédois, à défaut des Norvégiens, de se prononcer clairement en faveur de leur adhésion, que nous allons ratifier dans quelques jours.

Pour nous socialistes, la conclusion à tirer de cette impuissance est non pas du tout de renoncer à la construction européenne, mais, au contraire, de chercher à l'accélérer en dotant enfin l'Union d'une véritable politique étrangère et de défense commune, qui aujourd'hui n'existe pas et qui, pourtant, conditionne tout progrès.

Le temps n'est plus de rouvrir un débat sur le traité de Maastricht. Ce débat a été tranché par le peuple français, à une faible majorité, certes ; mais la démocratie c'est l'acceptation de la majorité, aussi faible soit-elle.

Ne nous perdons pas non plus dans des débats académiques sur le passage à la monnaie unique, qui n'est pas d'actualité immédiate. Nous attendons de la toute prochaine présidence française et dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, qui devra, comme vous l'avez dit, répondre à la fois aux problèmes de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union, les initiatives indispensables pour redonner à celle-ci la crédibilité nécessaire, à la fois dans l'opinion et sur le terrain. Le pacte de stabilité en Europe doit, bien sûr, entrer dans ce cadre.

Le temps me manque pour aborder d'autres sujets liés à celui que je viens d'évoquer, comme la crise actuelle de l'OTAN et de son élargissement contesté ou encore la nécessaire réforme de l'UEO.

J'aurais voulu parler aussi, mais on ne peut parler de tout dans une telle intervention, de l'action de la France en Afrique, que vous avez évoquée.

Vous avez souligné, par ailleurs, monsieur le ministre, le renforcement de notre présence en Asie, particulièrement au Viet-Nam, ce dont je me réjouis, ayant constaté sur place, l'an dernier, combien est forte l'attente des Vietnamiens à notre égard.

J'en viens maintenant à deux questions ponctuelles sur lesquelles je souhaite également vous interroger, monsieur le ministre.

La première concerne le Proche-Orient.

Nous nous sommes tous réjouis des perspectives pacifiques que l'année 1994 a apportées dans cette région après des décennies d'affrontements sanglants, comme nous nous sommes réjouis de l'évolution positive enregistrée cette même année aussi bien en Afrique du Sud qu'en Irlande du Nord.

Mais, s'agissant du Proche-Orient, force est de constater que l'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993 demeure très fragile pour des raisons qui ne tiennent pas seulement aux relations difficiles entre le Gouvernement israélien et l'OLP ou aux affrontements interpalestiniens.

Elles tiennent aussi, et peut-être surtout, aux retards ou aux blocages de l'aide multinationale, technique et financière promise pour faire face à la situation dramatique que l'autorité palestinienne dirigée par Yasser Arafat rencontre, notamment à Gaza. Il me semble que, sur 700 millions de dollars promis en 1994, seulement 60 millions de dollars soient parvenus sur place, dont la plus grande part d'ailleurs - vous l'avez confirmé, monsieur le ministre - provenant de l'Union européenne.

Plus précisément, ma question porte sur le rôle de la France dans cette affaire. Il existe certes dans le cadre multilatéral, au sein des groupes de travail que vous avez cités, mais l'impression prévaut dans l'opinion que la France en tant que telle est absente du processus de paix, que ce soit celui qui concerne les Palestiniens ou celui qui a été engagé depuis peu par Israël avec ses autres voisins arabes. Il serait grave de laisser aux seuls Etats-Unis le parrainage de ces processus. J'aimerais obtenir à ce propos, monsieur le ministre, une réponse plus précise de votre part.

Avant d'en venir à mon dernier sujet, qui concernera l'Algérie, je voudrais dire quelques mots à propos d'Haïti.

Le retour dans son pays du père Aristide est un élément positif. Mais, là encore, nous avons le sentiment que la France, après avoir tant fait en Haïti, se trouve aujourd'hui marginalisée par rapport à la solution apportée sous le couvert des Nations unies.

Lors de mon récent séjour à New York, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec M. Lakdar Brahimi, qui est un vieil ami et qui est présentement le représentant spécial de M. Boutros-Ghali en Haïti. Il me disait, entre autres choses, que, plutôt que de dépêcher des policiers qui ont beaucoup de mal à s'intégrer dans le système mis en place par les Américains, la France ferait mieux d'envoyer des juristes, dont la compétence ne serait pas contestée dans un pays où tout le système judiciaire est à reconstruire. Que pensez-vous, monsieur le ministre, de cette suggestion ?

J'ajouterai encore un mot - nous avons déjà évoqué ce sujet tout à l'heure - pour prendre acte à mon tour du fait que les différentes démarches, auxquelles nous nous sommes associés et qui avaient pour objet d'éviter la condamnation à mort de huit députés kurdes en Turquie, ont peut-être eu quelque effet, puisque nous venons d'apprendre qu'ils sont condamnés à des peines de prison. Certes, celles-ci sont très lourdes, mais du moins leur vie est-elle sauve. Il faut agir maintenant pour obtenir leur libération.

J'aborde donc mon dernier sujet, à savoir la situation en Algérie. Je serai d'ailleurs bref, car ma collègue Mme ben Guiga y reviendra plus longuement.

Même en se gardant de trop de « catastrophisme » - c'est le mot que vous avez employé, monsieur le ministre - il n'est rien de dire que ce qui se passe en Algérie est d'une gravité exceptionnelle, d'autant qu'aucune perspective sérieuse d'apaisement n'apparaît à l'horizon.

On a parlé un moment de dialogue, et vous y avez vous-même appelé, monsieur le ministre. Mais dialogue entre qui et qui,...

**M. Marc Lauriol.** Et voilà !

**M. Claude Estier.** ... entre un pouvoir fortement discrédité et une organisation intégriste qui, non seulement ne désavoue pas les actes de terrorisme, mais, au contraire, les multiplie aussi bien contre les Algériens que contre des étrangers, notamment des Français ? Déjà plus de vingt de nos compatriotes ont payé, on l'a dit, de leur vie leur désir de rester en Algérie !

Ce dialogue, auquel le FIS a d'ailleurs refusé de participer, ne pouvait mener à rien et n'a effectivement mené à rien. Cela doit nous faire réfléchir, car nous sommes concernés, même s'il est normal de dire que la France n'a pas à intervenir dans les affaires algériennes.

Je ne crois pas, comme l'affirme M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur - dont j'ai, permettez-moi de le dire, le sentiment qu'il « marche quelquefois sur vos plates-bandes » (*M. le ministre sourit en faisant un signe de dénégation*) - que nous n'ayons le choix qu'entre un pouvoir affaibli et des champions de l'obscurantisme. L'immense majorité de la population algérienne ne se reconnaît ni dans l'un ni dans les autres.

Il y a en Algérie ce qu'on appelle un « pôle démocratique », certes, très divers et qui a lui-même beaucoup de mal à s'organiser, mais qui mène un combat particulièrement courageux. Je pense à ces intellectuels, à ces artistes, à ces journalistes qui risquent quotidiennement leur vie. Vous me permettez de rendre à cette tribune un hommage particulier à la dernière victime des terroristes, le

journaliste Saïd Mekbel, que je connaissais bien et dont je lisais régulièrement les articles dans le journal *Le Matin* d'Alger.

Il est tombé le jour même où se déroulait à Paris une manifestation de soutien aux démocrates algériens, et particulièrement aux femmes, dont la lutte est d'autant plus méritoire qu'elles sont souvent les plus exposées.

Ces femmes et ces hommes attendent beaucoup de la France. Ils souhaitent que l'opinion française soit mieux informée de la réalité actuelle de leur pays. Ils demandent aussi à la France d'être plus ouverte, ce qui suppose que la notion de menace sur la vie de quelqu'un puisse être mieux prise en compte pour l'obtention d'un visa.

Il s'agit non pas d'ouvrir la porte à une nouvelle immigration, qui ne se manifeste d'ailleurs pas, mais de sauver des vies humaines dans la grande tradition française du droit d'asile. Je sais, monsieur le ministre, que vous n'êtes pas insensible à cet aspect des choses.

J'arrête là, laissant à Mme ben Guiga le soin de développer d'autres aspects de la situation algérienne.

Après vous avoir dit, ce qui est dans la logique de mon exposé, que le groupe socialiste s'abstiendra sur votre budget, j'en aurai fini, et je vous remercie, monsieur le ministre, de votre attention et des réponses que vous voudrez bien apporter aux questions que j'ai posées. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bettencourt.

**M. André Bettencourt.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le ministre, mes chers collègues, puisque la discussion de ce budget est traditionnellement l'occasion d'un débat de politique internationale, disons que, cette fois-ci, les sujets d'actualité ne manquent pas ! Je n'en aborderai que deux : la guerre dans l'ex-Yougoslavie et la question de l'unification européenne.

Il semble bien que le seul avenir encore réservé à l'action diplomatique dans l'ex-Yougoslavie soit une renégociation de la carte du groupe de contact. Ce n'est pas une issue prestigieuse, il n'est pas nécessaire de le démontrer.

Mais le réalisme impose de reconnaître que l'intransigeance serbe ne s'est jusqu'ici jamais démentie ; on ne peut donc accorder une grande probabilité à ce qui serait aujourd'hui la renonciation de leur part à une fraction substantielle de leurs conquêtes.

Cependant, telle qu'elle existe, la carte offre des marges de manœuvre, qu'il s'agisse d'échanges entre les parties ou de l'attribution, encore incertaine, d'une zone autour de Sarajevo. Il faudra de réels encouragements à la volonté négociatrice des Serbes de Bosnie. Pourra-t-on trouver un compromis, accepté de tous les côtés ? Les découpages que l'on nous propose sur les cartes montrent l'horreur et l'in vraisemblance dans lesquelles nous sommes de toute manière.

Mesurons-le bien, les voies de la négociation sont désormais étroites. Plus grave, le temps est compté.

La rentrée parlementaire aux Etats-Unis ne facilitera pas la tâche de l'actuelle administration américaine. Le mouvement pour la levée de l'embargo ne peut que prendre désormais de l'ampleur aux Etats-Unis. Nous ne disposons donc que de quelques semaines.

C'est la raison pour laquelle je ne m'associerai pas, quant à moi, aux critiques vives que l'on adresse parfois, dans la presse ou ailleurs, à l'action diplomatique française. Au contraire même, je ne puis que saluer votre tentative, ô combien difficile, d'attirer les Serbes de Pale dans la voie de la négociation.

On n'aperçoit pas, au demeurant, d'autre interlocuteur en l'état que M. Milosevic lui-même. Je crois que l'on ne peut traiter de votre mission à Belgrade qu'en la replaçant dans un contexte d'extrême gravité qui n'est pas toujours apprécié comme tel par les opinions publiques.

Il faut considérer avec plus de compréhension la portée de votre entreprise. Il ne s'agit pas seulement de maintenir le crédit diplomatique de la France qui pourrait se retrouver fortement secoué dans un proche avenir - le voit-on toujours ? Mais là n'est pas le plus important.

En l'occurrence, l'autorité diplomatique de la France s'exprime dans une position que nous croyons essentielle pour l'avenir commun. Il s'agit bien, en fait, d'éviter une aggravation du conflit par une levée de l'embargo dont les funestes conséquences seraient prévisibles.

Soyons bien clairs sur ce second point : la levée de l'embargo sur les armes serait une solution catastrophique. Elle n'aboutirait, de plus, qu'à l'écrasement militaire des Bosniaques. A cela s'ajouterait la fin de l'aide humanitaire, mais, surtout, le conflit s'étendrait aux Balkans.

La demande de levée de l'embargo formulée par les Américains trouvera un appui auprès de différents pays du tiers monde.

La voie militaire, je le répète, n'offre actuellement aucun salut possible. Quant à un recours à des frappes aériennes plus fortes, la FORPRONU, soutenue par New York et Londres, s'y oppose. Il semblerait, en revanche, que Washington soit prêt à admettre la nécessité d'un répit pour la négociation jusqu'en janvier.

Tout, naturellement, doit être tenté pour essayer d'en tirer profit - ce qui n'est déjà que trop compliqué ! - et je ne puis que vous féliciter de votre activité en ce sens, si contrariée soit-elle sur le terrain.

Les chances d'aboutir à la stabilisation et à une paix durable - je sais bien, ce serait une paix des vainqueurs ! - sont déjà très faibles, mais il faut, autant que faire se peut, préserver la France de la pénible et injuste situation diplomatique et internationale où, bientôt, elle pourrait se trouver, malgré elle, placée.

En effet, la France pourrait user de son droit de veto pour s'opposer à une mesure de levée de l'embargo sur les armes. Mais elle serait fort isolée. Les Britanniques ne suivraient pas et nous ferions figure d'alliés des Serbes ! Bien triste paradoxe, en vérité. On entend trop dire que, dès le début, nous avons reculé, que nous avons été timorés. Cela est faux : notre insistance, depuis trois ans, a été lourde auprès de nos partenaires.

Au commencement, nous avons essayé de les entraîner à plus d'audace. Et, pour prix de cette volonté, faudrait-il admettre, maintenant, que l'aveu de notre impuissance n'est encore plus marqué et plus net que celui du reste de la communauté internationale ?

Ce serait trop injuste, je le dis en hommage à vous-même, monsieur le ministre des affaires étrangères, mais aussi en pensant, au cours de ces années d'engagement en faveur de la Bosnie, à l'activité de M. le Président de la République et de la diplomatie française.

Quant à la solution de repli qui reviendrait à faire en sorte que les Américains n'obtiennent pas la majorité requise de neuf voix, à quoi servirait-elle ?

Au fil des mois, en effet, le maintien de la FORPRONU paraît de moins en moins aisé. Et quelle secousse dans le système international si Washington, comme il lui est loisible de le faire, en venait à une levée unilatérale !

Nous voici donc tenaillés par ce dilemme : le vote de la levée de l'embargo sur les armes par le Conseil, ou bien, et je n'ose y penser, le veto français qui nous isolerait d'une manière tout de même dramatique, en nous faisant endosser – ce serait un comble ! – la responsabilité de la crise, et en laissant sur le terrain nos soldats dans une position d'une vulnérabilité redoutable.

Le plus urgent est donc d'user de notre diligence avec, je n'en doute pas, toutes les réserves que le réalisme impose à nos ambitions d'efficacité, afin que la communauté internationale ne se précipite pas dans cette folie d'armer elle-même une nouvelle guerre des Balkans.

Monsieur le ministre, j'estime raisonnable et appropriée la position de la France, élaborée en concertation avec le secrétaire général de l'ONU, annonçant que la levée de l'embargo équivaldrait automatiquement au retrait de la FORPRONU et donc des troupes françaises qui en constituent le pilier majeur.

Mais je souhaite que nous n'en arrivions pas là puisque ce serait le retour de la guerre en Europe et que cela ferait courir le risque d'une contagion et d'une internationalisation.

Il est donc compréhensible que la France, par votre voix, signale à l'attention des belligérants, dès à présent, la possibilité d'un retrait dans le cas où ceux-ci n'accepteraient pas de tirer profit du peu de temps que nous avons – quelques semaines – pour la signature d'une paix.

Vous avez, hélas ! très bien fait de demander immédiatement la mise au point du plan de retour éventuel des Casques bleus, même s'il n'est pas actuellement en cause. Je crois que deux tendances se développent malencontreusement dans nos sociétés confortables : l'une est d'ignorer le prix de la guerre, l'autre est de méconnaître la valeur de la paix.

N' imagine-t-on pas, aujourd'hui, que la guerre se réduit à un déploiement stellaire de procédés techniques où la vie humaine est épargnée ? Oubli ? Naïveté ? Je ne sais. La guerre, en tout cas, se mène sur la terre, dans le corps à corps, et elle tue.

Le monde occidental, singulièrement le monde européen, semble persévérer dans une interprétation illusoire de cette affreuse guerre en ex-Yougoslavie. Au début, on a beaucoup parlé des risques de fragmentation généralisée de l'ancien empire soviétique. Et l'on a voulu voir dans cette guerre, parfois, la préfiguration d'une violence universelle.

C'était un peu rapide. C'était ne pas considérer que ce qui se passait en Yougoslavie répondait à un schéma strictement inverse de ce qui arrivait dans les restes de ce vaste empire soviétique. En ex-Yougoslavie, un petit ensemble, celui des Serbes, prétendait se reconstituer. Et la démocratie est nulle : en vérité, les militaires sont au pouvoir.

Partout ailleurs, les foyers de querelles ne manquent pas ; des conflits menacent, d'anciennes rivalités peuvent resurgir aussi. L'héritage des armements et celui des ressources économiques se partagent mal.

Pourtant la démocratie, même hésitante, même débutante, veille. Que d'ambassades de M. Eltsine, ici ou là, pour éteindre des débuts d'incendie ! On attendait des troubles en Tchécoslovaquie, Vaclav Havel était présent.

Les difficultés sont restées à peu près les mêmes dans les pays d'Europe centrale et surtout entre les anciennes grandes républiques soviétiques, sans parler des soucis de ces mêmes républiques avec leurs anciennes provinces musulmanes, où la démocratie est à peine encore une lueur.

La paix est sans cesse menacée – le conflit tchéchène en est un exemple – et elle repose sur une politique mondiale. Puisse la communauté internationale ne pas compromettre un équilibre encore si incertain...

Ne désespérons pas la moitié de l'Europe d'avoir voulu nous ressembler. Ce fut un si formidable progrès, pour tant de peuples, que cette reconquête de la dignité ! Vous connaissez, dans Tchekov, l'histoire du nouvel affranchi, et sa plainte fameuse : « C'était avant la calamité ! » Quand on lui demande enfin : « Mais quelle calamité ? », sa lugubre réponse est : « La liberté »... Quelle tristesse quand on voit des responsables, si intimement liés à des régimes désastreux, relever la tête et se faire applaudir !

On a pu s'interroger, monsieur le ministre, sur le sens exact qu'il fallait prêter au veto de Moscou à l'élargissement de l'OTAN. Ce veto a provoqué une tension, une tension relative sans doute, si l'on en juge par les résultats tout de même substantiels obtenus par la réunion des alliés et de leurs partenaires au sein du Conseil de coopération nord-atlantique. Le programme bâti par cette rencontre semble, pour 1995, assez étoffé.

La diplomatie américaine a pu parler de refus tactique, en relation avec les événements de Bosnie. Mais l'on peut aujourd'hui se demander s'il ne s'agit pas là, de la part de nos amis américains, d'une sous-estimation.

Disons-le nettement : la tempête soulevée lors du dernier sommet de la CSCE n'a pas pour principal objet la Bosnie. C'est la question de l'OTAN et de son élargissement qui est en jeu. Il s'agit là d'un problème géopolitique majeur.

Naturellement, les plus avancées des démocraties d'Europe centrale sont favorables à la proposition américaine, en l'absence d'une organisation européenne de sécurité cohérente et efficace. Elles le sont aussi pour des raisons évidentes d'attraction économique.

N'oublions pas, cependant, nous Européens, que notre préoccupation essentielle, sur le plan de l'équilibre, reste la Russie et les grandes républiques autrefois soviétiques. Là-bas, nous ne devons pas entraver la tâche des nouveaux dirigeants démocrates.

Pour leur opposition, et pour eux-mêmes en partie, l'OTAN est encore synonyme de tutelle. Caractéristique, à cet égard, est la réaction de M. Eltsine au projet d'une avancée de l'OTAN : « Il est trop tôt pour enterrer la démocratie en Russie ! »

Le président Boris Eltsine a même évoqué la menace d'une « paix froide en Europe ». « Pourquoi, a-t-il dit, semer les graines de la méfiance, alors que nous ne sommes plus des ennemis ? »

M. le Président de la République a raison d'estimer, quant à lui, qu'une extension de l'Alliance atlantique « empêchera très difficilement ce pays – la Russie – d'éprouver le sentiment d'être encerclé ». Et il a ajouté : « Rien ne serait pire que de donner le sentiment que l'on reconstruit les blocs. »

Des perturbations trop hâtives dans l'actuel *statu quo* compromettraient l'équilibre général que nous essayons de maintenir avec des partenaires de bonne volonté, mais qui restent eux-mêmes des interlocuteurs contraints par des situations délicates.

La prudence apparaît, en toute occasion, nécessaire ! Elle l'est déjà entre nous, Européens, dans notre processus d'union. Les propositions faites par M. le Premier ministre, Edouard Balladur, sont assurément, à cet égard, les plus adaptées aux circonstances.

Le projet d'une organisation en plusieurs « cercles », variables selon les domaines, offre la version la plus réalisable d'un idéal européen qui est encore loin de nous. On ne peut avancer plus vite sans l'adhésion des peuples ; les opinions ne sont pas prêtes à une accélération trop marquée de l'union européenne. Cette accélération ne serait d'ailleurs pas souhaitable en elle-même. Elle nous ferait manquer l'objectif d'union monétaire, qui requiert des convergences loin de se manifester partout.

Or cet objectif de la monnaie, il faut s'y tenir car il est indispensable.

Qu'un nouveau traité de l'Elysée renforce utilement la coopération franco-allemande, nous pouvons comprendre le vœu du Gouvernement. Rien ne peut se faire en Europe sans l'Allemagne et la France. Encore faut-il nous y prendre d'une manière qui ne soit pas ressentie comme un défi par nos autres partenaires.

M. le Premier ministre remarque avec raison combien est complexe l'organisation de l'Europe : l'Union européenne, l'Alliance atlantique, l'Union de l'Europe occidentale, le Conseil de l'Europe, la CSCE, le « partenariat pour la paix »...

La simplification de cette pluralité d'institutions est le seul moyen de faire progresser d'une manière efficace, sur le plan militaire et sur le plan de la sécurité, la Communauté européenne. Une redéfinition des relations de l'Union de l'Europe occidentale avec l'Alliance atlantique, dans les termes de la proposition du Premier ministre, est plus que jamais à l'ordre du jour. Il en est de même de l'initiative de la France, acceptée par ses partenaires de l'UEO, d'une réflexion réelle, contractuelle et formalisée par un livre blanc sur l'avenir de la sécurité du continent européen.

Qu'il me soit permis de souligner l'opportunité de la prudence du Gouvernement à l'égard d'un élargissement trop ambitieux. J'y vois la continuité de l'inspiration de notre politique depuis le général de Gaulle et le président Pompidou : politique à la fois moderne et respectueux de la France dans sa nationalité ; politique naturelle, en somme, puisqu'elle se fonde sur la considération de la place géographique centrale que la France occupe dans l'Union européenne.

Il s'agit d'éviter à notre pays d'être marginalisé par l'élargissement de l'Europe, à l'Est et au Nord.

Quant à l'union monétaire elle-même, si décisive pour notre propre dynamisme, comment la réaliserait-on sans donner le droit d'une appréciation sur la situation économique des pays postulants ?

**M. Marc Lauriol.** C'est évident !

**M. André Bettencourt.** Et cette appréciation, il est bon de commencer par la porter nous-mêmes sur nous-mêmes. Appliquons-nous la rigueur de cet examen. C'est par là que je conclurai.

Il ne faudrait pas que le débat présidentiel nous fasse perdre de vue l'Europe. Mais je ne sais pas si le danger est là : on parlera tant et mieux de l'Europe ! Et ce n'est pas moi qui m'en plaindrai.

Mais parlera-t-on assez de la France ? C'est là une autre inquiétude.

De la même façon qu'il ne serait pas souhaitable que l'agitation politique nous divertisse de l'Europe elle-même, il serait dommage que le sérieux de cette grave question étouffe une autre réalité : celle qui concerne la place que nous avons l'ambition d'avoir dans cette moderne Europe.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. André Bettencourt.** Cette place, c'est notre économie qui la fera ; ce ne sont point les paroles, où pourtant le talent français abonde ; ce sont nos entreprises, ce sont nos petites entreprises, nos commerces, nos activités libérales. Oublie-t-on que tout cela, dans son essor, dans son maintien souvent menacé, dépend largement d'une politique fixée par la nation elle-même ?

Monsieur le ministre des affaires étrangères, vous le savez bien, chaque famille politique, en France, a sa propre tradition à l'égard de l'Europe. Je ne crois pas avoir été parmi les plus timides ! On constate aujourd'hui une surenchère dans l'ambition européenne et, en même temps, parfois aussi, une surenchère dans l'utilisation de l'idée nationale.

Les uns veulent plus d'Europe, d'autres moins. D'autres, enfin, veulent une Europe différente.

Mais, à quelque degré d'ambition que l'on se situe dans la théorie de l'Europe, tout programme serait indifférent s'il ne visait d'abord à développer l'économie française, dans le primordial souci d'un mieux-être pour tous.

Je crois dans la synthèse, et la prudence est toujours la véritable inspiration des bonnes synthèses. Vous comprendrez donc, monsieur le ministre des affaires étrangères, quelle est la graduation de mon choix. Elle est conforme à l'option du Gouvernement, qui a la bonne fortune de vous compter dans ses rangs. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Couve de Murville. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

**M. Maurice Couve de Murville.** Monsieur le ministre, comme chaque année, le Sénat, après l'Assemblée nationale, va voter votre budget sans problème. Il n'est pas enthousiasmant, et nous aurions préféré voir certains crédits, notamment sur le plan culturel, plus généreusement traités. Mais nous comprenons bien que rigueur oblige : comme les autres, le ministère des affaires étrangères est astreint à l'économie. Actuellement, et pour longtemps, l'objectif majeur est de réduire le déficit budgétaire, en attendant qu'il ait définitivement disparu et qu'un peu de souplesse redevienne possible dans la gestion des finances publiques.

Comme tous les ans, également, l'examen de votre budget, monsieur le ministre, donne la possibilité d'une courte discussion sur les affaires étrangères de la France, une occasion qui ne se retrouve pas souvent, puisque nos mœurs parlementaires conduisent à exclure tout débat régulier sur les grands problèmes nationaux. C'est une remarque que je m'obstine à faire chaque année, sans résultat bien sûr, mais sans perdre cependant tout espoir d'être un jour entendu.

**MM. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, Philippe de Gaulle et Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Maurice Couve de Murville.** Dans la situation de crise permanente à laquelle nous sommes confrontés, la politique extérieure est loin d'être en tête des préoccupations des Français et moins encore, dès lors, des politiques de tout rang. Elle n'en demeure pas moins une affaire essentielle, et nul responsable ne saurait le contester.

Les choses sont d'ailleurs peut-être en passe d'évoluer, du fait que la politique européenne intéresse de plus en plus tout un chacun, en particulier à cause de ses conséquences dans le domaine économique. Elle pourrait bien,

pour cette raison, occuper une place de choix dans la campagne présidentielle, c'est-à-dire dans les préoccupations des candidats lorsqu'ils établiront leur programme.

En attendant, l'inévitable évolution se traduit de manière inattendue, mais cependant significative. Le Parlement n'est consulté sur rien par le Gouvernement, mais celui-ci semble cependant ressentir le besoin de se manifester vis-à-vis de l'opinion publique et, à défaut de consulter quiconque sur sa politique, de la faire connaître.

C'est par la voix de la presse que ce souci se manifeste. Les articles plus ou moins officiels sur la politique européenne se multiplient, et *le Monde* paraît devenir une sorte de porte-parole gouvernemental vis-à-vis de l'opinion. Cette pratique se substitue aux débats parlementaires dont nous sommes frustrés. Oserai-je ajouter, à ce propos, monsieur le ministre, que votre récent article intitulé « Repenser l'Europe » était excellent ? (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR.*)

Sans doute est-ce pour longtemps que le ministre des affaires étrangères aura l'Europe pour préoccupation principale ; en tout cas, c'est lui qui, au sein du Gouvernement, même si tous les ministres sont intéressés, doit la suivre au jour le jour et en être le principal responsable. Il n'en serait autrement que si l'on envisageait sérieusement - mais c'est peu probable et ce serait totalement inacceptable - la création d'un Etat fédéral européen.

Mais le reste du monde continue d'exister, et le Gouvernement n'a pas le droit de s'en désintéresser. Je note d'ailleurs avec satisfaction qu'au cours de ces derniers temps vous manifestez, monsieur le ministre, que vous en êtes bien conscient. Vos récents voyages, notamment en Asie, en témoignent, et je souhaite que vous poursuiviez dans cette voie. C'est une attitude normale pour la France et, au surplus, d'importants intérêts économiques se trouvent être partout en jeu.

On peut souhaiter, en particulier, que se développe de notre part une politique active en Afrique et au Moyen-Orient.

La France ne peut être absente de l'Afrique, comme la tendance s'en manifeste trop souvent, même si cela n'a pas été le cas à propos de la malheureuse affaire du Rwanda.

Quant au Moyen-Orient, il est pratiquement exclu de notre domaine d'action depuis la guerre du Koweït, suivie de l'affirmation d'une prédominance américaine qui n'accepte aucun partage. (*Très bien ! sur les mêmes travées.*)

Il est temps de réagir et de réapparaître. Cela ne sera pas facile.

Commencez toujours, monsieur le ministre, par établir de nouveau des rapports avec un Liban tristement soumis à la domination syrienne, mais qui semble commencer à revivre, et d'abord en se reconstruisant.

Je souhaite que vous puissiez accepter de penser et d'agir dans ces différentes directions, même si, et sans doute pour longtemps encore, votre pensée reste, par la force des choses, tendue avant tout vers l'ex-Yougoslavie. Un état de guerre s'y est établi, qui menace de se prolonger du fait de l'impuissance, ou de l'incapacité, de tous les pays extérieurs. Je sais combien cette triste affaire vous préoccupe et je mesure l'importance des efforts que vous poursuivez depuis deux années pour trouver une solution acceptable.

Mais on est obligé de constater qu'aucune politique européenne n'a jamais existé à ce sujet, pas plus que sur tous les autres. Rien, au surplus, n'a pu empêcher les Européens d'avoir recours aux Etats-Unis, ne fût-ce qu'en

appelant l'OTAN à être le moteur de toute action militaire de leur part, comme s'ils étaient incapables d'organiser entre eux les modestes interventions qu'ils parviendraient à décider.

**M. Michel Caldaguès.** Très juste !

**M. Maurice Couve de Murville.** L'Amérique est loin et ses soucis sont bien étrangers à l'Europe. De ses interventions désordonnées face à l'impuissance des Européens à s'entendre entre eux résulte cette situation abominable que nous constatons. Il est vraiment temps de réagir en organisant cette Europe, qui est seule en mesure d'agir utilement pour la pacification.

La leçon est capitale pour cette Europe que nous avons l'ambition de construire et où tout reste à faire sur le plan politique. Nous trouvons là l'immense problème qui se pose depuis des années, et que le traité de Maastricht n'a pas été en mesure de régler.

La Communauté européenne fut en effet créée il y a presque quarante ans - c'était en 1957 - avec des objectifs exclusivement économiques. Il s'agissait d'aboutir à un vaste marché commun, où les marchandises s'échangeraient librement et qui, débarrassé de tout interventionnisme étatique, serait forcément régi par les principes d'une économie libérale, seule capable d'engendrer une prospérité durable.

Une Commission, composée de membres désignés par les gouvernements et choisis pour leur compétence et leur autorité, était chargée de diriger cette Communauté et de proposer aux gouvernements les mesures de caractère législatif à prendre.

On peut dire que ce système a bien fonctionné et pleinement réussi puisque la liberté totale des échanges a pu être établie dès 1968, à peine onze ans après la signature du traité. C'était voilà plus de vingt-cinq ans !

Ce marché commun a fonctionné à la satisfaction générale, malgré de multiples agacements causés par une Commission qui a toujours voulu devenir un organe politique indépendant des gouvernements, sinon le gouvernement même, alors qu'elle n'avait aucun caractère politiquement représentatif du fait des conditions de son recrutement. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

La réussite du marché commun a entraîné une évolution quant aux objectifs et aux perspectives qu'il ouvrait à l'entreprise européenne.

En quelque sorte automatiquement, on devait passer de l'économie au politique ; c'est l'explication de cette maladroite aventure qu'a été, en définitive, le traité de Maastricht.

**M. Michel Caldaguès.** Très bien !

**M. Maurice Couve de Murville.** Dans ce texte, le marché commun devenait très normalement l'Union européenne et de nouveaux objectifs étaient fixés. Il s'agissait de faire de cette Union une entité politique appelée à jouer dans le monde le rôle de grande puissance qui résulte naturellement de ses capacités, de sa richesse et, pour tout dire, de sa force.

C'est la conception que la France avait toujours eue quant au but à atteindre.

Rappellerai-je que, dès 1960-1962, elle avait proposé à ses partenaires d'alors de mettre sur pied une politique étrangère commune...

**M. Marc Lauriol.** Absolument !

**M. Maurice Couve de Murville.** ... et que l'opposition de certains avait empêché d'aboutir à un projet qui ne faisait qu'anticiper sur un avenir évident ? On n'en a pas reparlé jusqu'au traité de Maastricht, qui s'est engagé vers cette Europe politique par deux décisions.

La première a encore un fondement économique. Il s'agit de la création d'une monnaie unique, laquelle est d'une tout autre nature que la simple liberté des échanges, car elle met en cause toute la politique des Etats participants.

La seconde décision - et c'est l'essentiel - est l'institution d'une politique étrangère et de défense commune. En l'occurrence, on touche aux fondements mêmes des prérogatives des Etats, et l'on ne peut imaginer que les Gouvernements nationaux eux-mêmes en soient dépossédés.

Cette décision était juste et fondée, mais on en est resté à l'affirmation d'un principe sans en tirer la moindre conséquence quant au fonctionnement de la nouvelle Union européenne.

Il est exclu que la politique étrangère et la défense relèvent de la compétence de la Commission, même si celle-ci émet des prétentions à ce sujet. Elle ne peut être l'autorité qualifiée pour les définir et les conduire.

Étant donné l'absence de toute indication dans le traité de Maastricht, les gouvernements n'ont pas donné l'impression de se soucier beaucoup de ce problème capital.

Les ministres des affaires étrangères des Douze se réunissent de temps à autre, mais on est loin de l'organisation systématique qui est nécessaire, et dont l'inexistence a abouti, on en a eu l'exemple à propos des événements de la Bosnie, à l'impuissance totale de l'Union européenne dont j'ai déjà parlé.

On dira que cette impuissance tient au fait que certains gouvernements, et non des moindres, refusent toute collaboration, et cela n'est pas contestable. Mais la conclusion à en tirer est qu'il faut un mécanisme institutionnel qui exclue de telles dérobades.

Ce dont il s'agit, c'est d'une coopération systématique et permanente entre les Etats membres qui tiennent lieu de ce gouvernement fédéral dont nous ne voulons pas, puisqu'il ferait disparaître les Etats et, avec eux, les nations qu'ils ont en charge.

Pratiquement, cela signifie que les membres de l'Union se réunissent régulièrement à Bruxelles en une sorte de conseil permanent, chargé de définir la politique européenne en matière de relations extérieures et de défense et de fixer les moyens de la mettre en œuvre.

Les ministres des affaires étrangères constituent normalement ce conseil. Comme ils ne peuvent y participer en permanence, un autre membre du gouvernement, tel que notre ministre des affaires européennes, pourrait les remplacer. Naturellement aussi, un secrétaire général serait désigné ; il préparerait les discussions, suivrait les affaires et veillerait à la mise en œuvre des décisions. Par ailleurs, un contact permanent serait, bien entendu, maintenu avec la Commission. Tout cela n'empêcherait pas le Conseil européen lui-même de se faire entendre lorsque l'importance des problèmes le justifie. Le président de ce Conseil deviendrait l'autorité suprême de l'Union et il faudrait qu'il soit élu par ses pairs pour une longue durée.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Maurice Couve de Murville.** En d'autres termes, la coopération entre les membres de l'Union européenne doit être étroite, organisée et continue. C'est la seule façon de pouvoir définir et conduire une véritable politique commune.

Tous les Etats membres doivent y participer, car on ne peut imaginer qu'ils soient divisés en plusieurs catégories, avec des pouvoirs différents, même si plusieurs vitesses, comme l'on dit, sont assurément imaginables, ce qui est d'ailleurs déjà le cas pour la monnaie unique avec la Grande-Bretagne et le Danemark. Mais il est clair que l'adhésion de nouveaux membres en nombre quasi illimité pose un difficile problème quant à la possibilité pour l'Union de fonctionner.

La solution se trouve, me semble-t-il, dans le précédent des Nations Unies et du Conseil de sécurité, autrement dit dans un conseil des ministres et une commission d'un nombre raisonnable de membres, composés des représentants permanents des quelques grands pays et de représentants des autres pays, élus en nombre limité et pour un temps déterminé, sur la base d'une répartition géographique équitable.

De toute manière, le problème qui se pose est de préparer la conférence qui, en 1996, devra revoir l'ensemble des institutions de l'Union européenne. Je constate, pour m'en féliciter, que le Gouvernement a commencé à l'étudier sérieusement, comme en témoignent les articles de presse auxquels je me suis référé tout à l'heure.

Mais ce n'est qu'un début. Il faut aussi en discuter avec nos partenaires, et d'abord, les principaux d'entre eux, la Grande-Bretagne et avec l'Allemagne.

Avec Londres, nous devons reprendre l'habitude d'un contact permanent qui s'est largement perdu avec les réticences britanniques face aux perspectives de la construction européenne.

Avec Bonn ou Berlin, cela va en quelque sorte de soi, tant nos relations sont devenues étroites, comme nous nous en félicitons tous les jours. Ce ne sera qu'une manifestation de plus de cette entente franco-allemande née il y a plus de trente ans et qui constitue, à juste titre, un fondement de notre politique étrangère.

Avec cette nouvelle organisation que je me suis efforcé de décrire, l'Union européenne pourrait devenir efficace et jouer le rôle que nous attendons d'elle. Bien entendu, pourrait être augmenté sans problème le nombre de ses membres, et c'est là un point essentiel. Notre Union doit, en effet, rassembler tous les Etats d'Europe centrale et orientale qui sortent de la guerre froide. Seule la Russie, accompagnée de ses satellites, resterait en dehors, car elle constitue un autre monde. Mais elle ne représenterait plus une menace, compte tenu du nouvel équilibre des forces.

Ainsi se créerait une nouvelle Europe fondée sur la coopération et l'amitié des peuples, où la paix serait définitivement établie. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Goetschy.

**M. Henri Goetschy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaiterais aborder deux points particuliers du budget des affaires étrangères et de l'action que mène le Gouvernement dans ce domaine. Je me livrerai peut-être à quelques redites, au moins dans l'esprit, par rapport aux propos qu'ont tenus ceux de mes collègues qui m'ont précédé à cette tribune.

Mais « *bis repetita placent* », dit l'adage romain, ou « *doppelt gnaiht hebt besser* », selon la maxime alsacienne, soit : « ce qui est doublement cousu tient mieux ».

Le premier point que je voudrais aborder est celui de l'Agence culturelle. J'ai en effet noté avec étonnement que la somme affectée à l'enseignement du français à l'étranger et aux lycées français dans le monde n'a fait l'objet d'aucune réévaluation et ne permet donc aucun développement raisonnable de l'enseignement de la langue française hors de France.

A cet égard, je constate que l'évolution des crédits par rapport à l'année dernière est de 1,8 p. 100 et qu'elle suit donc simplement l'inflation. En revanche, l'éducation nationale française bénéficie, quant à elle, d'une augmentation de 4,5 p. 100.

En m'adressant aussi à vous, monsieur le ministre, je voudrais rappeler au Gouvernement qu'il lui est nécessaire d'être cohérent, car on ne peut valablement, d'une part, faire voter une loi visant à protéger la langue française de l'invasion des termes étrangers en prévoyant même des sanctions et, d'autre part, « couper les ailes » à notre propre langue en la confinant dans son rôle de langue nationale. Or, notre langue n'est-elle pas réputée diplomatique ?

Le propre d'une langue est de se propager à travers le monde et, depuis la levée du Rideau de fer, de nombreux pays et peuples sont fortement demandeurs pour apprendre la langue française. N'oublions pas que, d'un point de vue économique, la France n'a pas toujours été à la hauteur pour répondre aux attentes de ces pays. Donnons leur au moins l'opportunité d'apprécier notre langue. Offrons leur la possibilité d'inscrire leurs enfants dans les lycées franco-tchèques ou franco-hongrois par exemple. Ils le demandent avec insistance, car ils en ont été privés pendant la période passée que vous connaissez.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Henri Goetschy.** De très nombreux pays ont soif d'apprendre notre langue, nos collègues des différents groupes d'amitié vous le confirmeront. C'est vrai pour tous les continents. Aussi devrions-nous mieux répondre à leurs aspirations et même aller au-devant d'elles !

Permettez-moi de prendre un exemple, de faire une comparaison. La petite région d'où je viens reçoit 87 millions de francs au titre de la dotation de décentralisation pour les lycées. Elle est obligée, sur ses fonds propres d'abonder ces crédits de 200 millions de francs. Dans ces conditions, peut-être conviendrait-il de transférer la responsabilité des lycées aux régions d'autant que, selon M. Durand-Chastel, l'entretien des établissements n'est pas très reluisant.

Le deuxième point sur lequel je souhaitais appeler votre attention, monsieur le ministre, concerne l'embarras incompréhensible du Gouvernement face à la signature de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

La France fait preuve dans ce domaine d'un manque de tolérance et d'ouverture évident. Comment expliquer que, depuis trois ans, deux gouvernements successifs fuient cette question, recherchent des échappatoires, des moyens dilatoires et avancent de faux prétextes pour ne pas signer cette charte ? Aussi, je voudrais, pour vous convaincre, vous apporter ici un avis très autorisé que vous ne connaissez sans doute point. Je vous en révélerai l'auteur après vous avoir cité quelques-unes de ses affirmations.

« C'est par la langue de sa province, par la langue du foyer et des traditions domestiques que le peuple prendra goût aux choses de l'esprit, qu'il pourra recevoir efficacement cette première culture intellectuelle, base de tout perfectionnement ultérieur et condition indispensable de toute éducation politique.

« Pendant longtemps, on n'a voulu voir dans ces diverses langues que des patois informes indignes d'être cultivés et d'attirer l'attention du savant. S'efforcer de les détruire, de les supprimer, telle était la préoccupation exclusive du législateur. On ne saurait supprimer subrepticement, et par voie administrative, des dialectes parlés concurrence avec l'idiome national par plus d'un tiers de nos compatriotes.

« En demandant pour ces langues le droit de garder leur place, si modeste qu'elle soit, au soleil de la grande patrie, nous ne prétendons du reste porter en rien atteinte à la suprématie acquise par la langue française. Plus jeune d'âge que ses sœurs, auxquelles elle a si longtemps fait une guerre impitoyable, elle restera toujours l'emblème vivant de notre unité nationale.

« Partout en France on travaille à développer l'étude des langues vivantes : dans nos lycées, on enseigne l'anglais, l'allemand, l'italien, l'espagnol. Ne serait-il pas absurde de se refuser à compter comme langues vivantes celles qui vivent encore sur notre sol et sont parlées par des enfants de notre patrie ?

« Quel plus puissant instrument de décentralisation intellectuelle que la conservation et la culture des langues provinciales ?

« La sagesse en politique ne consiste-t-elle pas à résoudre les questions avant qu'elles aient passionné l'opinion publique ? Celle des langues locales se posera tôt ou tard. Évitions les tiraillements, les haines de clocher à clocher. »

L'auteur de ces affirmations et déclarations n'est autre que Charles de Gaulle, oncle du général de Gaulle, auteur d'une « pétition sur les langues provinciales » remise au corps législatif en 1870. Comme vous le voyez, mes chers collègues, la bibliothèque du Sénat recèle des trésors de documentation. (*Sourires.*)

Le général de Gaulle a d'ailleurs rendu hommage, au cours d'un discours prononcé à Quimper en février 1969, à « cet oncle qui avait voulu faire reflourir les langues et les littératures celtiques ».

On peut dire que les problèmes des langues régionales sont donc en suspens depuis plus de cent vingt-cinq ans et que, durant tout ce temps, la France n'a abordé ce sujet qu'en termes d'éradication, au risque de voir disparaître un patrimoine extraordinaire et d'engendrer du même coup le déracinement et la désorientation pour des millions de Français dont la langue maternelle est pourtant une langue de France.

Comme l'a si bien dit tout à l'heure mon collègue M. Durand-Chastel, nous ne représentons plus que 1 p. 100 de la population mondiale et nous avons cependant toujours une grande mission à accomplir. La France devrait avoir vocation à être, à travers le monde, le phare de la démocratie, de l'antiracisme et aussi de l'antiostracisme.

Malheureusement, on trouve des raisons de rejeter la chose la plus naturelle et la plus élémentaire.

Quant à ma seconde observation, je me permets, dans le même ordre d'idée, de vous rappeler que c'est le général de Gaulle qui, en cosignant en 1963 avec le chancelier Konrad Adenauer le traité sur la coopération franco-allemande, a voulu que les deux gouvernements

reconnaissent l'importance essentielle que revêt pour celle-ci la connaissance, dans chacun des deux pays, de la langue de l'autre.

Qu'est-il advenu de ce traité ? Il semblerait que ceux qui devaient l'appliquer l'aient, au contraire, étouffé : en trente ans, peu de dispositions ont été mises en œuvre pour suivre cette politique visionnaire à long terme qu'avait voulue le général de Gaulle.

D'ailleurs, c'est notre éminent collègue M. Maurice Couve de Murville qui l'avait signé. Vous en êtes donc le gardien aujourd'hui. Oserai-je vous demander ce que vous en avez fait ?

L'appareil d'Etat prendra-t-il donc toujours le pas sur les hommes politiques et sur les membres du Gouvernement ? Les gouvernements changent, mais il semble que les hommes politiques demeurent. Leurs jugements en la matière sont vicieux et faux à la base, mais ils restent présentés comme s'ils étaient représentatifs de la volonté de la France. Vous devriez, monsieur le ministre, davantage vous concerter avec les élus ; ils connaissent mieux que quiconque le terrain.

Revenons-en à la charte européenne des langues régionales. Peu de mes collègues connaissent son contenu exact, me semble-t-il.

Il n'est pas sûr, monsieur le ministre, que vous l'ayez étudiée de manière approfondie, mais je peux supputer que les membres de votre entourage vous ont dissuadé de la signer et je pense que ceux-ci vous induisent en erreur.

Sachez que plusieurs millions de Français attendent la signature de cette charte, qui représenterait la première manifestation de la volonté de donner un début de protection et une base statutaire aux identités culturelles régionales de France.

A l'heure actuelle, deux pays ont signé et ratifié la charte. Il s'agit de la Finlande et de la Norvège qui, en cette matière au moins, a pris la bonne voie. A leurs côtés, onze pays l'ont signée ou sont sur le point de le faire.

La France reste donc l'un des derniers pays à ne pas l'avoir signée. En cela, elle rejoint la Grèce et la Turquie, qui ne sont pas des modèles de démocratie.

Vous comprendrez que ce n'est pas là l'image que j'ai de la France, et que la voir en compagnie de l'intolérance me dérange.

Permettez-moi encore de vous rappeler, monsieur le ministre que, le 1<sup>er</sup> décembre dernier, s'est tenu à Strasbourg, au Conseil de l'Europe, un séminaire sur l'état des signatures et ratifications de la Charte européenne des langues régionales.

Tous les pays qui souhaitaient avoir des précisions sur cette charte étaient présents. La France était absente de cette réunion, ce qui, il faut le dire, est pour le moins inconvenant, d'autant plus que cette réunion se tenait sur son sol, et laisse transparaître de mauvaises intentions.

Finalement, monsieur le ministre, on ne peut plus, avant des échéances aussi importantes, rester dans le flou. On ne peut plus continuer à mépriser, à donner l'impression au monde que l'on pratique, sous le couvert d'une démocratie apparente, une véritable « politique de génocide culturel », comme l'ont écrit notamment MM. Jean-Paul Fuchs, Jean-Claude Gaudin, Alain Madelin et Philippe Séguin dans une proposition de loi n° 2232.

En conclusion, j'indiquerai que, bien sûr, je voterai le projet de budget du ministère des affaires étrangères, car qui veut le plus peut le moins.

Un peu partout dans le monde, des peuples attendent que la France donne l'exemple d'une nation qui fonde sa légitimité en garantissant le pluralisme culturel.

C'est en respectant les différences linguistiques qui la constituent que la France pourra accroître son audience sur ce terrain, au niveau international.

Permettez-moi de reprendre à mon compte les paroles d'Albert Camus qui disait : « La démocratie n'est pas la loi de la majorité mais le respect des minorités. » (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à Mme ben Guiga.

**Mme Monique ben Guiga.** Monsieur le ministre, les moyens du ministère des affaires étrangères ne sont pas réellement préservés dans le projet de budget dont nous débattons aujourd'hui. D'ailleurs, vous en êtes vous-même conscient.

Vous connaissez très bien les difficultés engendrées par les restrictions excessives de personnels et de crédits, ainsi que le découragement d'agents de qualité qui sont las de se mobiliser pour faire plus et mieux avec de moins en moins de moyens.

Je découvre partout, au cours de mes déplacements, un réseau diplomatique qui se contracte et perd de son efficacité, en dépit de la modernisation et du dévouement de ses agents, tandis que d'autres réseaux prolifèrent, et c'est sur ce point que je voudrais m'attarder un instant.

Le réseau de la direction des relations économiques extérieures, la DREE, par exemple, est opulent, avec des postes d'expansion économique luxueusement installés, dont on ne voit guère l'utilité dans certains pays.

Des paieries générales, survivance anachronique de l'époque coloniale, emploient en Afrique près de 300 personnes, alors que, partout ailleurs dans le monde, les régies diplomatiques et consulaires effectuent les opérations comptables avec des procédures mieux adaptées à l'étranger. A Bruxelles, cinq ou six agents suffisent à gérer l'ensemble des dépenses de quatre représentations et d'un consulat. Combien d'agents de paieries dénombre-t-on à Conakry, à Bamako et à Niamey ?

Il faudrait aussi parler des gaspillages à l'étranger du ministère de la défense et de celui de l'intérieur.

Vous vous préparez, monsieur le ministre, à obtempérer aux injonctions d'un ministère du budget qui s'adjuge 50 p. 100 de nos dépenses à l'extérieur, et qui devrait bien s'appliquer à lui-même la médecine qu'il impose aux autres. Les efforts qui sont demandés au ministère des affaires étrangères au titre de la prise en compte de la contrainte budgétaire sont disproportionnés eu égard à son budget et aux efforts réclamés aux autres ministères régionaux.

On ne peut continuer ainsi à affaiblir l'instrument de notre diplomatie politique et culturelle, l'administration qui gère un million de Français et l'Agence qui s'occupe de l'instruction de leurs enfants. Je citerai quelques exemples criants.

Au cours des années quatre-vingt, le ministère s'est informatisé et, grâce à l'effort de ses agents, la productivité du travail s'est considérablement élevée. Mais voilà que, cette année, tout en continuant à réduire les emplois, on diminue également les crédits destinés à l'informatisation.

A quoi sert un outil comptable aussi remarquable que le système CIBLE s'il n'y a qu'un seul micro-ordinateur pour quatre agents ? Comment moderniser le système archaïque de paiement des personnels sans investissement informatique nouveau, puisque les crédits baisseront de

6,7 p. 100 dans ce secteur en 1995 ? Comment comptez-vous permettre au service central de l'état civil de faire face à l'afflux quotidien de 4 400 courriers en 1994, contre 3 000 en 1992, sans augmentation de crédits ni de personnels ? Et je pourrais multiplier les exemples de services étranglés par les restrictions.

J'évoquerai également le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Si l'on maintient l'Agence, il faut aussi lui donner les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Or elle est, avec la DGRCSST, l'une des cibles privilégiées des gels et des restrictions budgétaires, qui empêchent de réaliser de réelles économies, tant les agents gaspillent du temps à faire de la voltige budgétaire à longueur d'année au lieu de gérer leurs crédits.

La suppression de 98 postes de professeurs expatriés, dont 67 sont remplacés par des postes de résidents et les autres transformés en postes administratifs, constitue une perte sèche de 16 millions de francs pour l'Agence, qui devront être compensés sous forme de droits d'écologie par les familles à l'issue d'un délai de un an.

Je crains que les crédits supplémentaires affectés aux bourses scolaires ne soient vite absorbés, et je parle en connaissance de cause. Nous avons cru, nous aussi, pendant longtemps, qu'il suffisait, pour assurer la scolarisation française des enfants, d'augmenter les crédits de bourses. C'est un tonneau des Danaïdes ! Si l'on augmente les crédits de bourses sans donner les moyens de financer la charge salariale de l'Agence, il n'y aura jamais assez d'argent.

N'est-il pas possible, monsieur le ministre, de revenir sur le plan quinquennal d'économies budgétaires qui a été imposé l'an dernier par le ministère du budget ?

N'est-il pas temps d'exiger que ce soit le ministère des affaires étrangères, et non pas d'autres ministères, qui reçoive la part essentielle des crédits de l'Etat destinés à notre politique internationale ?

Cette évolution est entamée depuis longtemps. Je ne ferai pas de polémique, mais j'ai cru comprendre, dans votre propos liminaire, monsieur le ministre, que vous ressentiez bien le danger des restrictions permanentes dont votre ministère est l'objet, et qui ont commencé voilà fort longtemps.

J'aborderai maintenant la politique que vous menez à l'égard de l'Algérie et des Français d'Algérie.

La guerre civile dans laquelle s'enfoncé ce pays n'est pas un problème de politique étrangère comme les autres. L'histoire coloniale, l'étroitesse des relations culturelles et économiques, l'émigration, le nombre de Français atteints dans leurs intérêts et dans leur vie lui donnent une dimension particulière.

La société algérienne est crispée dans des blocages anciens et récents...

**M. Christian de La Malène.** Elle est socialiste !

**Mme Monique ben Guiga.** ... provoqués par une succession de violences de toute nature, produisant aujourd'hui une violence autodestructrice. (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

**M. Guy Penne.** Ecoutez Mme ben Guiga ! Vous n'avez rien compris !

**Mme Monique ben Guiga.** Cent trente ans de violences militaires et institutionnelles coloniales, sept ans de violences pour et contre la reconnaissance des droits de la population algérienne, violences de la dictature militaire qui se maintient aujourd'hui au pouvoir par tous les moyens du terrorisme d'Etat, face à la violence de la

contestation islamiste renforcée par l'interruption du processus électoral de 1992, c'est une histoire de feu et de sang qui s'est passée de l'autre côté de la Méditerranée, et qui se manifeste aujourd'hui plus violemment que jamais.

L'Algérie a eu le malheur d'avoir du pétrole.

**Mme Françoise Seligmann.** C'est vrai !

**Mme Monique ben Guiga.** L'économie de rente qu'elle a fondée sur cette ressource lui a permis de se donner les apparences de la modernité, tout en cultivant l'archaïsme familial et politique d'une société patriarcale rurale. Aujourd'hui, les contradictions culturelles, sociales, économiques et politiques de cette société l'ont conduite à l'explosion. C'est bien plus grave qu'un simple problème économique. C'est bien plus grave qu'un simple phénomène religieux.

Notre attitude, face à cette tragédie, ne peut se limiter à un discours de non-ingérence, démenti par les faits et impossible à mettre en œuvre, alors que notre pays est le premier créancier et le premier fournisseur de l'Algérie, alors que 10 000 Français résident encore en Algérie et que des millions d'Algériens, ou de Français d'origine algérienne, vivent en France. J'ai été heureuse de vous l'entendre dire.

Malheureusement, nous devons constater que nos relations avec l'Algérie sont piégées. Oui, le peuple algérien connaîtrait la disette si, aujourd'hui, des prêts n'étaient pas accordés, sur les instances de la France, afin de permettre à l'Algérie d'importer. Cependant, ce peuple sait, et nous le savons aussi, qu'une partie de l'aide financière est détournée vers l'effort de guerre de l'armée et qu'une autre revient en Europe sous forme de placements privés.

Il en résulte que la population algérienne ressent toute aide économique, même si elle la nourrit, comme une bouée de sauvetage lancée à un gouvernement corrompu. Et voilà que, de surcroît, nous lui fournissons des armes, alors que tous les témoignages prouvent que l'armée est en guerre non seulement contre les islamistes, mais aussi contre la population victime de rafles, de tortures et d'exécutions sommaires. On ne dénombrerait pas des centaines de morts par semaine s'il en était autrement.

La perspective d'une dictature exercée par les islamistes qui imposeraient à l'Algérie une société à la saoudienne fait horreur à la femme que je suis, solidaire des femmes algériennes qui ont été les opposantes véritables et isolées au FLN - Front de libération nationale - réactionnaire (*Mme Françoise Seligmann applaudit*) promulgateur du code de la famille de 1984, femmes qui sont aujourd'hui les cibles de choix des deux terrorismes tentant, chacun, de faire basculer la population de leur côté, et qui sont presque seules à défendre réellement la modernité sociale, source de démocratie pour l'avenir.

Mais l'issue de ce cinquième acte de tragédie qui se joue en ce moment au centre du Maghreb ne dépend guère de nous.

En revanche, nous nous devons, le jour venu, d'être en position d'aider les négociateurs qui feront cesser le carnage, puisque c'est toujours ainsi que s'écrit l'histoire. Cela suppose que nous gardions des amis en Algérie, et que nous changions d'attitude envers les victimes de la guerre, Algériens d'une part, Français d'Algérie de l'autre.

Pour les Algériens victimes de la guerre, je constate que les nouvelles modalités de délivrance des visas par correspondance interdisent à l'immense majorité des demandeurs potentiels de se manifester, puis d'obtenir satisfaction. Les relations humaines, familiales et amicales entre les deux rives de la Méditerranée sont de fait inter-

rompues, alors que c'est l'objectif inverse qu'il faut viser, d'abord par souci d'humanité, ensuite en prévision de l'après-guerre.

Pour les Algériens victimes de la guerre, je dénonce, monsieur le ministre, le juridisme au nom duquel le statut de réfugié politique leur est refusé. Dire que le statut de réfugié ne peut leur être attribué parce qu'ils ne sont pas les victimes d'un gouvernement, alors que celui-ci ne peut pas ou ne veut pas les protéger, c'est un sophisme détestable.

Mais comment accueillerions-nous convenablement des réfugiés étrangers puisque, de crainte de les attirer, le Gouvernement s'est refusé jusqu'alors à traiter décemment les réfugiés français ? (*Applaudissements sur les travées socialistes et exclamations sur les travées du RPR.*)

« Ne pas créer d'appel d'air » qui, au-delà des Français, majoritairement binationaux, amènerait les fantasmagiques 100 000 Algériens potentiellement Français, puis de tout aussi fantasmagiques boat people, telle est la ligne conductrice de la politique française, celle qu'exprimait, voilà un an, M. Romani, qui me traitait en substance d'irresponsable, quand j'appelais l'attention du Gouvernement sur l'aggravation de la situation en Algérie et l'arrivée prévisible de nombreux Français !

**M. Paul d'Ornano.** Il avait raison !

**Mme Monique ben Guiga.** Gouverner, c'est prévoir, et je regrette qu'il ait fallu un an pour qu'on annonce un crédit de 80 millions de francs destiné au retour des Français d'Algérie en France. Je regrette que le Gouvernement ait refusé d'organiser en temps utile, d'une part, l'accueil en France et, d'autre part, le maintien des structures administratives indispensables aux quelques milliers de Français qui, comme ceux du Liban naguère, resteront sur le théâtre de la guerre, quelles que soient sa durée et sa violence.

**M. Guy Penne.** Très bien !

**Mme Monique ben Guiga.** Monsieur le ministre, quand des inondations ravagent le sud-est de la France, on déclenche le plan ORSEC et on rassemble rapidement les financements qui permettront aux victimes de repartir dans la vie. En revanche, lorsque la guerre ravage la vie de 25 000 Français expatriés, on leur offre pour toute perspective d'avenir de se joindre à la cohorte des exclus de la crise, et on leur octroie le revenu minimum d'insertion.

Les Français qui reviennent d'Algérie sont des réfugiés, traumatisés par la perte brutale de leur toit, de leurs ressources, de leur statut social, et non des marginaux. Ils ont besoin d'être logés ailleurs que dans des quartiers de relégation sociale, de recevoir le pécule nécessaire aux achats de première urgence. Ils ont besoin d'appui pour réaliser leur réinsertion professionnelle.

Enfin, il ne faut pas abandonner les Français qui préfèrent prendre des risques par souci de leur dignité, pour garder leur logement, leur entreprise, ou qui se refusent à laisser en Algérie qui un enfant, qui un parent auquel le droit à séjourner en France est refusé.

**M. Guy Penne.** Très bien !

**Mme Monique ben Guiga.** Il faut qu'ils puissent continuer à s'immatriculer, à avoir des pièces d'identité française ; il faut que les personnes âgées continuent à recevoir les allocations. Or ce n'est plus le cas.

Monsieur le ministre, des fonctionnaires se sont dévoués, et se dévouent aujourd'hui pour maintenir une présence française en Algérie. Certains l'ont payé de leur vie. Nous leur rendons hommage. Nous rendons hom-

mage aux fonctionnaires des affaires étrangères et au personnel du Comité d'entraide aux Français rapatriés, le CEFRA, qui ont fait face, en France, sans véritables moyens, à l'afflux des réfugiés depuis un an. Mais nous attendons du Gouvernement qu'il mette en œuvre une véritable politique, juste et efficace, avec des moyens suffisants, envers les Français victimes de la guerre civile en Algérie.

Je terminerai en vous disant que la politique menée jusqu'alors envers les Français d'Algérie est lourde de signification pour tous les Français expatriés. Le retour au pays fait-il partie ou non de leurs droits civiques ? (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Mathieu.

**M. Serge Mathieu.** Monsieur le ministre, je souhaiterais attirer votre attention sur la grave situation occasionnée à l'Irak par le maintien de l'embargo qui est appliqué à ce pays depuis la guerre du Golfe.

Que l'on me comprenne bien. J'ai approuvé en leur temps les mesures engagées par la communauté internationale pour sanctionner l'agression du Koweït par l'Irak. J'ai adhéré aux mesures qui ont été mises en œuvre pour contrôler les armements irakiens et pour empêcher la fabrication d'armes nucléaires et chimiques.

Mais est-il équitable, et pour tout dire raisonnable, de maintenir l'embargo à la fin de l'année 1994 ?

En premier lieu, mes chers collègues, je me permettrai de dire : n'ayons pas la mémoire courte. En effet, au début des années quatre-vingt, l'Irak, Etat laïque et moderne, a résisté, avec le concours de l'Occident et en particulier de la France, à l'expansionnisme intégriste iranien. Nous étions tous alors satisfaits que l'Irak affronte un pays qui avait pour idéologie de répandre le modèle intégriste dans l'ensemble du monde musulman.

Rappelons-nous aussi que les pays occidentaux, la France notamment, ont conclu de fructueux contrats avec l'Irak, qui finançait la modernisation de son économie grâce aux recettes pétrolières.

Bien entendu, l'invasion du Koweït a constitué une agression inacceptable contre un pays internationalement reconnu. Il fallait donc sévir, et ce fut la guerre du Golfe, conflit médiatique, guerre dite propre, à l'issue de laquelle personne n'a jamais recensé les victimes civiles irakiennes.

Et puis ce fut l'embargo, embargo ambigu, décidé à la fois pour stopper l'effort de guerre irakien et pour « punir » un Etat mis au ban de la communauté internationale.

S'il s'agissait de contraindre l'Irak à démanteler son dispositif militaire offensif, l'objectif a été atteint. Les observateurs des Nations Unies attestent en effet que l'Irak s'est plié aux obligations qui lui avaient été prescrites en matière d'armement.

Si l'objectif était de mettre à genoux un Etat, une société, un peuple, l'objectif est, hélas ! couronné de succès.

La pénurie alimentaire a ramené la ration quotidienne en dessous du minimum vital. La malnutrition, les carences alimentaires frappent les populations et en particulier les enfants : selon l'UNICEF, 9,2 p. 100 des bébés sont gravement ou modérément mal nourris. La pénurie de médicaments et de matériel médical engendre une augmentation de la mortalité, cependant que médecins et chirurgiens doivent faire face à un profond dénuement du système médical et hospitalier.

Alors, pourquoi maintenir l'embargo ? Pour précipiter la chute du président irakien ? Mais qui ne voit que la misère engendrée par l'embargo nourrit un sentiment nationaliste sur lequel s'appuie le leader irakien pour conforter son pouvoir ?

En reconnaissant sans ambiguïté la souveraineté de l'Etat du Koweït, l'Irak a satisfait aux obligations de la résolution 833 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Pour autant, le Conseil de sécurité a décidé, le 14 novembre dernier, de reconduire les sanctions internationales contre Bagdad. Je sais, monsieur le ministre, que vous avez préconisé une déclaration de la présidence du Conseil de sécurité se félicitant de la reconnaissance du Koweït par l'Irak. Je n'ignore pas que, au sein du Conseil de sécurité, la France a la position la plus ouverte en vue de favoriser une levée progressive de l'embargo.

S'agissant de l'embargo qui frappe les exportations pétrolières de l'Irak et qui empêche ce pays de financer des importations de produits de première nécessité, il est aisé de discerner à qui profite ce blocus.

Les pétromonarchies soutenues par les Etats-Unis ne souhaitent pas que l'Irak reprenne ses livraisons de pétrole, afin d'éviter une baisse du prix du pétrole brut. L'OPEP vient de reconduire à 24,52 millions de barils par jour le niveau de production pour 1995. Il est donc bien clair que le maintien de l'embargo n'est pas seulement justifié par des motifs relevant exclusivement du souci de défendre la moralité internationale.

Aussi, monsieur le ministre, je vous demande de poursuivre vos efforts pour que la communauté internationale prenne acte des efforts consentis par l'Irak pour satisfaire aux obligations dictées par l'ONU et, par conséquent, pour que l'embargo soit progressivement levé.

J'exprime cette demande au nom des liens historiques qui nous lient au peuple irakien, peuple que l'embargo continue à plonger dans le dénuement. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** J'ai envie d'applaudir !

**M. le président.** La parole est à M. de La Malène.

**M. Christian de La Malène.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans un an et quelques jours s'ouvrira la Conférence intergouvernementale prévue par le traité de Maastricht. Mais déjà - nous le constatons et le vivons - le débat est largement ouvert devant l'opinion. Il est bien qu'il en soit ainsi car il s'agira, en vérité, d'un moment décisif pour l'avenir du continent, infiniment plus décisif qu'il n'était initialement prévu !

Il ne s'agira plus d'un simple toilettage, comme on le pensait à l'époque, mais - et je crois que cette expression est la vôtre, monsieur le ministre - d'une véritable refondation.

Le traité de Maastricht, volontairement ou pas, est passé à côté de l'Histoire.

Il a ignoré, ou presque, les conséquences des révolutions de 1989 et de 1990. Il a oublié que l'Europe venait de se libérer et, en quelque sorte, de se réunifier. Il n'a pas perçu que cette inimaginable transformation, si elle s'est toujours accomplie dans le cadre national, s'est aussi toujours accompagnée d'un appel ardent à l'Europe.

Aujourd'hui, l'Histoire nous rattrape et, que nous le voulions ou non - pour notre part, nous le voulons - les élargissements sont devant nous. La dynamique est en route et, d'ici à quelques années, l'Europe groupera plus de vingt-cinq Etats et rassemblera quelque cinq cents millions d'hommes, soit plus de deux fois le monde slave et presque deux fois le monde nord-américain.

Cette situation, sans rapport avec le passé récent, nous amène à nous interroger. Il faut pouvoir répondre, avec urgence et efficacité.

Il y a en effet urgence, et ce pour au moins deux types de raisons.

La première tient à cette situation particulière de la zone Centre et Est du continent. Elle est fragile, sensible, et ce sur tous les plans : économique, social, politique et même militaire. On perçoit déjà de-ci, de-là, les conséquences d'une relative inaction de notre part.

Il faut donc éviter à tout prix que, faute d'une réponse rapide et adaptée de notre part, cette région du continent ne se transforme en une sorte de « zone grise » où s'affronteraient en permanence et à tous les niveaux les influences venues de l'Est, de l'Ouest, ou d'ailleurs. La guerre en Bosnie illustre, s'il en était besoin, cette crainte. Qu'il suffise de réfléchir un instant : avec quelles armes se battent donc les Serbes et avec quelles armes répondent les Bosniaques ?

Il y a urgence aussi pour une seconde série de raisons. Celles-ci tiennent au danger que comporteraient des élargissements réalisés sous la pression des événements ou de tel ou tel de nos partenaires, élargissements qui ne s'accompagneraient pas des réformes institutionnelles indispensables. L'Europe serait sans doute élargie, mais que représenterait-elle en réalité ? Pas grand chose !

Parallèlement à l'urgence, il faut aussi répondre avec efficacité. Constatons, tout d'abord, qu'il n'est ni possible ni cohérent de s'affirmer favorable aux élargissements, à l'unité de l'Europe et, en même temps, de s'en tenir aux structures institutionnelles que nous connaissons. Prendre une telle position signifie simplement que l'on n'est pas favorable, au fond, aux élargissements et que l'on espère rester dans l'Europe d'hier ou, à l'inverse, que l'on souhaite diluer l'Europe dans un magma sans consistance.

Il est clair, en effet, pour chacun que les institutions actuelles sont inadaptées, et ce pour de multiples raisons.

Tout d'abord, prévues pour six Etats, elles sont demeurées pratiquement sans changements pour douze ou quinze ; leurs insuffisances et leurs défauts seraient donc démesurément multipliés en passant à vingt ou à vingt-cinq.

Par ailleurs, qu'on le veuille ou non, l'ensemble bruxellois est avant tout un ensemble à objectifs économiques ; son succès même dans ce secteur rend son extension impossible dans un avenir proche à tous les pays qui ont vécu plus de quarante années hors de l'économie de marché.

Enfin, l'appel à l'unification de l'Europe qui nous est lancé depuis bientôt quatre ans est d'abord et avant tout politique.

Répondre vite, répondre avec efficacité, tel est le défi. Comment le relever ?

Trois considérations devraient, me semble-t-il, nous guider : il faut s'adresser à tous et tout de suite ; il faut faire naître un vrai pouvoir ; il faut assurer la démocratie.

Tout d'abord, il faut s'adresser à tous et tout de suite. Finis les élargissements par « petits paquets » tous les quatre ou cinq ans ! Il faut, sans attendre, rassembler les nations européennes qui le veulent et le peuvent, et je ne vois pas pourquoi celles-ci ne seraient pas invitées à tout ou partie de la conférence de l'an prochain, soit à part entière, soit avec le statut d'observateurs.

Ensuite, il faut faire naître un pouvoir, un vrai pouvoir, ni bureaucratique ni technocratique. Qui peut décider en Europe, hors les chefs d'Etat et de Gouvernement ? C'est à partir d'eux, et d'eux seulement, sous la

forme, par exemple, d'un Conseil européen élargi, que ce pouvoir pourrait être établi. Il est possible d'en imaginer le renforcement par un secrétariat, un secrétaire général, en lui adjoignant un Conseil des ministres permanent ou résident ; que sais-je ? Les formules sont là, qui s'offrent à nous, et M. Couve de Murville a exposé tout à l'heure le schéma à l'intérieur duquel nous aimerions imaginer ce pouvoir légitime.

Enfin, il faut assurer la démocratie. Chacun ressent que l'Europe souffre grandement d'une absence de démocratie.

Une assemblée telle que celle de Strasbourg, à laquelle j'ai consacré trente-sept années de ma vie, a, certes, des pouvoirs importants. Mais, en dépit de son élection au suffrage universel, les peuples ne la ressentent pas comme vraiment légitime et ils ne se sentent pas engagés par ses décisions.

Il faut donc en revenir aux Parlements nationaux. Peut-être un Sénat des nations, issu de ces Parlements, redonnerait-il au pouvoir européen ce fondement et cette transparence démocratique qui lui font tant défaut.

Monsieur le ministre, le mur de Berlin est tombé et le monde n'est pas plus rassurant qu'hier. La construction d'une Europe rassemblant tous les Européens, sans attendre, sans exclusive et sans préalable, d'une Europe au sens plein du terme, c'est-à-dire allant bien au-delà de l'union économique, est sans doute, face à ce monde inquiétant, le facteur de paix le plus important.

L'enjeu est essentiel. L'attente est grande. Monsieur le ministre, nous comptons sur vous et sur l'action de la France pour qu'elle ne soit pas déçue. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Penne.

**M. Guy Penne.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je partage l'essentiel des préoccupations qui ont été exprimées par Mme ben Guiga et par M. Estier, notamment celles qui sont relatives à l'Algérie.

Sur ce dernier point, permettez-moi d'insister très rapidement sur les problèmes qui accablent les Français : il en est qui restent en Algérie parce que l'évolution de leur vie les a malheureusement conduits à ne plus avoir de raisons de revenir en France ; d'autres, répondant à vos appels pressants, monsieur le ministre, rentrent en France pour des raisons de sécurité, sans trouver sur notre territoire les secours qualitatifs et quantitatifs à même de répondre à l'urgence de la situation et aux perspectives d'avenir.

Monsieur le ministre, j'ai signalé, dans mon rapport écrit, le problème des diminutions de crédits d'investissement concernant les établissements scolaires. Je voudrais plus précisément attirer votre attention sur un certain nombre de lycées qui nous soucient.

J'évoquerai tout d'abord le lycée international d'Alicante. Certes, il ne vous concerne pas exclusivement, monsieur le ministre, puisqu'il intéresse à la fois les autorités d'Alicante et la Ligue française de l'enseignement. Cependant, je crois que votre ministère devrait lui apporter un soutien financier.

S'agissant du lycée de Francfort, la municipalité de Francfort, à la suite de différentes négociations, a finalement accepté, après une certaine réticence, de donner un terrain. Mais le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ne suffirait pas à la construction du lycée ; ce n'est d'ailleurs pas cela, je crois, qui est prévu.

Il serait donc souhaitable, monsieur le ministre, que vous veilliez à dégager les crédits nécessaires dans le cadre du budget général de votre ministère.

J'ajouterai un mot sur le lycée Rochambeau de Washington. Le projet Potomac a échoué. D'autres pistes sont à l'étude pour essayer de reloger l'établissement, dont le bail précaire dans le quartier de *Rollingwood* pose problème.

L'ensemble des établissements - lycées et écoles primaires - fonctionnent bien. Il faudrait que vous apportiez votre aide, monsieur le ministre, afin d'apaiser les angoisses des parents.

J'évoquerai également les établissements scolaires français de Berlin : le collège français et les écoles de *Reimickendorf* - je pense pouvoir parler au nom de mon collègue et ami M. de Villepin, ainsi qu'au nom de tous les sénateurs représentant les Français établis hors de France, présents ici - ont pris la suite des écoles de la direction de l'enseignement français en Allemagne. Divers problèmes existent. Un symbole de l'entente franco-allemande devrait être préservé dans ce domaine. Il serait donc souhaitable, monsieur le ministre, que vous usiez de toute votre autorité pour ce faire.

M. Estier a évoqué Haïti et, à mon tour, je me permets de signaler la préoccupation de nos compatriotes au regard d'une certaine flaccidité du Gouvernement français après le retour du président Aristide. Les Français qui, en Haïti, travaillent au contact de ces milieux ont pu constater que la France s'est laissé marginaliser et que le poids des Américains, via l'*US Aid*, les tâches civiles de l'armée d'intervention et certains organismes des Nations Unies, y est de plus en plus considérable. Il importe que nous ayons conscience de la présence actuelle en Haïti de 20 000 Américains, et de l'existence d'un programme de 550 millions de dollars, montant qui sera porté à 800 millions de dollars en dix-huit mois.

Il semble particulièrement urgent que notre mission diplomatique soit renforcée. Nous ne pouvons pas nous contenter, aujourd'hui, d'un chargé d'affaires. Il nous faudrait un ambassadeur. Il faudrait également nommer un chef de mission de coopération et un délégué culturel, afin que la France puisse reprendre ses activités culturelles. Il est maintenant temps. Si l'on peut comprendre les réactions qui ont été entendues à un moment, il nous faut dorénavant, à mon avis, reprendre notre place.

Quant à la Caisse française de développement, sans doute faudrait-il essayer de « réactiver » les crédits qui ont été gelés.

Monsieur le ministre, j'évoquerai maintenant la politique européenne.

L'Union européenne repose sur un triangle institutionnel - Commission, Conseil, Parlement européen - dont la pertinence de l'existence n'est plus à démontrer. Si la conférence intergouvernementale doit avoir un sens, c'est bien dans la clarification, dans le renforcement des responsabilités et dans le comblement, autant que faire se peut, de ce que chacun s'accorde à dénoncer, à savoir le déficit démocratique de l'Europe.

Cela passera par l'établissement d'une Europe politique plus forte et d'une Europe plus proche des citoyens.

Une Europe politique plus forte ? Les médias, suivant en cela la ligne de plus grande pente de l'opinion publique si souvent dite « eurosceptique » ces dernières années, ont enfourché en 1992 le cheval de bataille de l'impuissance de l'Europe, notamment à l'occasion du conflit dans l'ex-Yougoslavie.

Qu'en était-il au juste ? La politique étrangère et de sécurité commune était dans les tiroirs ou, plus précisément, déjà dans les textes. Nous, Français, l'avions même faite nôtre en ratifiant le traité sur l'Union européenne. Les journalistes et les politiques auraient bien fait d'expliquer aux citoyens qu'un traité international ne s'applique qu'une fois toutes les ratifications obtenues et même, en l'occurrence, au premier jour du premier mois qui suit la dernière ratification.

Autrement dit, lorsque le procès de l'impuissance politique de l'Europe était lancé, l'Europe politique n'existait pas ! Aujourd'hui, le débat serait tout autre.

**M. Yves Guéna.** Tout cela n'est que formalisme !

**M. Guy Penne.** Vous n'en faites pas, vous ?

**M. Yves Guéna.** Quelquefois, mais à bon escient !

**M. Guy Penne.** Soit ! Chacun son point de vue.

Les citoyens, majoritairement pro-européens si l'on en croit les sondages, et si les sondages donnent raison à quelqu'un, c'est à moi, et pas à vous, mon cher collègue,...

**M. Yves Guéna.** Cela dépend des jours ! (*Sourires.*)

**M. Guy Penne.** Ne les lisez pas trop en ce moment, vous déprimeriez !

Les citoyens, disais-je, ont aujourd'hui tendance à faire marche arrière, et ce pour deux raisons.

D'abord, ils ne comprennent pas qui fait quoi, en raison de la complexité des institutions européennes. Ensuite, nonobstant les noms des responsables éventuels, ils trouvent que l'Europe manque d'efficacité.

Comment lutter contre cette dérive dangereuse pour l'Europe ? En remettant à plat et en clarifiant le schéma institutionnel existant.

Pourquoi une telle urgence ?

Tout d'abord, parce que les citoyens se détournent de plus en plus de cette maîtresse adorable et ne voient plus, avec le temps, que grossir les traits des contraintes de l'amour.

Ensuite, parce que les prétendants sont nombreux, et que l'on ne saurait satisfaire à toutes ces demandes sans envisager, d'abord, les règles d'un jeu conçu pour être joué à six, qui perdure à douze, mais deviendra vite ingérable à quinze ou à vingt, si ce n'est plus.

Enfin, parce qu'un rendez-vous institutionnel est prévu par le traité de Maastricht lui-même.

Comment procéder ?

La Communauté – aujourd'hui Union – a su résister depuis 1957 aux nombreuses tentatives de désintégration. Cependant, si la méthode préconisée par les pères fondateurs, qui étaient partisans de « commencer par l'économique », a porté ses fruits, elle n'est sans doute plus d'actualité.

Aujourd'hui, tout progrès dans le domaine institutionnel ne peut s'accomplir qu'en reconnaissant que l'Union européenne s'écarte des schémas juridiques traditionnels – fédération, confédération, etc. – et qu'il n'aurait sans doute pas été possible de réaliser cette expérience unique d'unification pacifique des peuples sans une construction originale.

Dans l'état actuel de la méthode utilisée pour la construction européenne, l'élargissement à l'Est et au Sud est voué à devoir attendre des années. L'Union européenne, dans sa forme actuelle, n'est pas apte à réaliser cet exercice et il existe une contradiction fondamentale entre sa vocation fédérale et son fonctionnement intergouvernemental dans certains domaines.

L'Union européenne, dans sa forme actuelle, ne peut probablement pas faire face à un élargissement, et ce pour deux raisons.

D'abord, tous les membres actuels de l'Union européenne ne sont, semble-t-il, pas prêts à payer le prix de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Je pense ici aux fonds structurels.

Ensuite, certaines opinions publiques de l'Union sont telles, actuellement, qu'une intégration renforcée n'est pas envisageable tous azimuts, de façon équivalente chez chacun des Douze ou des Quinze.

D'une façon quelque peu provocatrice, ce qui n'a comme objectif que de stimuler la réflexion, je dirai qu'il faut peut-être, qu'il faut sans doute « casser » l'Union telle que nous l'avons conçue depuis quarante ans, et ce pour pouvoir l'agrandir sans l'anéantir.

Il faut, d'une part, hâter l'approfondissement entre ceux qui le souhaitent, ne fussent-ils que six ou huit à être prêts ; d'autre part, mettre en place les extensions nécessaires de l'Union vers l'Est. On obtiendra ainsi une concentration, un durcissement du noyau central, plus ou moins fédéré, de l'Union.

Attention, toutefois, à n'introduire dans ce débat ni confusion ni immobilisme. N'oublions pas, comme a souligné le rappelé le Président de la République, que la construction européenne est une dynamique que toute image géométrique risquerait de figer.

Mais, au-delà, comment admettre en effet que les « moins disant européens », déjà au sein des Douze, enravent le processus d'intégration ?

La politique sociale européenne, par exemple, est un domaine dans lequel nombre d'entre nous souhaitent aller de l'avant.

La proposition d'une initiative européenne de croissance, le projet de lancement d'un grand emprunt pour financer des travaux d'infrastructure, les pistes ouvertes par le Livre blanc de la Commission doivent constituer l'axe majeur de nos travaux.

Génératrice de croissance et d'emplois, cette perspective n'est pas abstraite. Pour être crédible, elle doit être illustrée par des exemples précis témoignant de ce que l'Europe a déjà apporté aux habitants de la Communauté dans le cadre des fonds structurels et du fonds social européen ; elle doit aussi être accompagnée d'exigences accrues en matière de développement de la politique sociale.

En effet, comment rapprocher l'Europe des citoyens si ce n'est en faisant l'Europe sociale ? En 1981, à Luxembourg, François Mitterrand était seul à mener ce combat. Les choses ont évolué, heureusement ! Pas assez toutefois, puisque nous n'étions que onze, en l'absence de la Grande-Bretagne, pour signer le protocole social attaché au traité de Maastricht.

L'objectif de la politique sociale est pourtant évident : faire bénéficier chaque Européen du système, le cas échéant, le meilleur ou le plus favorable.

L'Europe des entreprises, elle, existe. Aux salariés de faire leur Europe. Si chacun mène, dans son propre pays, son propre combat contre les délocalisations qui le pénalisent, la lutte est inégale et perdue d'avance. Les salariés de tous les pays européens doivent se concerter, s'unir, s'organiser pour résister au projet de restructuration de l'appareil productif européen et faire prévaloir leur droit à l'emploi.

Pour nous, socialistes, la logique de l'entreprise et les lois du marché sont souvent contraires à l'intérêt des personnes et des peuples. C'est pour cela que nous sommes

partisans d'une action publique forte, d'un véritable interventionnisme économique et de l'existence d'un service public.

Si l'on veut que l'Europe serve l'emploi et le progrès social, il est exclu que l'économie européenne soit livrée aux seules forces du marché. A l'échelon européen comme à l'échelon national, c'est à la puissance publique qu'il revient de corriger les effets néfastes du marché et de la concurrence. De même, l'Europe doit être en mesure de pallier les carences du marché pour produire certains biens et services dont la production contrarie les lois de l'économie libérale.

L'Union européenne ne saurait être une machine à défaire les services publics nationaux. Les socialistes veulent en faire au contraire un espace de construction d'un grand service public européen, dans l'esprit de la Charte européenne des services publics, proposée par le gouvernement Bérégovoy, au début de l'année 1993.

Cet exemple de l'Europe sociale montre bien l'absurdité d'un système dans lequel un Etat membre peut réussir à freiner l'intégration souhaitée par un certain nombre d'autres Etats membres.

Certes, le marché unique fonctionne. Assurément, les capitaux et les marchandises circulent, plutôt même mieux que les personnes. Cependant, le projet doit être à nouveau « conçu ». Sa conception sera politique ou ne sera pas.

Ce sera tout l'objet et l'enjeu de la conférence intergouvernementale de 1996. Au-delà, une véritable constitution européenne mériterait d'être enfin élaborée, afin d'éclairer les Européens sur les principes et les règles de la construction européenne, tout en rendant lisibles les institutions de l'Union européenne.

En conclusion, je tiens à redire qu'élargissement, approfondissement, méthode et architecture de la construction européenne sont intimement liés, comme nous l'avons vu. La méthode des pères fondateurs, qui donnait la primauté à l'intégration économique, marque aujourd'hui le pas. Il convient maintenant de redonner la première place au politique, même si le contenu concret de cette Europe politique est plus difficile à cerner que celui de l'Europe économique, qui a permis la réalisation d'une union douanière, d'un grand marché intérieur, d'une union économique et monétaire et de politiques communes. Je vois un point d'application privilégié de cette « repolitisation » de l'Europe : la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune.

La méthode traditionnelle de construction de l'Europe trouve également ses limites dans la politique menée vis-à-vis des pays de l'Est. L'Europe n'a pas su apporter une véritable réponse politique à l'immense défi que représente l'effondrement du bloc soviétique.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Penne.

**M. Guy Penne.** Monsieur le président, j'ai été interrompu par M. Guéna ! (*Exclamations et rires sur les travées du RPR.*)

**M. le président.** Je n'aurais pas dû vous interrompre. Finissez, monsieur Penne, et ne vous laissez plus distraire ! (*Nouveaux rires.*)

**M. Guy Penne.** C'était une plaisanterie !

**M. Yves Guéna.** Je l'avais compris comme cela !

**M. Guy Penne.** Il faut maintenant définir une nouvelle politique, beaucoup plus ouverte et ambitieuse. Dans ce domaine, le point de départ devrait probablement être le renforcement du couple franco-allemand et la définition d'une attitude commune vis-à-vis de l'Est. La France

devra également se faire l'avocat des peuples du Sud, qui sont partie intégrante, historiquement et traditionnellement, de notre politique. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Crucis.

**M. Michel Crucis.** Je voudrais d'emblée, monsieur le ministre, rendre hommage à votre efficacité. J'ai en mémoire l'action que vous avez menée lors de la conclusion des accords du GATT. Vous avez su, à cette occasion, rendre au Conseil des ministres le rôle qui aurait toujours dû être le sien. Je pense aussi, et c'est plus proche de nous, à l'action que vous menez depuis longtemps, depuis trop longtemps sans doute, concernant le dossier de la Bosnie-Herzégovine.

Soyez persuadé que nous sommes avec vous, que nous soutenons votre action et que nous la comprenons parfaitement.

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Très bien !

**M. Michel Crucis.** Aussi, j'en arrive presque à ma conclusion. (*Sourires.*)

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Nous sommes donc sur la bonne voie ! (*Rires.*)

**M. Michel Crucis.** Vous ne serez pas étonné, en effet, que je vote votre projet de budget, bien que j'aie quelques réserves à formuler sur certains points, et d'abord sur notre représentation à l'étranger.

Le projet de budget que vous nous soumettez, d'un montant de 15,14 milliards de francs, peut, à première vue, être considéré comme satisfaisant. Il est d'ailleurs en augmentation de 3,02 p. 100 par rapport à celui de 1994.

En réalité, il se borne - vous l'avez dit avec franchise - à préserver l'essentiel des moyens du ministère tout en consacrant un sensible recul du montant des crédits inscrits au titre V.

Je sais bien que l'effondrement de l'empire soviétique et la multiplication des Etats nouveaux qui en est résultée nous a contraints à créer autant de nouvelles ambassades. Encore que nos moyens financiers ne nous aient pas permis d'être présents partout. C'est le cas, malheureusement, en République de Moldavie, monsieur le ministre.

**M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères.** Nous l'attendions, cette remarque ! (*Sourires.*)

**M. Michel Crucis.** Nous avons dû renoncer à l'installation d'une ambassade, prévue pourtant en 1993. Avouez qu'il est regrettable que l'un des rares, sinon le seul, Etats de l'ancienne URSS où la francophonie est pratiquée soit privé d'une présence diplomatique française.

Pensez-vous, monsieur le ministre, qu'il vous soit possible d'apporter prochainement une solution satisfaisante à cette situation ?

J'ai un autre motif d'inquiétude, sinon de regret, concernant la suppression de certains consulats.

Certes, certains d'entre eux, dont la présence était justifiée dans le passé, ne représentent peut-être plus aujourd'hui la même utilité, les facilités de communication s'étant multipliées. Cependant, ces mêmes facilités que nous offre la technologie ne sauraient à elles seules suppléer la présence matérielle et administrative de la France. C'est un peu de notre prestige qui s'effrite.

**M. Guy Penne.** Très bien !

**M. Michel Crucis.** Et, pour terminer ce premier volet de mon propos, je me permettrai, monsieur le ministre, d'attirer votre attention sur la nécessité de multiplier nos postes d'attachés commerciaux.

L'économie prenant le pas sur la diplomatie dans nos postes à l'étranger, il convient de nous adapter à la concurrence internationale, comme s'y essaient nos entreprises. Or, du moins pour les petites et moyennes entreprises, l'aide de nos attachés commerciaux est importante pour favoriser tant les exportations que d'éventuelles implantations à l'étranger. Dans ce domaine, la France a beaucoup à faire pour se hisser au niveau de ses concurrents immédiats.

La deuxième partie de mon intervention portera sur la politique européenne de la France.

Nous sommes tous conscients de l'importance de la question européenne pour l'avenir non seulement de l'Union européenne mais aussi de la France. Ce sera – c'est déjà ! – un thème majeur de la campagne pour les élections présidentielles, et ce, à mon sens, à juste titre.

Nous devons y être d'autant plus sensibles que la France assurera, dans un mois, la présidence de l'Union.

Elle aura à entamer la réflexion sur les trois grands problèmes de demain : l'union économique et monétaire et l'instauration de la monnaie unique ; l'inéluctable élargissement et ses modalités ; enfin, la réforme institutionnelle à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale de 1996.

Les Allemands comme les Français soulignent à chaque occasion l'importance primordiale de leur entente pour l'avenir de l'Europe. Il ne viendrait à l'idée de personne de contester cette évidence et cette nécessité, bien que certains « eurosceptiques » commencent insidieusement à saper cette base fondamentale de l'Union européenne, au risque de faire renaître des sentiments antigermaniques sous prétexte que l'Allemagne est, depuis sa réunification, plus peuplée et économiquement plus puissante que la France.

**M. Guy Penne.** Très bien !

**M. Michel Crucis.** Ce genre d'argument est lourd de menaces pour l'avenir, si nous ne parvenons pas à approfondir la construction de l'Europe telle qu'elle a été commencée, voilà plus de trente ans, grâce à l'action d'hommes comme le général de Gaulle, en France, et Konrad Adenauer, en République fédérale d'Allemagne.

Or, où en sommes-nous à la veille de la présidence française et à un an de la conférence intergouvernementale ?

D'un côté, si l'on me permet de schématiser, pour être bref, il y a les réflexions, en date du 1<sup>er</sup> septembre dernier, des partis démocrates-chrétiens allemands, CDU et CSU, sur la politique européenne ; de l'autre, les suggestions de notre Premier ministre présentées dans un article du *Monde* du 30 novembre intitulé : « Pour un nouveau traité de Paris ». J'ai lu cet article aussi attentivement que vous, monsieur Couve de Murville.

Un point commun à ces deux documents : la nécessité de renforcer l'entente franco-allemande. C'est déjà beaucoup. Mais ce n'est pas suffisant.

Or il semble bien que, sur les moyens « d'aller plus loin qu'aujourd'hui » – je cite Edouard Balladur – « et de pousser davantage la coopération dans tous les domaines politique, économique, diplomatique et militaire », les positions allemande et française soient divergentes.

Elles sont tellement divergentes que le Premier ministre britannique, John Major, a pu déclarer, jeudi 1<sup>er</sup> décembre, devant la Chambre des communes, qu'il « aurait pu écrire » l'article d'Edouard Balladur.

Je dois avouer, monsieur le ministre, que cette caution n'est pas de nature à rassurer l'Européen convaincu que je suis !

**M. Michel Caldaguès.** Ce n'est pas un sceau d'infamie !

**M. Michel Crucis.** Peut-être – je le souhaite – serez-vous en mesure de nous rassurer sur ce point.

Faisons l'économie d'une querelle sur le fédéralisme, qui ne peut que contribuer à bloquer les négociations et à raidir les positions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la France.

L'essentiel est de progresser dans l'union et l'efficacité, avec des institutions *sui generis*. Les Européens sont capables d'imaginer des institutions aptes à assurer à la fois leurs spécificités nationales et leurs intérêts communs. Une chose est certaine, en tout état de cause : cet objectif ne peut être atteint par le système périmé des alliances, des axes et des blocs, dont nous avons fait la néfaste expérience pendant des siècles. Il y faut des institutions communes.

Je terminerai par un souhait, maintes fois exprimé au sein de notre commission, entre autres, devant vous ou devant le ministre délégué aux affaires européennes, celui que notre population soit informée, beaucoup plus qu'elle ne l'a été jusqu'ici, sur l'Europe, sur les mécanismes, ô combien compliqués – ceux qui m'ont précédé à cette tribune l'ont souligné – de l'Union européenne.

La démocratisation de nos institutions européennes, réclamée par tous, passe d'abord par l'information et par l'éducation de nos populations, information et éducation auxquelles nous ne nous consacrons pas suffisamment.

**M. Guy Penne.** Très bien !

**M. Michel Crucis.** Nos peuples y puiseront la confiance en leur avenir et l'espoir d'une vie meilleure et pacifique. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guéna.

**M. Yves Guéna.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, au temps de la guerre froide – il n'y a pas si longtemps : cinq ans ! – précisément à partir de 1958, la France avait réussi à avoir une politique étrangère, sa politique étrangère. Et pourtant, dans l'affrontement des deux blocs, il fallait une rare détermination pour ne pas être absolument aligné.

Maintenant que le temps de la guerre froide est passé, où en est la France ?

Je rappelle ce que fut, au temps de la guerre froide, notre ligne.

Durant que les fusées soviétiques étaient pointées sur le territoire américain et sur l'Europe – et réciproquement – ce n'était pas facile d'afficher vis-à-vis de l'Union soviétique une politique de « détente, d'entente et de coopération ».

C'était encore moins facile, dans le même temps, de soutenir que les pays asservis à la Russie retrouveraient un jour leur indépendance, comme cela fut dit, avec combien d'éclat, lors du voyage du général de Gaulle en Pologne, en 1967.

Ce n'était pas facile, mais de quel respect jouissait alors la France !

En corollaire, quel effort exaltant ce fut de créer par nous-mêmes notre propre force de dissuasion nucléaire, malgré les contre-maîtrises américaines et les interrogations soviétiques !

Ce n'était pas aisé de sortir de l'OTAN et de prendre seulement pour tout engagement, comme je l'ai entendu dire expressément, que, « en cas de guerre, on sait bien de quel côté nous serions ». Mais quel exemple pour les pays qui souffraient de la politique des blocs !

Ce fut une grande force que de se refuser à décrypter tous les conflits du monde selon le mode binaire, Est contre Ouest, comme s'il n'y avait point d'autres idéologies ni d'autres intérêts en jeu dans l'univers.

Ce fut le discours de Phnom Penh, qui nous gagnait le respect du tiers monde ; ce fut la reconnaissance de la Chine populaire ; ce fut notre politique originale au Moyen-Orient, qui nous donnait un large crédit dans le monde arabe, etc., etc.

Cette politique s'est un peu affaïdie à mesure que l'on s'éloignait de l'impulsion initiale. La force d'inertie l'emporta bientôt sur la force de mouvement, car il est difficile, c'est vrai, de tenir un cap - il y faut un effort extraordinaire. Mais si on ne le tient pas, on flotte au gré des courants.

Ainsi, depuis 1981, on avait vu se relâcher les relations bilatérales avec l'Union soviétique au motif de l'Afghanistan - mais il y a toujours des motifs pour ne pas faire les choses !

On avait vu le rapprochement avec les Etats-Unis qui devenait révérence puisque l'on a même glissé de l'Alliance atlantique vers un rapprochement plus étroit avec l'OTAN.

Moi, je me réfère à ce qu'avait dit M. le Président de la République dans une interview à la télévision. Comme il parlait de la France dans l'OTAN, le journaliste lui dit : « Vous voulez dire dans l'Alliance atlantique, monsieur le Président de la République. » Il répondit : « Non, dans l'OTAN. »

On a vu, à la suite d'un léger changement dans le discours sur le Moyen-Orient, vaciller nos positions dans le monde arabe, etc., etc.

Comme disait Mme Thatcher - j'emprunté ma citation à *Verbatim*, qui a été écrit par un très proche collaborateur du Président : « Le Président de la République française fait de superbes discours sur l'indépendance de son pays, mais on ne les retrouve pas dans la façon dont il conduit les négociations. » Il est vrai que notre politique avait pris une moindre lisibilité.

**M. Guy Penne.** Qu'a-t-elle dit de Jacques Chirac ?

**M. Yves Guéna.** C'est dire que nous n'abordions pas dans les meilleures conditions l'après-guerre froide.

Aussi bien, depuis la chute du mur de Berlin, on peut se demander quelle marque la France entend imprimer au monde, alors que ce devrait être théoriquement moins difficile qu'au temps de l'affrontement des deux blocs.

Mais je voudrais qu'on m'entende bien : je ne suis pas un nostalgique de la guerre froide ; je constate avec joie qu'elle est terminée et je me pose seulement des questions sur une nouvelle position de la France dans le monde.

Naturellement, monsieur le ministre des affaires étrangères, il n'y a pas, dans mon propos, la moindre critique, la moindre réserve à l'égard de la manière dont vous menez la diplomatie française. Nous vous reconnaissons tous ici d'exceptionnelles qualités de tacticien, de manœuvrier, un grand courage, une grande détermination et une ardeur exceptionnelle au service de notre pays.

La réalité des choses et la faille sont ailleurs.

« Qu'y a-t-il de plus mauvais qu'un mauvais général ? » demandait Napoléon. Et il répondait : « Deux bons généraux ! » (*Sourires.*) C'est la critique de la cohabitation, de l'inéluctable cohabitation - je n'ai jamais soutenu qu'on pût y échapper.

Mais la cohabitation, quoi que dise M. Penne, on va en voir le bout, et l'on peut imaginer que la France retrouve une vraie politique sur la scène internationale.

**M. Guy Penne.** Je ne sais pas comment, mais nous sommes d'accord ! (*Sourires.*)

**M. Yves Guéna.** Je le souhaite et j'avance, à cet égard, quelques idées. Mais je suis très modeste : je ne vais pas dicter sa conduite au futur Président de la République.

Je sais bien que c'est extraordinairement difficile d'avoir une politique mondiale - la preuve, c'est que très peu de dirigeants y sont parvenus - et qu'il faut non seulement une vision planétaire mais également une grande capacité de négociation et un acharnement extraordinaire pour avancer ses pions.

Se pose, d'abord, la question préjudicielle : doit-on avoir une réelle ambition pour la France ?

Je suis de ceux qui répondent oui, comme vous tous d'ailleurs, mes chers collègues, car la France est un grand pays aux capacités industrielles indéniables. Nous avons l'aéronautique ; dans l'espace, nous existons ; nous disposons d'une industrie nucléaire ; nous avons des moyens militaires, et nous brillons encore, je le crois, d'un certain éclat dans le monde, ce qui, selon ce que disait l'un de vos prédécesseurs, fait partie de notre patrimoine, et je sais que c'est votre sentiment.

Je dirai ensuite que, même si nous avons respect et reconnaissance vis-à-vis des Etats-Unis, nous ne pouvons pas ne pas nous interroger sur leur volonté de puissance. Je vous renvoie - et vous les connaissez - aux rapports de M. Wolfovitz et de l'amiral Jeremiah.

Selon ces rapports, qui avaient été envoyés au Sénat américain en mars 1992, et qui se sont retrouvés le lendemain dans la presse américaine - car les sénateurs américains n'ont pas la discrétion des sénateurs français - il n'y a désormais qu'une seule puissance mondiale et elle doit bien veiller à ce qu'aucune grande puissance régionale ne se dresse dans le monde. C'est vrai, d'ailleurs.

On le voit - notre ami Serge Mathieu s'est exprimé là-dessus fort bien tout à l'heure - avec l'attitude des Américains à l'égard de l'Irak. Ils ont choisi une politique, l'embargo. Ils s'y tiennent et ils nous y tiennent.

On l'a vu avec leur diktat sur le GATT. Je sais très bien ce qui a été fait. Vous avez remarquablement redressé la barre, monsieur le ministre. Mais ce que je veux souligner et c'est vraiment étonnant, c'est que, tant pour la signature de l'accord que pour sa ratification, on a dû se plier à un calendrier qui dépendait exclusivement des problèmes de politique intérieure américaine.

On le voit, je vais peut-être choquer, avec la survivance de l'OTAN et sa volonté de s'étendre de plus en plus.

L'Alliance atlantique et l'OTAN avaient été créés, non sans raison, pour faire face au danger militaire soviétique. En bonne logique - mais peut-être la logique n'est-elle pas là une bonne chose - quand un danger a disparu, l'alliance qui a été créée pour y faire face n'a plus de véritable raison d'exister. J'ai l'audace de le dire. C'est une toute petite audace et il en faut évidemment beaucoup plus pour le faire.

J'en viens au deuxième point de mes réflexions. On l'a dit hier soir dans cette enceinte, plusieurs orateurs l'ont répété, et personne n'a parlé différemment : n'oublions pas l'Afrique.

L'Afrique est une charge, parfois une déception. Vous connaissez mieux que moi, monsieur le ministre, la citation de Paul Claudel à la première page du *Soulier de satin* : « Ce chaudron dans lequel recuisent toutes les graisses rancies du monde ».

Eh oui, mais l'Afrique et la France, c'est une vieille histoire d'amour, nous ne pouvons pas laisser là les Africains.

Tout va se jouer pour nous au rendez-vous européen de 1996 dont l'essentiel, à mes yeux, en tout cas dans ce débat aujourd'hui, sera la politique étrangère et de sécurité commune.

La première constatation que nous faisons, c'est que, même si elle a été commencée avant la ratification du traité de Maastricht, l'expérience de politique étrangère commune en Yougoslavie a été un échec.

Pourquoi ?

La première raison, ce sont les positions divergentes des grandes puissances, qui ont tout de même le droit, l'Allemagne d'avoir sa politique, la France d'avoir sa politique, la Grande-Bretagne d'avoir sa politique ; chacun reste ce qu'il est.

Je dirai à cet égard - à mi-voix parce que je crois qu'on n'ose pas le dire - qu'on peut se demander si un pays a jamais raison de ne pas soutenir un allié séculaire. Les Russes ont continué à soutenir leur allié séculaire, et peut-être ont-ils de ce fait des moyens d'action que nous n'avons plus.

La deuxième raison, c'était le désintérêt des petits pays de l'Union européenne vis-à-vis de ce problème. Et la troisième, c'est l'absence d'un bras armé pour nous faire respecter sur le terrain. D'où le recours à l'OTAN ; et on retombe dans la prééminence américaine, mais cela n'étonnera personne ici puisque c'est écrit en toutes lettres dans le traité de Maastricht.

La deuxième constatation, c'est l'espoir qui doit naître de la révision du traité de Maastricht en 1996.

Je crois que c'est un grand malheur pour un pays d'être divisé à propos de sa politique étrangère, et j'ai très mal ressenti de voir la France partagée moitié-moitié lors du débat ayant précédé le référendum sur le traité de Maastricht.

J'ai heureusement entendu, venant de diverses travées de cette assemblée, des propos relativement concordants sur la façon dont nous pourrions rebâtir l'Union européenne en 1996. Il faut saisir l'occasion de 1996 pour refaire, vis-à-vis de l'Europe, l'unité de l'opinion française.

Je crois en effet que, pour peser dans le monde, il faut le poids de l'Europe et non pas seulement celui de chacun des pays qui la composent. Mais l'efficacité et la dignité exigent une Europe des nations, c'est-à-dire, en ce qui nous concerne, la sauvegarde et la capacité de décision de la France. Concilier les deux termes que je viens d'évoquer est très difficile, monsieur le ministre, car ils sont quasiment contradictoires, mais c'est indispensable et je suis sûr qu'on peut y parvenir. En effet, tout le destin de la France se jouera à cet égard en 1996, tout le destin de la France comme figure de proue d'une Europe européenne.

Pour ce que vous avez fait jusqu'à présent, monsieur le ministre, en matière de politique étrangère, vous avez toute notre confiance, et je dirai même notre reconnaissance.

Pour cette grande affaire de 1996, je fais confiance à ceux qui sont aujourd'hui au Gouvernement et dans la majorité, et qui seront toujours au pouvoir alors.

Naturellement, on peut se demander parfois - je me suis déjà posé la question il y a un instant - en entendant les sirènes du renoncement, s'il est bien nécessaire de se battre ainsi, car c'est difficile, et si, finalement, il ne serait pas plus simple de laisser aller les choses.

La réponse est dans Giraudoux, qui disait : « La France, elle est là pour embêter le monde. Sinon, à quoi ça servirait à la France d'être la France ? » (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Caldaguès.

**M. Michel Caldaguès.** La situation en ex-Yougoslavie étant aujourd'hui au premier rang des préoccupations de la France, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre, en ouvrant cette discussion, et le Parlement n'ayant que de rares occasions de s'exprimer à ce sujet, c'est sur ce dossier brûlant que portera mon intervention.

A ceux qui pourraient penser que, depuis le début du drame bosniaque, tout a été dit sur le sujet, je répondrai que tel n'est pas du tout mon avis. Aussi bien suis-je convaincu que les idées reçues, les simplifications abusives, l'ignorance de trop de commentateurs quant aux données géographiques, humaines et historiques du problème, voire la désinformation organisée occultent trop souvent les voies susceptibles de conduire à l'issue recherchée, c'est-à-dire à la paix.

Essayons, mes chers collègues, de regarder les vérités en face, en nous affranchissant de l'énorme pression médiatique et de l'exploitation plus ou moins désintéressée de la sensibilité publique. C'est à ce prix que nous aurons une chance d'y voir plus clair et de contribuer peut-être à éviter le renouvellement d'un certain nombre d'erreurs dont le poids a été considérable dans le déroulement des événements.

On dit et l'on écrit un peu partout que l'affaire de Bosnie-Herzégovine marque la faillite de l'Europe, faute d'institutions adaptées à la définition d'une politique étrangère commune et faute de moyens militaires permettant de la faire prévaloir. Parlons net : cela veut dire dans l'esprit de certains que l'Union européenne aurait failli à son devoir en ne faisant pas la guerre à la Serbie. Sinon, cela ne veut rien dire du tout ou pas grand-chose. Eh bien, nous assistons peut-être à la faillite de l'Europe, mais à mon sens ce n'est pas celle que l'on croit, et je vais essayer de vous montrer pourquoi.

Quoi qu'on en dise, l'Europe des Douze a montré au début du processus une remarquable unité de vues. Le drame, c'est que cette volonté unitaire ne s'est dégagée que pour commettre une grave erreur. Il s'agit, vous le savez, de la reconnaissance prématurée et l'on peut même dire précipitée de la souveraineté de la Croatie et plus encore de celle de la Bosnie-Herzégovine.

Elle fut prématurée parce que les Douze, ce faisant, non seulement ont fait litière des conditions essentielles qu'ils avaient eux-mêmes posées à la reconnaissance des nouveaux Etats, à commencer par les garanties des droits des minorités, mais ils ont négligé par là même les recommandations pressantes que leur avait adressées le secrétaire général de l'ONU dans le même sens. A ce propos, il faut bien reconnaître que l'organisation

internationale, tant critiquée aujourd'hui, avait vu particulièrement clair à ce sujet. Il y a vraiment des écrits de M. Perez de Cuellar qui font foi très fortement en la matière.

Précipitée fut aussi la décision des Douze parce que, l'Allemagne ayant reconnu la Croatie en méconnaissance de l'accord intervenu et ayant mis ainsi ses partenaires devant le fait accompli, ces derniers lâchaient pied peu de temps après en s'alignant sur Bonn.

Il ne restait plus alors qu'à suivre la même pente pour reconnaître tous ensemble la Bosnie-Herzégovine en faisant foin des précautions précédemment stipulées d'un commun accord.

La responsabilité de cette décision dans le développement ultérieur et dans la situation actuelle est très lourde, car on imagine l'effet qu'a pu avoir sur les Serbes de Bosnie l'annonce qu'une frontière internationale les séparait désormais de leur patrie d'origine. On sait le parti qu'en ont tiré leurs dirigeants, le plus acharné d'entre eux résumant d'ailleurs dans une formule choc l'exploitation qui pouvait être faite de l'événement, en déclarant que les Serbes de Croatie et de Bosnie étaient devenus « des étrangers chez eux ». Et qui pourrait dire le contraire ? Qui dirait le contraire si une frontière séparait dix ou douze millions de Français du reste du pays ?

S'être laissés entraîner dans ce processus sans aucune précaution préalable, là est la faute originelle des Douze. La leçon de ce manquement - et elle est capitale pour l'Europe - c'est qu'il ne suffit pas d'être unis, encore faut-il que ce soit pour prendre les meilleures décisions et non les plus mauvaises, ou les moins bonnes si vous préférez.

Il semble cependant que cette leçon n'ait pas porté ses fruits, puisque le groupe de contact des Cinq, sans doute afin de préserver son unité bien menacée, a cru devoir réaffirmer, le 2 décembre dernier, « que le maintien de l'intégrité et de la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine reste la base d'un règlement ».

Je ne crois pas, quant à moi, que le suprême raffinement en matière de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes consiste à sacrifier une délimitation que Tito avait dessinée de façon discrétionnaire et avec l'intention, que tout le monde connaît, de fractionner le peuple serbe afin de le rendre moins encombrant.

Il est une autre erreur persistante, c'est celle dont s'inspire la pression considérable qui s'exerce dans les médias pour inciter l'ONU à passer de l'action humanitaire à l'intervention militaire proprement dite. Vous imaginez bien, mes chers collègues, que je ne suis pas de ceux que la qualification de « machin » a empêché de dormir en son temps. Mais il ne s'ensuit pas qu'il faille toujours condamner l'organisation internationale, y compris lorsqu'elle a raison.

Or - la conduite de Grenoble faite récemment à M. Boutros-Ghali ainsi que les campagnes de presse n'y changeront rien - il semble évident que si l'ONU devait se servir d'une intervention *a priori* humanitaire pour la convertir en offensive militaire, sa crédibilité en serait irrémédiablement compromise pour l'avenir, car la moindre de ses manifestations en faveur de victimes innocentes serait à l'avance soupçonnée de servir d'antichambre à une action de guerre contre l'une des deux parties.

**M. Michel Crucis.** C'est vrai !

**M. Michel Caldaguès.** Cela vaut tout de même d'être considéré. Cessons donc de demander à l'ONU de faire plus qu'elle ne peut faire !

Enfin, mes chers collègues, si l'on considère la situation où nous sommes arrivés, on peut estimer que l'illusion selon laquelle l'OTAN pouvait réussir là où l'Union européenne et l'ONU étaient supposées avoir échoué a fait long feu. Une fois de plus, on a cru qu'un bras séculier pouvait tenir lieu de volonté politique et on en a vu les résultats.

Certes, l'idée de manœuvre était intelligente et séduisante, dans la mesure où elle s'inspirait du calcul selon lequel il valait mieux voir les Américains se mêler de l'affaire à travers l'OTAN plutôt que directement.

Elle comportait cependant de sérieux inconvénients, tout particulièrement celui de parler de « corde dans la maison d'un pendu », comme l'on dit dans le langage populaire. On sait, en effet, combien l'éventualité de l'adhésion des pays de l'Est à l'OTAN a réveillé la fièvre obsessionnelle des Russes, et le moment n'était sans doute pas le mieux choisi pour leur montrer que l'Organisation atlantique pouvait également servir à mettre à la raison leurs protégés balkaniques.

C'était aussi se dissimuler la vision qu'ont les Américains de l'OTAN. Ne nous illusionnons pas : si la France n'avait pas conservé une marge de manœuvre grâce à la décision prise par le général de Gaulle en 1966, les raids de l'OTAN sur l'ex-Yougoslavie eussent été pratiquement à la discrétion des Américains.

Or, on ne peut pas dire que nos amis d'outre-Atlantique aient été spécialement bien inspirés dans leur approche du problème de l'ex-Yougoslavie, ce qui n'a rien d'étonnant, puisqu'ils ont délibérément introduit dans cette affaire typiquement européenne des considérations qui étaient, elles, extra-européennes.

Je ne pense pas que leur propension simplificatrice, si souvent porteuse d'efficacité par ailleurs, procède d'une structure mentale bien adaptée aux problèmes complexes de notre vieille Europe, tout spécialement dans les Balkans, où les enchevêtrements inextricables de la géographie, du peuplement et de l'Histoire recèlent des subtilités que ne révèle pas l'analyse sommaire.

Or le moins que l'on puisse dire est que la subtilité n'était pas de la partie lorsque les Américains se sont employés à mettre en œuvre la surprenante trouvaille de la confédération croato-bosniaque.

Était-il possible de réveiller de façon plus inopportune le souvenir des années de guerre durant lesquelles on vit le dictateur croate Ante Pavelitch, après avoir annexé la Bosnie, se livrer à un génocide contre les Serbes, avec l'aide des musulmans, tandis que Hitler réussissait à lever chez ces derniers une division SS dont les hommes étaient autorisés, par faveur spéciale du fûhrer, à porter pour couvre-chef un fez rouge ? A proportion des populations respectives, c'est comme si la France occupée avait fourni à l'envahisseur une quinzaine de divisions SS ; et que celles-ci s'étaient employées à massacrer des centaines de milliers de Français !

On peut supposer qu'il en resterait quelque souvenir, même après un demi-siècle.

Ces quelques vérités méritaient d'être rappelées, au moment où certains politiciens américains font le procès de la FORPRONU, dans des termes inadmissibles, parce qu'elle ne fait pas assez la guerre à leur gré, cependant qu'une pression tenace continue à s'exercer sur les médias et qu'une intelligentsia parisienne autoproclamée réserve,

une fois de plus, ses attaques à son propre pays, accusé par les pacifistes de tout poil de ne pas être suffisamment belliqueux dans les Balkans.

Et l'on ne saurait porter de jugement assez sévère sur les propos tenus ces jours derniers à Budapest à l'égard de la France par le dirigeant d'une communauté qui a largement sa part de culpabilité dans les pertes que nous avons enregistrées en Bosnie et qui s'élèvent à vingt-deux soldats français.

Mais le problème demeure entier quant à l'issue possible de la situation confuse à laquelle nous sommes confrontés.

Il serait évidemment présomptueux de prétendre suggérer, en quelques phrases, une solution que les diplomates s'évertuent à rechercher depuis si longtemps. Tout au plus peut-on avancer quelques principes dont on s'est, sans doute, un peu trop éloigné jusqu'ici.

Tout d'abord, la solution d'une affaire européenne doit être une solution européenne, faute de quoi l'Europe n'existera jamais.

**M. Gérard Larcher.** Très bien !

**M. Michel Caldaguès.** Les Balkans sont en Europe et il n'existe aucune raison pour que les règlements diplomatiques ou militaires dont ils font l'objet soient ballottés au gré des humeurs et des considérations de politique intérieure du Sénat de Washington.

**MM. Gérard Larcher et Michel Crucis.** Très Bien !

**M. Michel Caldaguès.** L'ingérence, c'est de cela qu'il s'agit, à laquelle nous avons assisté n'a pas produit de bons résultats ; elle a plutôt brouillé les cartes et retardé l'issue.

Utiliser une organisation transatlantique telle que l'OTAN pour intervenir dans une affaire purement continentale n'était pas la solution appropriée, car ce n'est pas l'OTAN qui risquait de « payer les pots cassés », comme on dit vulgairement.

Faut-il donc penser que les aviations française et britannique sont incapables de répliquer par elles-mêmes, le cas échéant, à des provocations dirigées au sol contre nos soldats ? Si nous n'avons pas su exiger la faculté de le faire, alors il ne fallait pas aller en ex-Yougoslavie.

Il y a d'ailleurs tout lieu de penser que si nous avions pu compter sur nous-mêmes, les provocateurs, serbes ou non serbes, ne s'y seraient pas frottés volontiers.

Un deuxième principe conditionne l'application du premier : il faut montrer plus de fermeté vis-à-vis de nos amis allemands.

Au début du processus de crise, nous avons été à la remorque de l'Allemagne car c'était l'époque où il fallait absolument montrer une unité de façade.

La dernière fois que les Douze ont résisté à la pression que le Gouvernement de Bonn exerçait pour la reconnaissance de la Croatie, c'était le 8 novembre 1991, à Rome. Il s'est alors passé ce qui suit, et je vous cite le récit pondéré, et aussi objectif que possible, d'un diplomate néerlandais de haut rang, qui fut le responsable des observateurs de la Communauté européenne en ex-Yougoslavie : « Les Croates sont fort déçus par les discussions à Rome. Quant à Genscher, il est dès son retour en Allemagne soumis à l'implacable lobby procroate que dirige de main de maître le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. On lui reproche visiblement d'avoir cédé sur la question de la reconnaissance de la Croatie. »

Croyez-moi, mes chers collègues, il en faut beaucoup pour qu'un diplomate écrive cela noir sur blanc. Cela donne la mesure de la pression qui s'exerce sur les médias.

Il faut donc que les sacrifices faits à l'amitié franco-allemande soient équitablement répartis, et non pas subordonnés au type de pression dont il vient d'être question, et dont les racines historiques pourraient d'ailleurs sans doute être sujettes à bien des commentaires.

Or nous n'en sommes pas là, et comment voulez-vous que l'Europe existe lorsque nous voyons l'un des partenaires essentiels de cette Europe, l'Allemagne, épauler l'ingérence américaine ou se faire épauler par elle à l'encontre des thèses de ses partenaires européens, comme cela s'étale sous nos yeux depuis quelques jours ? On voudrait tant, cher collègue Crucis, que les plus avancés des Européens se formalisent un peu plus de cela.

Si nous voulons l'Europe, soyons plus exigeants avec l'Allemagne.

Enfin, il faut savoir reconnaître que, dans cette région tumultueuse des Balkans, le fait national demeure une réalité. C'est trop souvent sa négation qui nous a fait commettre des erreurs. En effet, sous prétexte que nous ne sommes nullement frustrés à cet égard - nous ne sommes plus en 1913 ! - certains allant parfois jusqu'à considérer que le sentiment national a fait son temps, nous voulons ignorer que cette aspiration existe pour d'autres, à l'égard desquels l'Histoire a été moins généreuse. Il faut méditer cela.

Mes chers collègues, je résumerai ces quelques considérations d'une simple phrase : si nous voulons aboutir enfin à l'issue de ce drame interminable, il faut sortir des sentiers battus et rebattus. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens d'abord à remercier les rapporteurs des différentes commissions compétentes qui se sont exprimés sur le projet de budget de mon ministère et qui ont proposé à la Haute Assemblée de l'adopter.

Je remercie le président de la commission des affaires étrangères, M. de Villepin, des appréciations qu'il a bien voulu porter.

Ces remerciements, je les étends à tous les orateurs qui se sont exprimés au cours de ce débat de haute tenue, et d'abord aux sénateurs appartenant aux groupes de la majorité qui soutiennent l'action du Gouvernement. J'ai été très sensible aux jugements, souvent élogieux, qu'ils ont portés sur la manière dont est conduite la diplomatie française. Ces éloges s'adressent à l'ensemble des diplomates et des personnels du Quai d'Orsay, qui font preuve, comme je le disais ce matin, de compétence et de dévouement dans l'accomplissement d'une tâche difficile.

Je remercie aussi les orateurs de l'opposition, qui ont évité, pour la plupart, de tomber dans l'exercice trop répandu de la polémique politique. Je note peut-être une petite exception, justifiée par des considérations intérieures, s'agissant de l'Algérie, mais j'y reviendrai.

Je vais m'efforcer maintenant de répondre, sinon point par point, du moins le plus complètement possible, aux diverses interventions et aux questions qui m'ont été posées.

M. Chaumont, qui a ouvert le feu, a commencé par quatre observations que je voudrais reprendre les unes après les autres.

Il a d'abord déploré les annulations de crédits qui vident l'exercice auquel nous nous livrons aujourd'hui d'une partie de son sens. Le principe fondamental de la solidarité gouvernementale et l'expérience que j'ai acquise entre 1986 et 1988 en exerçant les fonctions de ministre du budget m'interdisent d'abonder dans son sens, quelle que soit l'envie que j'en ai parfois.

Je pourrai en tout cas le rassurer sur un point : nous prenons bien la précaution de ne pas annoncer, en début d'année et prématurément, notamment devant les différentes instances des Nations unies, des montants de contributions que nous ne pourrions pas ensuite honorer. Nous savons qu'il faut être très prudent dans les effets d'annonce, compte tenu de la répétition de ces annulations et de ces gels.

Vous avez ensuite évoqué, monsieur le sénateur, le rapport de la Cour des comptes sur la gestion du ministère des affaires étrangères pendant les exercices 1989 à 1993. Je ne reprendrai pas ces diverses observations.

Je peux cependant vous dire que la plupart des réformes que j'ai engagées depuis mon arrivée au Quai d'Orsay ont permis de répondre aux critiques que la Cour des comptes avaient formulées.

Je pense, par exemple, à la réorganisation de l'ancienne direction du personnel et de l'administration générale. Je pense également à la gestion des subventions aux associations, dans laquelle j'ai mis de l'ordre, puisque aujourd'hui une commission d'attribution présidée par le secrétaire général du Quai d'Orsay procède à l'examen de toutes les demandes et de toutes les décisions d'octroi de subventions, même celles que je prends moi-même.

Enfin, dans la gestion de l'Hôtel du ministère, les règles administratives ont été rétablies, puisque j'ai créé, par un arrêté signé conjointement avec mon collègue du budget, une régie d'avances qui désormais fonctionne avec les pièces justificatives qui s'imposent.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Vous vous êtes ému ensuite, monsieur le sénateur, de l'insuffisance des dotations en capital. Je ne reviens pas sur ce que j'ai dit moi-même ce matin quand j'ai constaté effectivement le faible niveau des crédits de paiement et des autorisations de programme pour l'exercice 1995. J'ai simplement pondéré cette appréciation en signalant que certaines opérations étaient financées au travers de la loi de finances rectificative.

Ce sera précisément le cas pour la construction de notre ambassade à Berlin. M. le Premier ministre a en effet rendu son arbitrage et a donc décidé l'acquisition de la parcelle de terrain supplémentaire qui nous est nécessaire pour édifier ce bâtiment, et pour mettre en route cette opération.

Monsieur Chaumont, vous avez signalé à juste titre à quel point l'affaire du centre de conférences internationales du quai Branly avait été mal gérée depuis le lancement de l'opération, voilà quelques années.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, je me suis trouvé dans une situation fort difficile. J'avais tout intérêt - et toute inclination - à accepter la Rolls Royce qu'on offrait au Quai d'Orsay en matière de centre de conférences internationales. Par un effet de rigueur peut-être contestable, j'ai préféré une 2 CV et j'ai proposé au Gouvernement, qui l'a finalement accepté, d'annuler ce projet et de lui substituer l'agrandissement du centre de conférences internationales de l'avenue Kléber.

Cette solution a eu ma préférence, d'abord parce que nous n'avions pas l'argent nécessaire pour les investissements. Le projet du Quai Branly devait coûter environ 3 milliards de francs. On devait, paraît-il, vendre des éléments du patrimoine. Mais le marché foncier et immobilier à Paris étant ce qu'il est, ces prévisions de recettes étaient plus qu'aléatoires.

Par ailleurs, j'avoue avoir été quelque peu effrayé par le coût de fonctionnement de ce nouvel équipement, évalué à 80 millions de francs par an. On sait ce que valent ces prévisions. Il faut, en général, les majorer d'un coefficient d'un quart, sinon plus. C'est donc en réalité une centaine de millions de francs qui auraient été nécessaires chaque année pour faire fonctionner ces équipements. Je ne doute pas que les « négociations » budgétaires ne m'auraient pas permis d'obtenir de tels crédits.

Bien sûr, l'annulation d'un projet de cette ampleur, et ayant atteint un tel degré de maturité, cela coûte. Le chiffre auquel j'arrive - et je suis tout à fait prêt à vous donner toutes les informations détaillées nécessaires - est un peu inférieur au vôtre : 386 millions de francs, dont 132 millions de francs en crédits de fonctionnement et 253 millions de francs en investissements.

Je crois qu'il est des moments où il faut savoir interrompre un mauvais projet pour qu'il ne coûte pas ensuite plus cher au fur et à mesure de son développement.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Il a donc été abandonné. Nous avons lancé les études sur la restructuration du centre de conférences de l'avenue Kléber. Les crédits d'études nécessaires seront dégagés dans le collectif budgétaire de fin d'année, et je pense que les travaux pourront commencer au cours des prochains mois.

Dans le même temps, le terrain du quai Branly a été proposé à l'OCDE, qui souhaite déménager, comme vous le savez. Je signale au passage que nous sommes sortis d'un très long blocage à l'OCDE, puisque c'est finalement notre compatriote M. Jean-Claude Paye qui a été reconduit dans ses fonctions de secrétaire général jusqu'à la mi-1996. Cela lui permettra, je pense, de faire avancer ce difficile projet de déménagement.

Dans l'intervalle, je me suis mis d'accord avec mon collègue de la culture, M. Jacques Toubon, pour autoriser, sur ce terrain du quai Branly, qui est l'une des plus belles localisations de Paris, l'installation d'une structure provisoire - que vous pouvez voir à l'heure actuelle - destinée à abriter les expositions qui avaient lieu traditionnellement au Grand Palais, mais qui ne peuvent plus s'y tenir compte tenu des travaux qui sont en cours.

Voilà ce que je voulais indiquer à la suite de vos quatre observations liminaires.

Monsieur le sénateur, vous vous êtes ensuite ému du faible niveau des contributions bénévoles.

Je vous ai répondu sur la question des effets d'annonce, mais je partage pleinement votre sentiment sur l'intérêt qu'aurait la France à développer ces contributions bénévoles, dont le taux de retour est, dans un certain nombre de cas, parfois supérieur à 100 p. 100. Nous y gagnons plus que cela ne nous coûte, c'est bien évident.

Vous vous êtes interrogé aussi sur la compatibilité, à moyen terme, de l'existence, dans le domaine audiovisuel, de deux structures ayant pour objectif, l'une de développer la francophonie - je pense à TV 5 - l'autre de

promouvoir l'image de la France, fût-ce, parfois, en utilisant d'autres langues - je veux parler de Canal France international, CFI.

Je crois qu'il y a place pour ces deux outils, mais nous avons néanmoins demandé à leurs dirigeants d'engager une réflexion sur les réformes de structures qui s'imposeraient pour éviter les doubles emplois.

Une de vos questions, plus précise, a porté sur la situation de France 2 en Tunisie.

Il est vrai que nous avons aidé ce pays à étendre et à moderniser, sur financement français, son réseau hertzien, qui permet de diffuser notamment France 2. Le président tunisien, qui a décidé, voilà peu de temps, la diffusion d'un programme national pour la jeunesse, nous a demandé de renégocier les temps d'antenne prévus dans l'accord de 1989.

Nous sommes finalement arrivés, au mois d'octobre, à la conclusion d'un nouvel accord donnant à la Tunisie la possibilité de diffuser pendant trois heures par jour ses propres programmes sur la fréquence utilisée par France 2. En compensation, les programmes de France 2 seront diffusés dès six heures trente du matin, et ce jusqu'à la fin des émissions. Il y a donc compensation.

A terme, nous avons accepté de rediscuter avec les autorités tunisiennes une éventuelle diffusion, pendant quatre heures, de leurs programmes sur notre réseau, mais je pense que nous avons déjà trouvé là un bon point d'équilibre.

Vous m'avez par ailleurs demandé - c'est un véritable serpent de mer de l'administration française! - s'il fallait un ministère de la coopération. J'aurais tendance, en laissant parler, sinon mon cœur, du moins mes intérêts de ministre des affaires étrangères, à vous répondre que, si la question se pose effectivement, je ne pense pas être en mesure de la régler, ni aujourd'hui ni dans les mois qui viennent.

Pour résoudre ce problème, nous avons mis en place une structure dont la réflexion va même au-delà de cette question de dualité entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération: le comité interministériel des moyens de l'action extérieure de la France, qui a d'ailleurs été évoqué par plusieurs orateurs.

L'un d'entre eux m'a notamment demandé - j'y reviendrai peut-être tout à l'heure - si ce comité fonctionnait. La réponse est positive. Il a déjà tenu deux réunions sous la présidence effective du Premier ministre et un grand nombre de réunions animées par le secrétaire général du Gouvernement et par le secrétaire général du Quai d'Orsay.

Je mentirais si je disais que cette initiative, qui résulte de la réforme du Quai d'Orsay, a été accueillie avec enthousiasme par l'ensemble des départements ministériels. Ce ne serait pas même une litote, ce serait une contrevérité. Il a fallu beaucoup « s'accrocher » pour que les travaux avancent. Ils ont avancé dans un certain nombre de domaines; je pense notamment à la coordination des politiques immobilières des différentes administrations à l'étranger.

Lors de la dernière réunion qui s'est tenue sous la présidence du Premier ministre, il a été décidé d'élaborer un document, qui fait défaut à l'heure actuelle, pour bien mesurer l'ampleur de l'action extérieure de la France. Ce document, fait sur le modèle du budget de la recherche-développement et soumis au Parlement, serait une sorte de budget de l'action extérieure synthétisant toutes les données. Dans ce document fort intéressant, on constate - puisqu'on l'a déjà élaboré à titre administratif, si je puis dire - que le Quai d'Orsay « émerge » à moins de

19 p. 100 de l'ensemble des crédits de l'action extérieure de la France, contre plus de 50 p. 100 pour le ministère des finances, en tout cas le Trésor. Le ministère de la coopération doit faire à peu près la même chose, peut-être un peu moins, que le Quai d'Orsay. Le reste se répartit entre les différentes administrations.

Je crois que ces tableaux seront très parlants et que l'on découvrira des choses tout à fait passionnantes. Nous avons déjà remarqué, par exemple, les structures administratives étant ce qu'elles sont, que nous consacrons à telle île des Caraïbes peuplée de 125 000 habitants autant d'argent qu'à l'Afrique du Sud. On y constate encore que l'aide réservée à tel ou tel pays africain peuplé de moins de 10 millions d'habitants est aussi importante que celle qui est allouée à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, où le besoin est immense concernant la langue française, besoin qui a été évoqué d'ailleurs par certains des orateurs.

La photographie que nous sommes en train de faire sera un guide utile pour l'action à l'étranger et permettra d'utiliser plus efficacement des moyens qui sont globalement limités, mais, malgré tout, significatifs.

Vous avez insisté, monsieur le sénateur, sur le rôle de coordination qui doit être celui de l'ambassadeur. Des progrès ont été faits dans ce domaine. Le Premier ministre a renouvelé ses instructions par circulaire aux différents ministres concernés. Ce n'était pas inutile; ce n'est peut-être même pas encore tout à fait suffisant. Quelle n'a pas en effet été ma stupéfaction en découvrant - car tout se découvre toujours - qu'à la suite de cette circulaire un chef d'une grande administration financière avait écrit à ses représentants à l'étranger pour leur interdire de communiquer tout renseignement chiffré à l'ambassadeur sans autorisation de la centrale! Lorsque j'ai montré ce courrier au Premier ministre, malgré son tempérament tout à fait serein et équilibré, il a piqué une forme de colère et rappelé quelles étaient ses instructions.

Beaucoup reste encore à faire pour réaffirmer ce rôle de coordination, mais il s'impose peu à peu. En tout cas, il est un domaine où il faut dissiper les idées toutes faites et les images du passé, c'est celui de nos postes diplomatiques. Il n'est plus vrai, comme on avait tendance à le dire, que nos ambassadeurs ne s'intéressent pas à la dimension économique de l'action extérieure de la France. Ils ont tous compris quel enjeu cela représentait. Les chefs d'entreprise que je rencontre et qui se déplacent à l'étranger le reconnaissent, nos ambassadeurs sont désormais des interlocuteurs à la fois disponibles et compétents.

M. Guyomard est revenu brièvement sur des problèmes budgétaires, notamment sur les effectifs du Quai d'Orsay. J'ai moi-même parlé des difficultés que nous éprouvions et j'ai évoqué dans mon propos introductif, la croissance ou plus exactement la non-croissance des crédits de fonctionnement de mon ministère depuis dix ans.

Je voudrais ajouter que nos effectifs ont été stables au cours de la même période, alors que, dans le même temps, les effectifs civils de l'Etat ont augmenté - je parle de mémoire et sous le contrôle de mes collaborateurs - de l'ordre de 11 p. 100. L'augmentation nulle pour le Quai d'Orsay est donc un record de productivité! Mais vous avez raison de le dire, il y a un moment où il ne faut pas trop tirer sur la corde.

L'essentiel de votre intervention, monsieur le sénateur, a été consacré au Liban.

Vous avez tout d'abord constaté que le Liban avait disparu des écrans de télévision. C'est vrai, mais permettez-moi de vous dire que c'est peut-être pour une raison dont nous devons nous réjouir, à savoir que, tout simplement, la guerre civile y est terminée. Il y a eu tout de même, quels que soient les jugements que l'on peut porter par ailleurs, un progrès sensible : on ne meurt plus de terrorisme ou de guerre au Liban. Ce pays a pu s'engager dans un travail de reconstruction économique qui n'a pas encore produit tous ses effets, mais qui est prometteur.

Je crois que c'est cela qui explique la politique de la France : plutôt que d'attiser d'anciennes rancœurs et de ressusciter les clivages ou les antagonismes entre les communautés et au sein même des communautés, nous avons choisi de soutenir cette expérience de reconstruction, de redressement économique, de pacification du Liban, parce que nous pensons que c'est le seul moyen d'atteindre l'objectif, sur lequel nous ne transigeons pas, qui est le retour à la souveraineté pleine et entière du Liban et à son intégrité territoriale.

La France est à peu près le seul pays à tenir ce langage régulièrement et partout. Je l'ai en effet dit à Damas, ce qui n'a pas plu, mais je l'ai répété aux Nations unies, je l'ai dit, au Liban, au patriarche maronite, le cardinal Sfeir, que j'ai reçu voilà peu de temps à Paris. Nous ne transigerons pas !

J'ai même déclaré que, pour la France - je l'ai rappelé ce matin dans mon propos - la résolution 425, qui a pour objet de demander l'évacuation de toutes les troupes non libanaises du Liban, était tout à fait valable, alors que, récemment, certaines autorités israéliennes avaient dressé un constat de caducité. Cette résolution n'est pas caduque ! La France doit se battre, dans toutes les négociations internationales, pour que, dans les considérants, les décisions visent la résolution 425. Le dernier exemple en date en a été la conférence de Marrakech, où, malgré des efforts persévérants, nous n'avons pas pu obtenir que l'on ajoute le numéro 425 à la liste de toutes les autres résolutions du Conseil de sécurité. Nous avons persisté et pu finalement obtenir que l'on évoque toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité s'appliquant au Moyen-Orient.

Il y a là une bataille à mener et nous la menons. Nos amis libanais, de toutes confessions, le savent, et nous continuerons parce que, pour nous, il ne serait pas admissible - je le répète avec beaucoup de force ici comme je le fais ailleurs - que la paix au Proche-Orient, comme vous l'avez dit vous-même, monsieur le sénateur, se fasse au détriment du Liban. Il doit en sortir souverain et libre. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

M. Guy Penne a évoqué à son tour un certain nombre de sujets, en commençant par la situation de notre audiovisuel extérieur.

Il a souligné l'importance des décisions pluriannuelles qui ont été prises, cette année, lors des deux comités audiovisuels extérieurs de la France, en regrettant toutefois que nous n'ayons pas pris la décision de faire monter, comme l'on dit, une chaîne publique française sur le satellite Astra.

Pour l'instant, nous avons, c'est vrai, écarté cette hypothèse pour une raison financière. En effet, le coût des droits de diffusion sur l'Europe rendrait cette opération extrêmement coûteuse, puisqu'elle s'élèverait à

130 millions de francs, rien que pour ces droits. De surcroît, nos choix industriels se sont, depuis longtemps, portés sur le consortium européen de satellite Eutelsat.

Afin de ne pas allonger mon propos, je ne reprendrai pas les observations relatives au gel et aux annulations de crédits, auxquelles j'ai déjà répondu.

S'agissant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, vous avez souligné, comme d'autres orateurs, qu'elle était la cible privilégiée du budget. Sur ce point, nous nous sommes trouvés, mes collaborateurs et moi-même, dans une situation quelque peu délicate. Quand un établissement public accumule une trésorerie représentant trois à quatre mois de paiement, c'est qu'un problème se pose. Il était donc légitime, d'une certaine manière, que ce fonds de roulement soit dégonflé. Il l'a été sans mettre en cause le bon fonctionnement de l'Agence.

Nous en sommes revenus aujourd'hui à une somme de 100 millions de francs, qui représente un mois de paiement. C'est la règle habituellement respectée dans les établissements publics ou dans les entreprises. On peut considérer qu'elle est relativement confortable. Il ne faut pas descendre en dessous, mais les décisions prises étaient supportables et n'ont pas porté atteinte au bon fonctionnement de l'Agence.

Vous avez ensuite noté un début de mise en œuvre des différentes conventions permettant d'assouplir les relations entre les établissements scolaires et l'Agence elle-même. C'est vrai, mais, au fur et à mesure que de nouveaux établissements s'ouvrent ou que les conditions de gestion évoluent, il est également vrai que le deuxième type de convention, que l'on appelle convention de coopération éducative, est à l'état de projet, car nous n'avons pas pu mener à bien, pour l'instant, nos conversations avec le ministère du budget sur ce point.

Les enseignants des centres, instituts et alliances françaises sont-ils les « hussards noirs » de la francophonie ? Je vous laisse la responsabilité de cette appréciation. Toutefois, il est vrai que nous devons examiner cette revendication ancienne lorsque la remise en ordre des finances publiques nous laissera plus de marge de manœuvre.

En ce qui concerne les investissements scolaires, je voudrais remettre un certain nombre de choses au point, car la Haute Assemblée ne semble pas avoir disposé de tous les éléments d'information.

Les crédits nécessaires pour l'opération du lycée de Francfort, à savoir 35 millions de francs, ont été inscrits, et le chantier pourrait commencer, je l'espère, à la fin de 1995, et se dérouler sur les années 1996 et 1997.

Par ailleurs, les crédits pour 1995, seront suffisants pour financer des opérations lourdes, telles que celles d'Ankara et d'Amman, et l'Agence poursuivra sur son propre budget son effort d'investissement. Elle avait dégagé 10 millions de francs en 1993. Cette somme sera portée à un peu plus de 17 millions de francs en 1995. L'effort consenti est donc, là aussi, maintenu, voire amplifié.

Monsieur le sénateur, je répondrai à vos autres questions en traitant votre seconde intervention.

M. Bourdin a salué l'effort de modernisation de la direction générale. Il a eu tout à fait raison de mettre notamment en exergue la programmation à moyen terme qui a été lancée sur l'initiative de la direction générale, après une vaste consultation des postes.

M. de Villepin a formulé un certain nombre de remarques sur les moyens budgétaires de mon département. Je ne peux que souscrire à l'idée générale, évoquée d'ailleurs par d'autres orateurs, selon laquelle la mission régaliennne qu'est l'action extérieure de la France devra bien, à un moment ou à un autre, bénéficier d'un effort budgétaire supplémentaire de la part de la collectivité nationale. Cela me paraît absolument indispensable.

S'agissant de la Bosnie, monsieur de Villepin, vous m'avez demandé quelles étaient les chances d'acceptation du plan de paix.

Je ne veux pas faire preuve ici d'un pessimisme excessif - cela ne correspond ni à mes habitudes ni à ma vocation - mais je ne vois pas, pour l'instant, compte tenu des entretiens récents que j'ai eus à Belgrade et à Budapest, se dessiner des chances de succès. Nous sommes dans une situation de blocage, je l'ai dit, et seul un nouveau sursaut de la communauté internationale pourra permettre de faire avancer les choses, c'est-à-dire de réunir les principaux protagonistes, de les sensibiliser au fait qu'on est au bord d'une détérioration plus grande encore de la situation.

Comme je l'ai précisé ce matin, la décision de retirer nos Casques bleus du territoire de la Bosnie n'est pas prise. Ce que j'ai dit hier à l'Assemblée nationale, c'est que nous avons demandé aux autorités compétentes des Nations unies et de l'OTAN de planifier cette opération dans le détail, si elle était décidée, et on se rend bien compte qu'elle serait fort délicate.

A propos du Rwanda, je voudrais, sans revenir sur l'opération Turquoise, qui a été un geste courageux de la part de la France, en même temps qu'une opération réussie, dire quelques mots de la situation actuelle, qui reste extraordinairement difficile et tendue.

Le problème central est celui du retour des réfugiés. Deux millions de Rwandais se trouvent aujourd'hui en dehors des frontières du Rwanda, dans des camps, au Zaïre, au Burundi ou ailleurs. Toute stabilisation dans la région restera impossible tant que ces réfugiés ne rentreront pas au pays.

Pourquoi ne le font-ils pas ? Dans ce domaine, les responsabilités me paraissent partagées. Je l'ai dit, et cela a parfois choqué les autorités de Kigali, il faut que le nouveau gouvernement rwandais fasse davantage d'efforts pour réunir les conditions propres à rassurer les populations et à les faire revenir. Cela passe par la réconciliation nationale.

La seconde raison du non-retour des réfugiés est à rechercher, c'est vrai, dans la situation dans les camps eux-mêmes, où les anciennes autorités, quand ce ne sont pas les milices, font régner la terreur et dissuadent très souvent les réfugiés de rentrer chez eux.

Le secrétaire général des Nations unies est particulièrement sensible à cette question. Il a récemment remis un rapport au Conseil de sécurité pour demander qu'une force internationale s'installe dans les camps, précisément afin de régler ces problèmes de sécurité. J'espère que cet objectif pourra être atteint.

En tout cas, je m'inscris en faux contre l'affirmation selon laquelle la France paralyserait la communauté internationale dans sa volonté d'aider le Rwanda ! Cela est tout à fait inexact. D'ailleurs, il a été décidé, voilà quelques jours, à Bruxelles, d'accorder au Rwanda une aide de 67 millions d'ECU, soit environ 400 millions de francs. La France prend naturellement sa part de 20 p. 100 de cette aide, et elle a, sans réserve, approuvé cette action.

Nous sommes donc tout à fait prêts à tendre la main au nouveau gouvernement rwandais, mais il est clair que la réconciliation nationale doit progresser.

Bien entendu, si la France est prête à coopérer, elle préfère le faire dans un climat où elle ne soit périodiquement, pour ne pas dire en permanence, dénoncée comme responsable de ce qui s'est passé.

Sur l'Algérie, monsieur le sénateur, vous avez admirablement résumé les quelques points qui permettent de caractériser notre politique : aide économique à l'Algérie, pour les raisons que j'ai dites ; refus strict d'accepter sur le territoire national quelque base arrière que ce soit du terrorisme international ; attention et aide à l'égard de nos compatriotes qui doivent rentrer en France ; appel au dialogue et à la démocratie en Algérie, de tous côtés.

C'est la ligne que nous nous sommes fixée et que nous continuerons à tenir, quel que soit le caractère dramatique de la situation.

Vous avez suggéré, monsieur de Villepin, que, grâce à l'Europe, la France était aujourd'hui mieux entendue. Je crois que c'est profondément vrai. J'y reviendrai à propos de la politique extérieure et de sécurité commune mais j'évoquerai tout de suite l'exemple qui me paraît le plus significatif.

Le pacte de stabilité, lancé par M. Balladur, n'aurait eu, j'en suis à peu près convaincu, aucune chance d'aboutir s'il avait été une initiative portée à bout de bras par la France seule. C'est parce que la France a su convaincre ses partenaires de l'Union européenne qu'il y avait là une bonne idée et parce que cette idée est devenue une action de la politique extérieure et de sécurité commune que l'opération est en train de réussir.

Cela montre clairement qu'une initiative française amplifiée et soutenue par l'Union européenne a plus de chances de succès que si elle reste strictement nationale.

Ayant répondu, je crois, aussi complètement que possible aux rapporteurs et au président de la commission des affaires étrangères, je vais maintenant m'efforcer de faire de même pour les autres orateurs.

Je crois avoir déjà répondu aux propos de M. Jean Garcia concernant le Rwanda, l'Algérie et la Bosnie. M. Garcia a également évoqué la situation au Moyen-Orient et la déception chez les Palestiniens.

Face à ce problème, la France a été, là encore, aussi active que possible. J'en ai eu récemment témoignage à Bruxelles, lorsque j'y ai rencontré Shimon Pérès, puis Yasser Arafat.

Nous avons pu, grâce à la sensibilisation que nous avons opérée auprès de nos partenaires, faire en sorte que l'Union européenne ne reste pas simplement le premier donateur sur le papier, mais soit également celui qui fasse parvenir les fonds le plus vite. Si, aujourd'hui, la police palestinienne fonctionne, si elle est payée, mois après mois, c'est essentiellement grâce à l'Union européenne, qui a dégagé les crédits nécessaires. Vous voyez que nous ne sommes pas restés inactifs.

La France n'a d'ailleurs pas été inactive non plus en Haïti. J'ai entendu avec un peu de surprise certains orateurs dire que la France avait disparu d'Haïti. Il est vrai qu'il y a 20 000 soldats américains sur place. Etions-nous en mesure d'envoyer 20 000 soldats français en Haïti ?

Il y a donc des soldats américains, et c'est tant mieux, parce que l'opération a été bien menée et qu'elle a permis de rétablir la légalité en évitant les effusions de sang. Mais cela ne veut pas dire pour autant que la France soit

restée inactive. Le premier ministre d'une puissance occidentale qui soit allé en Haïti dès le lendemain du retour du président Aristide a été un ministre français : Michel Roussin, alors ministre de la coopération. Il s'est rendu en Haïti et a jeté les bases du rétablissement de la coopération de la France.

On a cité des chiffres sur l'aide américaine. Je tiens donc à rappeler que, à l'occasion du voyage de M. Roussin, a été annoncée l'allocation de 300 millions de francs de crédits d'aide et de coopération en faveur d'Haïti, ce qui, compte tenu de ce qu'est Haïti et de ce qu'est la France, représente un effort tout à fait considérable.

De même, un certain nombre de nos gendarmes et de nos policiers sont actuellement en Haïti et ils collaborent à la formation de la police haïtienne. L'un d'entre vous a considéré que ce n'était pas la bonne manière de procéder et que le représentant spécial du secrétaire des Nations unies, M. Brahimi, le regrettait lui-même. Mais qui nous a demandé d'apporter une telle aide, sinon les Nations unies ?

La France n'a pas décidé seule, en proie à une illumination subite, d'envoyer des policiers en Haïti ! On nous a demandé avec beaucoup d'insistance de participer à cette opération, ce qui ne nous empêche pas, évidemment, de contribuer à la formation dans d'autres secteurs, notamment dans le domaine juridique.

M. Cantegrit est revenu sur la situation des Français établis hors de France. Je le remercie de l'appréciation qu'il a portée sur la croissance des crédits du fonds d'action sociale. L'objectif d'équivalence n'est certes pas atteint mais il me semble que, malgré tout, des progrès sensibles sont accomplis à cet égard.

Les accords de sécurité sociale conclus avec les pays africains soulèvent un vrai problème. Le fonctionnement des caisses de sécurité sociale de ces pays est souvent défectueux. Des défaillances sont à déplorer dans le versement des retraites que se sont acquises nos compatriotes par leurs cotisations.

Nous sommes en train d'examiner, avec les différents ministères concernés, les remèdes que nous pourrions apporter à ce difficile problème.

Je tiens à préciser qu'une mesure particulière a été prise pour l'année 1994 à l'égard de ceux de nos compatriotes qui touchent leur retraite en France et qui, du fait de la dévaluation du franc CFA, ont vu leur pension diminuer de moitié. Une aide exceptionnelle a été prévue. Elle est plafonnée à 21 677 francs pour une personne seule et à 38 000 francs pour un couple. Elle fera l'objet d'un versement unique avant le 31 décembre 1994. Ce sont les directions départementales de l'action sanitaire et sociale qui assurent l'instruction de ces dossiers.

Vous le voyez, monsieur le sénateur, nous avons fait en sorte que la solidarité nationale se manifeste de manière à la fois rapide et importante en faveur de ces compatriotes en difficulté.

M. Durand-Chastel m'a demandé ce que devenait RFI en Asie. Le comité audiovisuel extérieur de la France de septembre a adopté le projet de financement d'un émetteur de RFI en Thaïlande. Je pense que les discussions avec les autorités thaï, qui étaient interrompues depuis trois ans, vont pouvoir reprendre à brève échéance.

M. Durand-Chastel a, par ailleurs, salué l'effort que nous avons fait récemment vis-à-vis de l'Amérique latine. Il y a effectivement, dans cette région, une très grande attente à l'égard de la France, mais il y a aussi une très grande présence de la France. Ne soyons pas, là encore,

trop modestes. J'ai constaté qu'en Argentine, par exemple, nos entreprises avaient pris des positions tout à fait importantes. Se tenait d'ailleurs, ces jours-ci, à Buenos-Aires, une grande exposition, *Francia 2000*, regroupant plus de 250 PME françaises, notamment du secteur agro-alimentaire, qui manifestent cette présence économique de la France.

M. Durand-Chastel s'est un peu ému du rythme de la politique que nous avons engagée pour rapprocher les instituts, les centres et les alliances françaises. L'objectif général est d'harmoniser effectivement l'action de nos divers organismes culturels et il n'est pas contesté. On constate en effet souvent des doubles emplois. Beaucoup a été fait dans ce domaine depuis un an, en accord avec l'Alliance française de Paris.

Il est vrai qu'en Amérique latine la situation est un peu particulière parce que les alliances y sont singulièrement nombreuses et actives. Je suis tout à fait prêt à nuancer ou à adapter le rythme d'évolution de cette politique, selon la situation propre à chaque pays.

M. Estier s'est réjoui de l'augmentation des bourses et a déploré la fermeture d'un certain nombre de postes.

Il est vrai que la fermeture d'un poste diplomatique ou consulaire est une décision difficile à prendre et qu'elle se traduit généralement pas une réduction de la « visibilité » de la France à l'étranger, mais nous ne pouvons pas non plus être complètement statiques dans la gestion de notre réseau. En effet, certains postes sont surdimensionnés, alors que d'autres sont sous-dimensionnés.

On peut notamment s'interroger sur la pertinence de notre réseau actuel en Europe. Je ne prendrai qu'un exemple, tout en sachant que cela fera hurler les communautés concernées, celui de l'Italie du Nord, où nous avons un certain nombre - je ne crois pas utile de le préciser ! - de consulats. Aujourd'hui, il y a l'avion, l'autoroute, le téléphone, le fax : il est normal que nous adaptions notre réseau, indépendamment même de la contrainte budgétaire.

Je ne reprendrai pas les observations que vous avez formulées, monsieur Estier, sur les différentes crises. Je voudrais simplement ajouter un mot à propos de la Bosnie.

Beaucoup d'orateurs ont évoqué, comme je l'ai fait moi-même, les vingt-deux jeunes Français qui ont laissé leur vie en Bosnie et dont nous saluons tous la mémoire. Je voudrais aussi évoquer, car on a trop tendance à les oublier, nos trois cents soldats qui ont été blessés, dont certains très grièvement.

C'est donc vraiment un très lourd tribut que nous avons payé à l'action humanitaire en Bosnie.

Vous m'avez interrogé plus particulièrement, monsieur le sénateur, sur le rôle de la France dans le processus de paix au Proche-Orient. Il serait sans doute exagéré de dire que nous y sommes aussi présents et actifs que les États-Unis d'Amérique, et j'affirmais moi-même ce matin, dans mon propos liminaire, que mon collègue Klaus Kinkel avait eu raison de protester devant la façon dont l'Union européenne dans son ensemble - qui est pourtant, je l'ai indiqué, le premier donateur aux Palestiniens - a été, dans certaines circonstances, un peu marginalisée dans cette affaire.

Il nous faut réagir. Je crois que la France a réagi. Elle est présente politiquement : nous avons de multiples contacts à la fois avec les autorités palestiniennes et avec les autorités israéliennes.

Nous avons tout de même, au Proche-Orient aussi, un peu changé le cours des choses. Les autorités israéliennes le reconnaissent elles-mêmes, nous sommes parvenus à la fois à être très actifs vis-à-vis des territoires de Gaza et de Jéricho, où nous faisons beaucoup, tant au titre de notre aide bilatérale que dans le cadre de l'aide européenne, et à rétablir un climat de confiance avec Israël, climat qui n'existait pas il y a encore deux ans. M. Pérès ou M. Rabin le diraient eux-mêmes.

Je crois donc que la France n'a pas vu son influence diminuer dans la région depuis deux ans, au contraire.

Par ailleurs, nous sommes très actifs, vous l'avez admis, monsieur Estier, dans le processus multilatéral. Nous organisons souvent, à Paris, des rencontres qui sont très prometteuses pour l'avenir.

On voit bien d'ailleurs que les partenaires se tournent de plus en plus vers nous.

J'ai ainsi rencontré récemment à Budapest le ministre des affaires étrangères israélien, M. Shimon Pérès, qui me faisait part de l'un de ses grands projets. C'est un homme visionnaire, heureusement car il en faut ! Nous sommes en train d'y réfléchir, c'est peut-être une idée intéressante. Il s'agit de faire un effort d'éducation pour le Moyen-Orient en partant de la constatation que 60 p. 100 des enfants de cette zone, au sens large du terme, sont en situation d'illettrisme. Il m'expliquait qu'il y avait peut-être là un grand combat à mener auquel pourraient participer l'Union européenne et les pays de la région. C'est sans doute une façon pour la France d'être présente.

C'est vous, monsieur le sénateur, qui m'aviez interrogé sur notre marginalisation en Haïti. Je vous ai répondu.

En Algérie, enfin : le dialogue, oui, mais entre qui et qui ? m'avez-vous dit. Le pouvoir est discrédité, le FIS ne respecte pas les règles de base de la démocratie. Il faut donc s'adresser au « pôle démocratique » qui existe en Algérie. Certes, monsieur le sénateur, mais c'est précisément lui que nous cherchons.

Où est le pôle démocratique en Algérie ? Je souhaite qu'il émerge, je souhaite bien entendu qu'il se renforce. Ce qui, d'une certaine manière, me rend peut-être moins enclin au catastrophisme vis-à-vis de l'Algérie, c'est que la société algérienne a la volonté de défendre ses valeurs. C'est là une force extrêmement importante qui, malgré les difficultés actuelles, l'accentuation et l'aggravation de la violence, peut compter. Cela nous donne à penser que le pire n'est pas sûr. En tout cas, c'est dans cet esprit que nous continuerons à travailler.

M. Bettencourt a longuement parlé de la Bosnie, des possibilités qui s'ouvrent en matière d'échanges territoriaux. Il nous a dit que tout devait être tenté pour éviter l'escalade de la guerre. J'en suis convaincu, et c'est bien ce que nous avons essayé de faire.

Je voudrais, à ce propos, livrer une réflexion qui n'engage que moi. Quand le ministre des affaires étrangères va à Belgrade et y rencontre le président Milocevic, que voit-on fleurir dans la presse française ? Les mots de Canossa, Munich...

Dès lors, je pose une question toute bête : avec qui peut-on essayer de faire la paix lorsqu'on veut terminer une guerre ? Certainement pas avec ceux qui sont du même côté par hypothèse, mais avec le camp adverse.

Je ne cherche pas à faire de parallèle historique tout à fait déplacé, et je ne me prends certainement pas pour qui que ce soit. Mais, enfin, qu'a fait Mendès France, à qui toute l'intelligentsia, très éloquente par les temps qui courent, se réfère en permanence, pour terminer la guerre

d'Indochine ? Il a parlé avec Hô Chi Minh. Je le répète, comment une guerre peut-elle se terminer si ce n'est par un dialogue avec l'adversaire ?

Je crois que nous avons eu raison de maintenir le dialogue avec Belgrade pour savoir où en était M. Milocevic, comme nous avons eu raison de savoir où en étaient MM. Izetbegovic et Tudjman.

Pour l'instant, cela n'a pas permis de débloquer la situation, mais nous poursuivrons ces efforts, malgré la lassitude qui peut parfois nous atteindre face à ce conflit dont M. Caldaguès a parlé en termes qui méritent réflexion.

M. Couve de Murville est intervenu ensuite, et je voudrais le remercier du jugement qu'il a porté sur certains papiers que j'ai pu écrire ou sur la manière dont j'essaie d'assumer ma tâche.

Il nous a incités à entreprendre une politique active en Afrique et au Moyen-Orient. J'ai essayé de dire tout à l'heure que tel était bien notre objectif. Il nous a également invités à réagir en organisant l'Europe.

Sur la politique extérieure et de sécurité commune, la PESC, monsieur Couve de Murville, permettez-moi simplement de vous dire que la direction dans laquelle vous souhaitez que l'on avance a déjà été prise en grande partie. Les ministres des affaires étrangères se réunissent au moins une fois par mois, parfois plus ; ils ont à leur disposition les directeurs politiques, qui constituent le comité politique, lequel, lui aussi, se réunit de façon très régulière et prépare les dossiers. Le secrétariat du Conseil joue son rôle et le Conseil européen évoque très régulièrement les questions de politique étrangère et les questions de politique extérieure et de sécurité commune.

Je voudrais réagir contre le pessimisme manifesté à l'égard de la PESC. Evidemment, il est toujours plus facile d'être pessimiste en matière de politique internationale. On est toujours sûr d'avoir raison, parce que, ou bien les causes de ce pessimisme ne se vérifient pas, et tout le monde est content, ou bien elles se vérifient et alors on peut se targuer de l'avoir prédit.

Pour ma part, je me garderai d'être pessimiste sur la PESC. Celle-ci a un an d'âge presque jour pour jour - elle date de novembre 1993 - et elle a déjà permis de faire avancer les choses. Elle a déjà permis de lancer l'initiative du pacte de stabilité, dont on verra les résultats les 20 et 21 mars prochains.

Elle nous a permis d'être actifs au moment des élections en Afrique du Sud, de lancer une action commune en matière de non-prolifération et même de jouer un rôle en Bosnie.

Au risque de cultiver le paradoxe, je dirai que l'Europe n'a pas été aussi inexistante qu'on le prétend.

Le seul plan de paix qui existe aujourd'hui, que l'on n'arrive pas à faire accepter - je le reconnais bien volontiers ! - mais qui est la seule référence possible, c'est le plan de paix de l'Union européenne.

Un beau jour du mois de novembre, M. Klaus Kinkel et moi-même avons pris notre plume et avons adressé à tous nos partenaires de l'Union des éléments d'un plan de paix. Le groupe de contact n'a fait qu'entériner, avec quelques variantes, le plan de paix que nous avions élaboré. L'Europe n'a pas réussi dans son entreprise, mais on ne peut pas dire qu'elle soit restée inactive. C'est dans cette direction que, sans se décourager, il faut poursuivre.

Un bon nombre des idées que vous avez évoquées, monsieur Couve de Murville, méritent d'être approfondies. Croyez bien que le Gouvernement en

tiendra largement compte dans la réflexion qu'il mènera en préparation à la conférence intergouvernementale de 1996.

M. Goetschy a consacré l'essentiel de son intervention aux langues régionales. Si je voulais éluder la question, je pourrais lui rétorquer que c'est plus un problème de politique intérieure qu'un problème de politique étrangère, encore qu'il s'agisse de signer une convention internationale.

Nous avons beaucoup réfléchi à cette question. Je comprends parfaitement la préoccupation qui a été exprimée. Je la respecte tout à fait, mais je voudrais simplement rendre attentive la Haute Assemblée à la question de savoir où l'on s'arrête.

Qu'est-ce qu'une langue régionale ou une langue de minorité en France? A partir du moment où l'on aura décidé de consentir à telle ou telle langue un certain nombre de facilités, d'autres ne demanderont-elles pas le même privilège? Il y a en France des communautés qui ne sont pas des communautés régionales mais qui ont des langues propres, l'arabe, par exemple. Il faut vraiment bien réfléchir à ce problème. La langue de la République, désormais, selon les termes mêmes de notre Constitution, est la langue française.

Qu'il faille permettre aux cultures et aux traditions locales de se développer et de s'affirmer, c'est certain. C'est dans cet esprit que M. le Premier ministre a souhaité la création d'un groupe de travail qui serait chargé de déterminer, d'une part, ce qui ressortit au domaine de la vie politique et administrative et qui requiert l'emploi d'une langue nationale, celle de tous les Français, et, d'autre part, ce qui est du domaine de la culture et des identités régionales, là où peuvent être prises en compte toutes les aspirations régionales, notamment les aspirations linguistiques.

Mme ben Guiga a fait un exposé que l'on peut qualifier de vigoureux. Je ne reviendrai pas en détail sur les propos qu'elle a tenus à l'égard des moyens du ministère des affaires étrangères et de son budget pour l'année prochaine. Je lui dirai simplement que je n'ai rencontré d'agents découragés ni à Paris ni dans les postes diplomatiques. Je constate, au contraire, que l'ensemble des personnels du Quai d'Orsay font preuve, en dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés, d'une mobilisation, d'une volonté et d'une foi dans leur travail qui les honorent.

Il ne faut pas généraliser. Toutes nos chancelleries ne sont pas dans la misère et tous les postes d'expansion économique à l'étranger ne travaillent pas dans le luxe. Nous avons, certes, encore beaucoup d'efforts à réaliser mais nous en avons déjà fait beaucoup.

Je serai moins sévère sur votre appréciation concernant les paieries générales. Je reconnais que se pose un problème d'utilisation des moyens généraux de la France à l'étranger. C'est un sujet de réflexion pour le CIMEE.

L'effort d'informatisation du ministère des affaires étrangères est, selon vous, voué à l'échec, compte tenu de la baisse de nos crédits en 1995. Mais, madame, on pourrait prendre le problème en sens inverse. Cela fait un peu plus de dix ans - depuis 1981, vous l'avez dit vous-même - que l'on consent un effort considérable. A certains moments, on peut marquer des pauses. Je reconnais volontier que, si les crédits augmentaient, je serais évidemment plus heureux que devant ce qui nous est attribué cette année, compte tenu de la rigueur nécessaire.

En ce qui concerne l'Algérie, madame le sénateur, je trouve votre propos injuste; je vous le dis en toute sérénité et sans aucune agressivité. Je crois que la sévérité

dont vous faites preuve à l'égard des mesures qui ont été prises pour aider nos compatriotes rentrant d'Algérie ne correspond pas à la vérité.

Je tiens, au contraire, à rendre un hommage particulier au service du ministère des affaires étrangères qui est chargé de cette question. Il est d'ailleurs représenté ici par son directeur, qui a fait un travail tout à fait remarquable avec, certes, des moyens limités mais un dévouement admirable. (*Applaudissement sur les travées du RPR, des Républicains et indépendants et de l'Union centriste.*)

Je me suis rendu au centre de Vaujours parce que j'en ai entendu dire pis que pendre dans la presse. J'y suis allé sans caméra de télévision et sans prévenir. J'ai rencontré des familles qui, certes n'étaient pas heureuses - comment peut-on l'être lorsque l'on vit le drame que beaucoup d'entre elles vivent? - mais qui étaient reconnaissantes à la France. Je n'ai pas sollicité leur déclarations et elles sont venues spontanément me remercier de la façon dont elles avaient été accueillies.

**M. Xavier de Villepin**, président de la commission des affaires étrangères. C'est vrai!

**M. Alain Juppé**, ministre des affaires étrangères. Ne dramatisons pas, là non plus!

J'ai lu ensuite dans les journaux que mon passage avait été purement médiatique - je le répète, je n'étais accompagné d'aucune caméra de télévision ni d'aucun photographe et qu'aucune amélioration sensible ne s'en était suivie, ce qui est faux. Une semaine après, grâce aux démarches que j'ai entreprises auprès de mon collègue de l'éducation nationale, trois instituteurs étaient sur place pour donner des cours aux enfants.

J'ai proposé à M. le Premier ministre, qui a pris les décisions qui lui incombent, tout un plan ambitieux pour aider nos compatriotes en Algérie. Je ne vais pas le détailler point par point.

J'évoquerai simplement la dernière mesure qui a été mise en place et qui consiste en un pécule permettant de faciliter le retour de nos concitoyens. Nous poursuivons bien entendu cette action, notamment en matière de logement. Ce problème est d'ailleurs difficile à régler. Il a fallu taper du poing sur la table.

Nous sommes parvenus à débloquer la situation...

**M. Guy Penne**. Ce n'est pas brillant!

**M. Alain Juppé**, ministre des affaires étrangères. Peut-être, monsieur le sénateur mais, en l'occurrence, il faut déterminer toutes les responsabilités. Je pourrais vous citer un grand nombre d'offices d'HLM qui refusent d'accueillir nos compatriotes rentrant de l'étranger.

Quand on distribue les mauvais points, il faut les distribuer de manière équitable!

**M. Guy Penne**. D'accord!

**M. Alain Juppé**, ministre des affaires étrangères. Je souligne que le ministère des affaires étrangères, mais aussi l'ensemble des membres du Gouvernement ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour convaincre leurs partenaires, par le biais des préfets, sur qui nous avons autorité, des élus et du président de l'Union des HLM, pour qu'ils fassent preuve de solidarité.

En matière d'emploi, vous imaginez les difficultés auxquelles nous sommes confrontés pour mieux accueillir nos compatriotes! Au demeurant, je le répète, nous nous sommes efforcés de faire le maximum dans ce domaine et nous continuerons.

J'ai parlé tout à l'heure de démagogie. Permettez-moi de réitérer cette appréciation s'agissant des propos que vous avez tenus, madame le sénateur, sur la façon que

nous avons d'accueillir des Algériens victimes de la guerre. Vous nous reprochez de ne pas leur accorder le statut de réfugié. Je vous indique que nous appliquons les textes : les conventions internationales et la loi.

Il y a deux façons de régler le problème.

La première, c'est de faire de grandes déclarations sur la nécessité d'ouvrir largement les portes et de permettre à tous les intellectuels - pourquoi d'ailleurs uniquement les intellectuels ? - enfin, à toutes les parties menacées en Algérie de venir en France.

La seconde façon de traiter le problème est plus modeste, plus discrète mais non moins réelle. Ainsi, des instructions ont été données pour que tous les cas qui, sur le plan humain, exigent d'être traités, le soient grâce au recours au mécanisme de l'asile territorial, qui n'est pas le même que celui qui est appliqué aux réfugiés. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

Je ne vous laisserai pas dire, madame le sénateur, que la France n'a pas fait son devoir dans ce domaine.

De même, j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer devant la commission des affaires étrangères le cas de conscience auquel nous étions confrontés. S'agissant de la délivrance des visas, nous ne pouvions pas maintenir des fonctionnaires français dans des conditions telles que leur sécurité minimum n'était pas assurée et qui les contraignaient à prendre des risques quotidiens pour leur vie. Ce que je dis n'est pas théorique ; je pourrais citer la liste des fonctionnaires qui ont été tués purement et simplement.

Nous avons mis en place un système qui fonctionne désormais. Soixante-dix personnes sont opérationnelles, à Nantes, depuis le 6 octobre, dans le service de traitement des visas. Sur trente-quatre mille visas qui ont été demandés depuis l'installation de ce service, quatre mille visas ont été délivrés. Je ne peux donc pas laisser dire que nous avons sacrifié à la fois nos compatriotes et les Algériens, à l'égard desquels, c'est vrai, par humanité et au nom de l'Histoire, nous avons un certain nombre de responsabilités.

M. Crucis a commencé son intervention en rendant hommage à notre action, et je l'en remercie.

Il a ensuite évoqué un certain nombre de points précis, la Moldavie notamment. Monsieur le sénateur, nous n'avons pas oublié la Moldavie. Si je n'ai malheureusement pas pu m'y rendre moi-même compte tenu de mon emploi du temps, le secrétaire général du Quai d'Orsay y a été reçu, voilà quelques jours avec le rang de ministre. Il a fait l'objet d'honneurs et d'égards qui s'adressaient à la France à travers sa personne.

Nous n'avons pas pu y ouvrir une ambassade. Néanmoins, un ambassadeur en mission, qui ne résidera pas sur place pour l'instant mais qui assumera la tâche d'ambassadeur, sera nommé pour la Moldavie en 1995.

La Moldavie est désormais membre de l'Union latine, qui regroupe vingt-neuf Etats ayant en commun leurs racines latines. Le secrétaire général du Quai d'Orsay me disait - j'apporte de l'eau à votre moulin - qu'il avait été frappé de voir combien était vivante la francophonie en Moldavie. C'est vrai qu'on parle le français en Moldavie, et cela nous impose un certain nombre de devoirs.

Vous avez longuement évoqué l'Europe. Je ne développerai pas trop ce thème que d'autres orateurs ont déjà traité. En effet, nous aurons l'occasion d'en reparler dans les prochains jours. Je dirai seulement qu'un soutien de M. Major à un certain nombre d'idées sur l'Europe ne m'inquiète pas. La Grande-Bretagne est dans l'Europe. Je

ne sais plus qui, parmi les orateurs, nous a incités à entretenir avec la Grande-Bretagne des relations étroites. D'ailleurs, depuis un an et demi, la presse fait état de l'embellie franco-britannique. Cela ne m'inquiète donc pas.

Ce qui m'inquiéterait, ce serait une divergence profonde avec l'Allemagne. En effet, rien ne sera possible en Europe, c'est évident, si la France et l'Allemagne ne continuent pas à œuvrer main dans la main. Mais je suis très serein sur ce point. La volonté politique de maintenir cette relation privilégiée entre la France et l'Allemagne existe dans les deux pays. Nous l'avons constaté à l'occasion du dernier sommet franco-allemand qui s'est tenu à Bonn. L'ambiance y était tout à fait excellente, et les divergences que nous pouvons naturellement avoir sur tel ou tel dossier ont été réglées.

Le Premier ministre a d'ailleurs proposé, vous le savez, la mise en chantier d'un nouveau traité de l'Élysée pour renforcer encore ce couple franco-allemand.

Par conséquent, il n'y a pas antinomie. Et quand je lis les déclarations du chancelier Kohl, je me rends compte qu'elles sont très proches de propos que peuvent tenir M. le Premier ministre, M. Alain Lamassoure ou moi-même.

Je vous rejoins pleinement sur un point : ne versons pas dans des querelles de vocabulaire. Ressortir aujourd'hui le spectre du fédéralisme ne sert à rien, parce que c'est un concept qui est soit vide de sens, soit totalement déconnecté de la réalité.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Alain Juppé,** *ministre des affaires étrangères.* M. Guéna a fait, sur les perspectives de la construction européenne, un exposé auquel je n'ai rien à redire. De nombreuses pistes intéressantes ont été tracées. Je formulerai juste une réflexion.

Vous avez souligné, monsieur le sénateur, la difficulté pour la France de mener une politique étrangère à partir de 1958, du temps où existaient les deux blocs. Je ne voudrais pas cultiver le paradoxe, et ce n'est certainement pas une nostalgie du passé, mais je me demande parfois si ce n'était pas plus facile alors : lorsqu'il y avait deux camps, il était peut-être plus aisé de se dire qu'on n'était dans aucun des deux. En fait, avec le jeu des alliances, nous étions nécessairement dans l'un, mais nous pouvions cultiver notre originalité. Quand le monde est à ce point éclaté, imprévisible, fluide et changeant comme il l'est aujourd'hui, il est peut-être plus difficile, en effet, d'avoir quelques points de repère. Mais il s'agit là d'une considération un peu théorique.

Enfin, j'évoquerai l'intervention de M. Caldaguès. Je suis ministre des affaires étrangères. Par conséquent, je suis astreint, dans l'expression de mes idées, à une certaine retenue qu'un membre de cette Haute Assemblée n'est peut-être pas obligé de respecter au même niveau. Mais j'aime bien qu'on dérange les idées toutes faites, monsieur le sénateur, et, dans votre propos, vous avez eu raison, me semble-t-il, d'en dérangeur quelques-unes, même si, s'agissant de l'analyse historique des faits, on pourrait discuter plus longuement. On propage, depuis quelque temps, c'est exact, dans la presse française, une vision beaucoup trop simplificatrice et, paradoxalement, manichéenne, de ce conflit affreux, ce qui ne fait pas progresser la recherche de solutions.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai sans doute été trop long, mais j'ai essayé d'apporter des réponses à l'essentiel de vos questions. Je voudrais, en terminant, vous adresser tous mes remerciements, d'abord pour la

décision que vous vous préparez à prendre, si j'ai bien compris, à savoir l'approbation du projet de budget de mon ministère, ensuite, et surtout, pour la compréhension dont vous avez fait preuve à l'égard des efforts que nous tentons de déployer pour que la France ait une politique étrangère. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits du ministère des affaires étrangères, et figurant aux états B et C.

#### ÉTAT B

**M. le président.** « Titre III, 277 626 945 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

**M. Claude Estier.** Le groupe socialiste s'abstient.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** « Titre IV, 237 557 704 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

#### ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme, 249 930 000 francs.

« Crédits de paiement, 89 930 000 francs. »

Par amendement n° II-53, M. Chaumont, au nom de la commission des finances, propose :

I. - De réduire ces autorisations de programme de 10 000 francs.

II. - De réduire ces crédits de paiement de 10 000 francs.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** La commission des finances s'est émue de la réduction constante des dépenses en capital du ministère des affaires étrangères. Ces crédits - je l'ai déjà expliqué ce matin, je n'y reviendrai donc pas - ne permettent même pas d'assurer l'entretien des bâtiments, ni, par conséquent, de faire face aux acquisitions nécessaires et aux constructions.

C'est la raison pour laquelle la commission a présenté cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** A la lumière du débat que nous venons d'avoir, j'aborde la discussion avec M. Chaumont avec une certaine prudence.

Je lui ferai toutefois observer que les crédits d'investissement du ministère des affaires étrangères ont été augmentés, de manière significative, ces trois dernières années, afin de permettre l'ouverture d'ambassades en Europe centrale, l'aménagement, à Paris, des nouveaux locaux du boulevard Saint-Germain et, à Nantes, la construction d'un bâtiment neuf. Lorsqu'on accomplit un effort exceptionnel pendant une période exceptionnelle, il n'est pas anormal ensuite de « lever le pied ».

En outre, comme je l'ai déjà indiqué, les crédits qui sont inscrits dans la loi de finances initiale ne permettent pas de mesurer la totalité de l'effort qui est consenti en faveur de la politique immobilière du ministère. Des crédits supplémentaires seront inscrits dans le collectif budgétaire. Je rappelle les chiffres : 113 millions de francs

de crédits de paiement seront affectés à l'immeuble de la représentation permanente à Bruxelles, au périmètre de sécurité à Alger sur le parc Peltzer et au lancement de la rénovation du centre de conférences internationales avenue Kléber ; de la même manière, la construction de notre ambassade à Berlin fera l'objet d'un financement particulier.

Sous le bénéfice de ces précisions, je pense que M. le rapporteur spécial voudra bien retirer son amendement et je l'en remercie à l'avance.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur spécial, l'amendement est-il maintenu ?

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** Sur le plan des principes, le Sénat n'est pas favorable aux lois de finances rectificatives et préférerait que les crédits fussent inscrits dans les budgets primitifs...

**M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.** Moi aussi !

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.** ... ce qui contribuerait à une meilleure gestion des crédits ministériels et au bon fonctionnement de la démocratie dans ce pays.

Toutefois, compte tenu du fait que la loi de finances rectificative prévoit 113 millions de francs de crédits supplémentaires, somme qui est loin d'être négligeable, je retire cet amendement, car il s'agit d'un geste significatif.

**M. le président.** L'amendement n° II-53 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme, 27 000 000 francs.

« Crédits de paiement, 20 000 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires étrangères.

(**M. Yves Guéna remplace M. Jean Faure au fauteuil de la présidence.**)

**PRÉSIDENT DE M. YVES GUÉNA**

**vice-président**

5

#### RAPPORT RELATIF À L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

##### Déclaration du Gouvernement et débat sur ce rapport

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la déclaration du Gouvernement suivie d'un débat sur le rapport relatif à l'évolution des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

La parole est à Mme le ministre d'Etat.

**Mme Simone Veil**, *ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous voici réunis pour un débat sur la sécurité sociale, débat qui fait suite à celui qui s'est tenu le 14 novembre dernier à l'Assemblée nationale.

Ce débat constitue la concrétisation d'une des dispositions de la loi du 25 juillet 1994, loi tout entière consacrée à améliorer la transparence et le contrôle démocratique de la gestion de la sécurité sociale.

J'ai affirmé à l'Assemblée nationale que j'assumais totalement ce débat, qu'il aurait été facile d'éviter en invoquant les délais très courts entre le vote de la loi et la session d'automne, ainsi que le terme prochain du mandat du Gouvernement.

Je maintiens totalement mes propos : j'assume et je revendique la responsabilité de la « genèse » de ce débat. Les quelques commentaires dubitatifs que j'ai lus sur son utilité m'ont renforcée dans mes convictions : la société française n'est pas encore habituée à ce que le Parlement soit un lieu de débat sur la sécurité sociale, institution dont l'influence sur la vie quotidienne des Français justifie pourtant pleinement que le Parlement s'en préoccupe.

Je crains cependant que la sécurité sociale ne « fasse pas encore recette », si j'ose dire, et je remercie tous ceux qui sont là ce soir, malgré l'heure, pour entamer ce débat.

Je suis de celles et de ceux qui souhaitent la revalorisation du rôle du Parlement. Cet objectif ne sera atteint que si l'on y traite non seulement de la « politique » au sens étroit du terme, mais également de tout ce qui fait la vie quotidienne des Français, la réalité de leur existence, avec ses peines et ses satisfactions.

Ce débat annuel n'a pas nécessairement de conséquences immédiates, mais, par l'approche globale et cohérente qu'il autorise, il doit permettre ultérieurement au Parlement de prendre position, en toute connaissance de cause, sur les multiples dispositions qui lui sont soumises chaque année par le Gouvernement.

Bien sûr, il s'agit d'une première expérience, et tout n'est pas parfait, tout n'est pas « rodé ». Mais je ne doute pas que les prochains rapports du Gouvernement seront encore plus riches que celui de cette année.

Je sais bien que nos échanges auraient pu être mieux organisés et mieux préparés. Mais cela est secondaire par rapport à ce qui, me semble-t-il, fera date : le débat a eu lieu à l'Assemblée nationale, il a lieu aujourd'hui au Sénat. Désormais, il aura lieu chaque année dans les deux assemblées et permettra ainsi plus de transparence, plus de dialogue, plus d'attention portée à la sécurité sociale, plus de cohérence dans les choix qui la concernent.

D'ailleurs, pour vous livrer une conviction profonde, il me semble toujours préférable de faire les choses, même imparfaitement, plutôt que de ne rien faire. Faire expose à la critique, ne rien faire est plus confortable, mais je suis convaincue que, sans débat, sans transparence, sans réflexion collective, parfois contradictoire, nous ne pourrions faire progresser la sécurité sociale et éviter qu'elle ne disparaisse, en tout cas, qu'elle ne soit fort réduite.

Certains ont pu être déçus par le fait que le débat à l'Assemblée nationale n'a pas fait émerger d'idées spectaculaires, propres à susciter de gros titres. Moi, pas. En matière de sécurité sociale, comme dans bien d'autres domaines, les idées spectaculaires ne sont souvent que des idées simplistes. Le rapport Soubie, rédigé par et avec l'aide des meilleurs experts en la matière, vient à nouveau de le démontrer, puisqu'il a précisément évité ce type

d'idées. J'ai lu parfois dans la presse, notamment ce matin, que ce rapport ne comportait que des propositions plus ou moins hétérogènes.

Ce qui m'a frappé à l'Assemblée nationale – et je ne doute pas qu'il en soit de même au Sénat – c'est que la plupart des intervenants, à de rares exceptions près, se sont gardés de tout effet de tribune, mais ont apporté leur contribution à une approche sérieuse, réfléchie, cohérente des grands problèmes de la sécurité sociale.

Dans tous les pays développés, la protection sociale est confrontée à une grave crise due à la démographie, au progrès médical, à la situation de l'emploi et à la difficulté de maîtriser un système devenu aussi lourd que complexe et qui, de ce fait, génère lui-même sans cesse de nouveaux besoins.

Aucun pays, en matière d'assurance maladie notamment, n'a réussi à ce jour à créer un système autorégulateur, qui ne nécessiterait aucune intervention des pouvoirs publics.

L'Allemagne, souvent citée en exemple, et qui a réalisé des réformes courageuses et intéressantes, est néanmoins sans arrêt contrainte de remettre sur le métier la réforme de l'assurance maladie. D'ores et déjà, la réforme de Seehoffer, la troisième en quelques années, qui a produit des résultats si spectaculaires en 1993, semble voir ses effets s'atténuer.

Je n'évoque que pour mémoire les Etats-Unis, dont l'exemple suffit à montrer les limites de la thèse selon laquelle le marché, dans le domaine de la santé, serait le meilleur régulateur possible. La seule loi du marché, en matière de santé, coûte très cher à la collectivité et génère des exclusions incompatibles avec l'objet même de la protection sociale, voire avec nos principes de solidarité.

En France, cette crise de la protection sociale prend une acuité particulière pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la protection sociale y est plus ambitieuse que dans beaucoup d'autres pays, notamment dans le domaine de la famille. On ne peut que s'en féliciter. Il faut souligner également qu'elle joue un rôle plus important que dans beaucoup d'autres pays pour garantir les revenus des retraités.

Ensuite, ses ressources sont, plus qu'ailleurs, fondées sur la masse salariale du fait de la prédominance, dans le financement, des cotisations assises sur les revenus du travail. L'augmentation du chômage et le moindre dynamisme des salaires tarissent les ressources de la sécurité sociale française, alors même que le poids des charges sur les salaires est dénoncé.

En outre, notre système d'assurance maladie se caractérise par la coexistence, quasiment unique dans les pays développés, d'une médecine libérale avec un haut degré de socialisation de la dépense. De ce fait, en l'absence de mécanisme régulateur, ni le prescripteur ni le consommateur n'ont intérêt à une modération de la dépense. Leur entente se fait nécessairement au détriment de la sécurité sociale.

Enfin, une gestion à courte vue de notre système de sécurité sociale a sans cesse retardé les inéluctables ajustements, rendus pour cette raison encore plus difficiles et plus douloureux.

J'ai été frappée par l'annonce récente d'une réforme des retraites au Japon, alors même que les caisses de retraite y sont excédentaires : cette réforme a été jugée nécessaire pour faire face aux besoins qui apparaîtront dans vingt-cinq ans. En France, on attend trop généralement le dernier moment.

Pour faire face aux problèmes de la sécurité sociale, il faut bien être conscient de cette double réalité : nos problèmes sont communs à l'ensemble des pays développés, mais ils sont accrus par les spécificités de notre système et par sa relative inertie, ce qui explique la situation financière actuelle.

Sur ce constat, je ferai deux remarques :

Sans politique volontariste, la sécurité sociale est structurellement déficitaire. Le déficit reporte sur les générations futures l'apurement du passif. Cependant, outre les conséquences macroéconomiques détestables de l'accroissement de la dette publique, la pérennisation du déficit revient à transmettre aux générations futures une protection sociale de plus en plus délabrée et des dettes à assumer, contractées par les générations qui ont profité, elles, pleinement de la protection sociale.

Cette idée n'est pas supportable, notamment pour les personnes de ma génération. Au moment où l'on parle beaucoup de la jeunesse, nous avons un devoir minimal vis-à-vis des jeunes générations, qui est de leur transmettre un système social en état de marche, avec des droits, des créances sur l'avenir, et non pas seulement des dettes du passé à supporter. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Pendant des années, la progression excessivement rapide des dépenses était acceptée, car la croissance économique et les relèvements périodiques des prélèvements sociaux permettaient d'y faire face. Il faut dire aussi que l'inflation facilitait la trésorerie !

La récession de 1993 a mis à nu la fragilité de cet édifice. Dès que j'ai pris mes fonctions, j'ai alerté sur la gravité de la situation, non pas pour stigmatiser la gestion passée, mais pour prévenir les uns et les autres que le redressement serait long. Lors de la réunion de la commission des comptes de juin 1993, j'ai bien dit que ce « serait une œuvre de longue haleine ». Quels que soient les efforts du Gouvernement, il est clair que le retour à l'équilibre est une affaire de plusieurs années.

Face à cette situation dramatique, les efforts du Gouvernement et de l'ensemble des acteurs de la protection sociale, caisses et professions de santé notamment, n'ont pas été vains.

Nous avons pris des mesures d'urgence, dont le relèvement de la CSG, nous avons réalisé la réforme des retraites, nous avons relancé la politique familiale - c'est un investissement pour l'avenir - nous avons mis en place les instruments d'une maîtrise médicalisée des dépenses.

Les effets d'une telle action, qui se veut une politique à long terme en rupture avec les mesures d'ajustement ponctuel qui ont été le lot commun des plans de redressement de la sécurité sociale, ne pourront être réellement appréhendés que dans plusieurs années.

Cependant, d'ores et déjà, l'inflexion de la courbe des dépenses est sensible - les taux de progression ont été divisés par deux - d'ores et déjà, les dépenses n'évoluent pas plus vite que les recettes, d'ores et déjà, le déficit est stabilisé.

C'est néanmoins insuffisant. D'une part, nous sommes encore loin de l'équilibre financier. D'autre part, la maîtrise des dépenses est fragile et, peut-être, provisoire.

Dès lors, que devons-nous faire ?

Pour mieux appréhender la situation financière des prochaines années, le Gouvernement a présenté plusieurs scénarios. J'ai été étonnée de constater que la plupart des

commentateurs n'en ont retenu qu'un seul. Ils ont cru comprendre que le Gouvernement considérait que le scénario rétablissant l'équilibre en 1997 allait de soi, d'où la qualification d'« optimiste » accolée au rapport demandé par le Gouvernement.

Or ce scénario de rééquilibrage par la seule maîtrise des dépenses ne va pas de soi. C'est bien pourquoi il n'est qu'un des scénarios envisagés.

Le premier scénario prend pour hypothèse une progression des dépenses d'assurance maladie parallèle à celle du produit intérieur brut, en soulignant que le résultat serait d'ores et déjà meilleur que celui qui est enregistré jusqu'ici.

Or ce scénario aboutit à plus de 30 milliards de francs de déficit de l'assurance maladie en 1997. Il n'y a donc aucune complaisance dans ces projections, aucune volonté de dissimuler en quoi que ce soit l'importance des efforts qui restent à accomplir.

Pour autant, il ne faut pas considérer que le retour à l'équilibre durable est un exercice impossible. Plusieurs facteurs le rendent envisageable.

Notons, tout d'abord, la prise de conscience de la plupart des acteurs du système de protection sociale, qui s'accordent à reconnaître que la dérive des dépenses est devenue insupportable.

Il faut saluer cette prise de conscience, car elle n'était pas acquise voilà quelques années, et lorsque l'on regarde d'autres domaines de la dépense publique, on s'aperçoit qu'il n'est pas si courant de considérer qu'un niveau élevé des dépenses n'est pas un bien en soi.

Il reste cependant à généraliser cette prise de conscience, notamment en milieu hospitalier.

C'est en concentrant tous les moyens disponibles sur les soins utiles aux malades qu'on leur apportera la meilleure réponse possible. Efficacité médicale et efficacité économique ne sont pas incompatibles : ce n'est pas dans les établissements les moins bien gérés que l'on pratique la meilleure médecine !

Je vois un autre facteur favorable dans la reprise économique : elle devrait améliorer les ressources de la sécurité sociale, si l'on veut bien se garder de la priver, par avance, des retombées de cette reprise.

Enfin, la démographie médicale et paramédicale, qui a joué un si grand rôle dans l'accroissement des dépenses dans les années soixante-dix et quatre-vingt, devrait se stabiliser dans les prochaines années.

On ne parviendra pas à préserver le système sans volonté politique, sans cohérence et constance dans la stratégie des pouvoirs publics, sans participation de l'ensemble des acteurs du système à la réalisation de cet objectif, sans choix courageux dont le rapport que j'ai demandé à M. Soubie montre clairement la nature et l'importance.

L'enjeu en vaut-il la peine ? La réponse est évidemment positive. L'ampleur des efforts nécessaires pour maîtriser les dépenses est telle qu'elle dissimule parfois la finalité réelle de cette action, qui je rappelle, vise à préserver notre sécurité sociale.

N'ayons pas peur des mots : le rééquilibrage financier de la sécurité sociale comme sa pérennité sont autant de choix de société.

Je suis frappée par le décalage existant entre l'image de la sécurité sociale, qui est trop souvent considérée sous le seul angle institutionnel, et l'importance réelle de la sécurité sociale dans la vie quotidienne des gens. Pour des millions de nos concitoyens, en effet, qu'ils soient malades, âgés, handicapés ou chefs de famille nombreuse,

la sécurité sociale constitue la plus grande source de revenus. Elle est seule susceptible de leur donner les moyens de vivre dignement ; elle est seule susceptible de leur permettre de faire face aux échéances douloureuses de la vie.

A titre d'exemple, le récent sommet sur le sida a permis, sinon de mesurer, du moins d'appréhender le gouffre existant entre ceux qui sont confrontés à cette maladie en France ou dans d'autres pays bénéficiant d'une protection sociale développée et ceux qui doivent faire face à la même maladie dans des pays privés de toute protection sociale.

En France, nous sommes tellement habitués à cette présence de la sécurité sociale que la tentation est grande de considérer qu'elle va de soi. Il n'en est rien ! Il suffit d'observer ce qui se passe au-delà de nos frontières pour s'en convaincre.

Dans une société tout entière tendue vers la recherche de l'efficacité, il est vrai que la sécurité sociale tranche. Face aux valeurs individualistes dominantes, elle fait appel à des valeurs collectives qui ont pour nom justice, équité, solidarité, dignité de la personne, autant de valeurs sans lesquelles l'action publique, l'action politique, n'aurait de mon point de vue aucun sens.

**M. Charles Descours.** Très bien !

**Mme Simone Veil,** *ministre d'Etat.* Pour 1995, ces orientations se traduisent, en premier lieu, par une consolidation de la maîtrise médicalisée des dépenses et, en second lieu, par un effort accru en direction des priorités sociales les plus aigües.

Plus personne ou presque ne conteste la nécessité de la maîtrise médicalisée des dépenses. Encore faut-il ne pas se contenter de discuter et traduire tant dans les accords conventionnels que dans les pratiques de chacun les intentions ainsi affichées.

A cet égard, je dois vous faire part, mesdames, messieurs les sénateurs, de ma préoccupation devant la reprise des dépenses d'assurance maladie depuis la rentrée. Si elle devait se poursuivre, cette reprise amènerait nécessairement les pouvoirs publics, après les élections présidentielles et quels qu'en soient les résultats, à en tirer les conséquences.

Pour ma part, je souhaite ardemment le succès de la maîtrise médicalisée. Dans l'expression : « maîtrise médicalisée des dépenses », il y a le terme « médicalisée », qui signifie que les outils de régulation sont des outils médicaux concourant à une politique de meilleure santé publique, et non les instruments d'un pouvoir aveugle et discrétionnaire.

Mais, dans la même expression, on trouve aussi les mots : « maîtrise des dépenses ». Il y a là une obligation de résultat. C'est le droit et le devoir du Gouvernement de la rappeler aux partenaires conventionnels.

Pour autant, il ne faut pas dramatiser. Pour le moment, les résultats des derniers mois ne remettent pas en cause les prévisions de dépenses sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, les partenaires conventionnels ont fait jusqu'ici la preuve de leur sens des responsabilités et sont conscients des risques que ferait courir l'échec des négociations actuelles ou la conclusion d'accords qui aggraveraient le déficit, et que, du reste, le Gouvernement ne saurait accepter.

Nous travaillons en bonne intelligence avec les caisses d'assurance maladie, notamment la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, ainsi qu'avec

les représentants des médecins signataires pour qu'une nouvelle étape de la mise en œuvre de la convention médicale soit franchie au début de l'année prochaine.

Ainsi, en ce qui concerne les références médicales, l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale, l'ANDEM, vient de remettre ses conclusions qui sont actuellement examinées par les parties conventionnelles. Au terme du processus, nous devrions pouvoir accroître très sensiblement en 1995 le champ des références médicales, notamment en ce qui concerne l'activité des spécialistes, tout en ayant pris le temps de les doter de toutes les garanties scientifiques nécessaires.

Toutes les enquêtes montrent que les références médicales ont d'ores et déjà changé la pratique de nombreux médecins et qu'elles sont bien acceptées, car elles représentent aussi une aide à la prescription fondée sur les connaissances thérapeutiques les plus actualisées. Je crois vraiment que tous – prescripteurs, malades, représentants du système de santé et de protection sociale – tirent avantage de cette innovation.

Quant au codage des actes et des prescriptions, complément indispensable des références médicales opposables, il avance, puisque les travaux de rédaction des textes réglementaires sont désormais achevés. Certes, l'élaboration a été longue, car nous avons tenu à ce qu'elle se fasse en étroite collaboration avec les professionnels concernés, au sein notamment du comité national paritaire de l'information médicale. C'est désormais à la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi qu'au Conseil d'Etat d'examiner ces textes.

Enfin, le document fixant les modalités d'application du dossier médical et du carnet médical, qui est destiné à faciliter la circulation des informations médicales, sera très prochainement publié. Les caisses d'assurance maladie ont pris les dispositions nécessaires pour que les personnes âgées de plus de soixante-dix ans et atteintes de plus de deux pathologies – soit plus de quatre millions de personnes – puissent, dès le premier trimestre de 1995, bénéficier d'un carnet médical dans lequel figureront les principaux éléments ayant trait à leur état de santé.

Une fois par an, grâce à l'ensemble des informations contenues dans le dossier du suivi médical et dans le carnet, le médecin généraliste librement choisi par le patient effectuera un bilan de l'état de santé de la personne et bénéficiera, à cet effet, d'une rémunération spéciale équivalant à deux consultations.

C'est un pas décisif pour améliorer la coordination des soins et pour éviter les redondances d'actes ou de prescriptions, qui peuvent se révéler néfastes pour la santé des intéressés et, en tout état de cause, sont inutilement coûteux pour l'assurance maladie.

Par ailleurs, les caisses d'assurance maladie seront incitées à accroître et à généraliser les actions de gestion du risque, c'est-à-dire l'ensemble des procédures d'information et de contrôle permettant, en utilisant toutes les ressources de la législation en vigueur, de pourchasser les gaspillages et les fraudes, qui révoltent, à juste titre, nos concitoyens.

Les affaires qui sont révélées ici ou là et qui ont parfois des prolongements judiciaires sont le signe de la ténacité des caisses, auxquelles j'apporte tout mon appui. La sécurité sociale ne doit plus être un « payeur aveugle », et tous ceux qui en abusent doivent être sanctionnés : c'est la contrepartie logique du système conventionnel, et les syndicats le comprennent d'ailleurs très bien.

Cette rigueur doit s'appliquer de la même façon au secteur hospitalier. Tout en faisant la part des besoins légitimes du personnel hospitalier et de ceux qui sont liés à la prise en charge de nouvelles pathologies, je suis convaincue depuis longtemps qu'il reste des marges de manœuvre pour mieux dépenser à l'hôpital.

Cette préoccupation doit être en premier lieu celle des conseils d'administration et de leurs présidents. Elle doit être aussi celle de la tutelle. Mais elle doit être surtout celle de toute la communauté hospitalière, responsables administratifs comme responsables médicaux, ces derniers étant trop souvent éloignés de telles considérations.

Cette plus grande rigueur dans la gestion du système a un double objectif : garantir la pérennité de la couverture sociale du pays qu'assure la sécurité sociale et aussi - j'y insiste - permettre le redéploiement de moyens vers des priorités nouvelles correspondant aux besoins sanitaires et sociaux les plus urgents apparus depuis quelques années.

C'est notamment parce qu'il n'a pas assez économisé sur le superflu que notre système de protection sociale n'a pas pu apporter de réponse suffisante aux besoins les plus urgents surgis de l'exclusion. C'est parce qu'il n'a pas assez bougé qu'il s'est trouvé en décalage avec les besoins de notre société qui, eux, ne cessent d'évoluer.

Parmi les priorités de la protection sociale en 1995, il y a, en premier lieu, le sida.

Le sida fait l'objet d'une enveloppe spécifique, dans les budgets hospitaliers, qui permettra de développer de nouveau les moyens affectés à cette priorité. Depuis 1988, ce sont 4 000 postes qui auront été créés en milieu hospitalier pour faire face à l'extension de la pandémie. En 1995, 3,9 milliards de francs seront consacrés, dans les hôpitaux, à la lutte contre le sida.

Je tiens, du reste, à rendre hommage à tous ceux qui ont eu à faire face à cette maladie en milieu hospitalier. Il y a eu un effort considérable pour prendre en charge, dans les meilleures conditions, les malades atteints de cette affection, au besoin en bousculant les organisations traditionnelles. C'est sans doute un exemple à méditer pour le fonctionnement de l'ensemble de l'hôpital.

Outre la prise en charge du sida, nous avons fixé une autre priorité à l'hôpital : la sécurité sanitaire, qui fait, elle aussi, l'objet d'une enveloppe spécifique.

En dehors de l'assurance maladie, les priorités vont à l'accueil aux jeunes enfants et aux personnes âgées dépendantes. La possibilité de bénéficier de l'allocation parentale d'éducation dès la naissance du deuxième enfant représente un progrès sensible pour concilier vie professionnelle et vie familiale, et les Français l'ont bien compris.

En ce qui concerne les personnes âgées dépendantes, 1995 verra, outre la création de 3 000 places de soins infirmiers à domicile et de 3 000 places de section de cure médicale, la mise en œuvre d'une expérimentation de l'allocation dépendance dans douze départements.

Je suis d'autant plus heureuse de le dire devant le Sénat que c'est sur sa proposition, à la suite de l'adoption d'un amendement, que nous avons mis en place cette expérimentation, en concertation avec les caisses concernées et l'assemblée des présidents de conseils généraux.

Au-delà des mesures d'ores et déjà arrêtées pour 1995, il conviendra, dans les mois à venir, de prendre position sur deux sujets qui sont, à l'heure actuelle, au cœur des débats sur la sécurité sociale : le financement et l'organisation de l'assurance maladie.

Vous n'ignorez pas qu'un rapport a été demandé par le Gouvernement sur chacun de ces sujets.

M. de Foucauld, commissaire au Plan, devrait remettre les conclusions de ses travaux d'ici à un mois, après avoir consulté les partenaires sociaux.

MM. Soubie, Prieur et Portos ont remis leur rapport lundi dernier au Premier ministre. Ce rapport sera transmis dans les prochains jours aux commissions des affaires sociales des deux assemblées pour qu'elles puissent élaborer leur propre travail.

Il est prématuré d'engager un débat de fond sur un rapport que vous n'avez pas encore pu étudier et dont l'ampleur exige un examen attentif. Je souhaite cependant formuler déjà quelques réflexions.

En premier lieu, ce Livre blanc, que j'ai personnellement voulu, s'inscrit de façon totalement cohérente dans le déroulement de l'action du Gouvernement.

Ce n'est pas que nous soyons restés inertes depuis vingt mois, mais ce travail de mise à plat du système était indispensable pour approfondir et inscrire dans la durée la démarche que nous avons engagée !

Rien de tel n'avait été fait quand j'ai pris mes fonctions, alors qu'il existait un Livre blanc sur les retraites qui a permis d'engager sans tarder la réforme nécessaire.

Même si le sujet de l'assurance maladie est infiniment plus complexe que celui de la retraite, il s'agit bien de la même démarche.

Sur l'analyse de la situation, je ne peux qu'exprimer mon plein accord avec les conclusions du Livre blanc. Il y est affirmé avec force que notre système de santé peut améliorer nettement ses performances en conjuguant une plus grande qualité avec un meilleur contrôle de la dépense.

Il y est démontré de façon très argumentée que ce n'est pas l'instauration de mécanismes de régulation, reposant sur l'évaluation de l'utilité des dépenses, qui entraînerait le rationnement des soins. C'est, au contraire, l'emballlement d'un système sans régulation qui induit, lentement mais sûrement, un rationnement insidieux, sans que personne n'ait vraiment été appelé à faire des choix délibérés en fonction de priorités explicites.

Si le Livre blanc avait pour seule utilité de faire passer ce message dans l'opinion publique, il aurait déjà rempli un certain rôle !

Mais il indique également qu'on peut et qu'on doit agir utilement tout en respectant trois exigences fondamentales qu'il appelle le « triangle d'or », à savoir la solidarité, sur laquelle se fonde la sécurité sociale, ce qui est véritablement libéral dans la médecine et la qualité des soins, dont l'Etat est garant.

Le Livre blanc expose de façon claire et précise les divers systèmes de couverture maladie, ceux qui existent dans divers pays ainsi que d'autres que l'on pourrait concevoir.

Là encore je ne peux qu'être d'accord avec le jugement selon lequel il faut savoir regarder et, le cas échéant, emprunter ce qui se fait au-delà de nos frontières, tout en étant conscient qu'il n'existe nulle part au monde un modèle idéal et qu'il faut, en ce domaine aussi, tenir compte des habitudes, des conditions, de la culture d'un pays.

Le Livre blanc montre, au passage, combien tous les pays confrontés au même problème peinent à trouver des solutions définitives.

Les auteurs de ce document soulignent également que l'affirmation du rôle de l'Etat, en tant que régulateur, n'est incompatible ni avec un rôle renforcé et clarifié des partenaires sociaux dans la gestion du système ni avec une certaine mise en concurrence des producteurs de soins.

C'est un des débats essentiels que nous aurons à mener. Pour ma part, en tout cas, j'ai toujours été convaincue que l'autonomie de gestion sur le plan local devait nécessairement avoir pour contrepartie une définition plus active et plus forte des priorités des politiques publiques par l'Etat.

**M. Jean-Pierre Fourcade**, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

**Mme Simone Veil**, ministre d'Etat. Une vraie politique de santé publique et d'assurance maladie exige un Etat fort avec des administrations disposant de moyens suffisants.

Là encore, je rejoins les conclusions des auteurs du Livre blanc, même si leurs propositions de réorganisation administrative peuvent être discutées. Je sais que c'est un souci que partage également le Sénat, qui l'a manifesté à plusieurs reprises.

Enfin, le Livre blanc propose de conforter la maîtrise médicalisée des dépenses de santé, rejoignant ainsi les orientations du Gouvernement. Le débat portera certainement sur les outils de ce renforcement, mais, en tout état de cause, le Livre blanc répond bien, là aussi, à son objet en ouvrant le débat.

Une des approches qui me paraît particulièrement justifiée consiste à mieux faire le lien entre les objectifs de santé publique et les objectifs d'évolution des dépenses, sachant qu'il pourrait revenir au Parlement de fixer les grandes orientations dans ces deux domaines.

Une fois ces objectifs fixés, il appartiendrait aux partenaires de gérer le système, le respect des objectifs étant garanti par des mécanismes appropriés.

Avec ce Livre blanc est apportée une contribution décisive au grand débat national sur la politique de santé publique et l'assurance maladie, que j'ai souhaité et qui, n'en doutons pas, aura des suites concrètes dans les prochains mois et les prochaines années.

Dès la semaine prochaine, je présenterai au conseil des ministres un ensemble d'orientations concernant la politique du médicament qui vont dans le sens de ce qui est préconisé par ce rapport ; d'autres mesures seront annoncées au début de l'année prochaine.

En ce qui concerne maintenant le financement, je me contenterai de quelques observations.

Première constatation : ce qui est ressource pour la sécurité sociale constitue une charge pour ceux qui supportent ces prélèvements. La répartition de ces prélèvements doit donc être le plus conforme possible à la logique des prestations servies, à l'équité et aux impératifs économiques et sociaux. Le souci d'alléger le coût du travail conduit nécessairement à s'interroger sur la structure de financement de la sécurité sociale.

J'observe, ensuite, que des ressources dont l'assiette croît spontanément à un rythme raisonnable sont, bien évidemment, nécessaires à l'équilibre financier de la sécurité sociale. S'il est indispensable de modérer l'évolution des dépenses, il est illusoire de se fixer comme objectif de les diminuer en valeur absolue, sauf à renoncer à des pans entiers de notre protection sociale.

Il faut donc, pour assurer un équilibre durable des comptes de la sécurité sociale, disposer de ressources dynamiques.

Au regard de ces ambitions, le jugement sur les ressources actuelles de la sécurité sociale doit être nuancé.

Le déplaçonnement des cotisations, la création de cotisations sur les revenus de remplacement, la création de la CSG, la fiscalisation progressive de la branche famille ont déjà modifié sensiblement le financement du régime général, même si on ne s'en est pas toujours rendu compte.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1980, les charges patronales dues au régime général pour un salarié payé au SMIC étaient de 34,6 p. 100 ; elles ne sont plus que de 24,9 p. 100. Il est vrai que cette baisse a été partiellement compensée par les décisions d'augmentations prises par le CNPF et les syndicats au sein de l'UNEDIC et des régimes complémentaires.

Je le dis non pas pour mettre en cause ces décisions, mais pour rappeler qu'il est un peu facile de déplorer que l'Etat n'allège pas plus les charges lorsqu'on les augmente par ailleurs.

Cela étant, il est vrai qu'il faut aller plus loin dans l'élargissement des ressources de la sécurité sociale. Même si la réflexion sur les charges sociales ne doit pas dispenser d'une réflexion sur la fiscalité des entreprises et des ménages, il est souhaitable de diminuer la part prise par les salaires dans le financement de la protection sociale collective. Sous réserve des travaux définitifs du Plan, il semble exclu d'envisager un changement de financement radical. Il n'y a pas d'assiette miracle.

Toutefois, la pire des solutions consiste à exonérer au coup par coup, en invoquant une par une toutes les priorités de l'action publique, ce qui conduit seulement à réduire l'assiette, à devoir augmenter les taux ultérieurement et donc à accroître les iniquités et les insatisfactions devant le prélèvement social.

C'est, bien au contraire, par un prélèvement le plus large possible, supporté par tous et par tous les revenus, qu'on arrivera à diminuer les taux de prélèvement.

A cet égard, la CSG, éventuellement élargie, semble être, de l'avis des experts, celle qui, parmi toutes les solutions envisageables, répond le mieux à ces critères.

J'ai bien conscience, au terme de cet exposé, d'avoir été à la fois un peu longue et, en même temps, trop rapide sur certains sujets qui me tiennent à cœur et que, compte tenu de la richesse de la matière, je n'ai fait qu'effleurer.

Je pense notamment à la politique familiale, à la politique des personnes âgées, à la politique des handicapés, à l'amélioration de l'accès aux soins, à l'amélioration de la gestion de la sécurité sociale, à l'assainissement des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

Mais le débat que nous avons aujourd'hui ne peut traiter chacun de ces sujets au fond ; il a avant tout, pour vocation de les replacer dans une approche cohérente et volontariste. La sécurité sociale, ce n'est pas seulement un héritage, c'est une part de notre destin collectif que nous construisons et préservons tous les jours.

En luttant avec détermination contre l'inertie, la facilité, la subordination de l'intérêt général aux intérêts particuliers, nous conserverons ce bien commun et transmettrons ainsi aux générations futures des valeurs dont j'ai la conviction qu'elles sont essentielles à notre société. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants et du RDE.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

**PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY**  
**vice-président**

**M. le président.** La séance est reprise.

Dans la suite du débat consécutif à la déclaration du Gouvernement sur le rapport relatif à l'évolution des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, la parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Grâce à vous, madame le ministre d'Etat, le Parlement est en mesure, dès cette année, d'appliquer les dispositions de la loi qu'il a adoptée au printemps dernier et qui vise à renforcer son contrôle sur l'évolution financière de notre système de protection sociale.

Ainsi se trouve réalisé un vœu très ancien. A cet égard, mes chers collègues, vous vous souvenez que les lois de finances de 1980 et de 1991 avaient prévu l'organisation annuelle d'un débat sur la sécurité sociale, débat qui est resté lettre morte.

Au sein de la commission des affaires sociales, nous avons pensé que nous aurions pu aller plus loin que le débat que nous engageons aujourd'hui, et que nous aurions pu élaborer un projet de loi permettant d'établir clairement les comptes de la protection sociale. Nous nous sommes rangés à des arguments à la fois constitutionnels et politiques qui nous ont paru sérieux.

Le débat qui nous réunit aujourd'hui a été organisé selon des modalités que vous avez arrêtées, madame le ministre d'Etat, en concertation avec les présidents des deux assemblées et avec les présidents des quatre commissions parlementaires concernées. Je tiens à cette occasion à remercier mes collègues et amis MM. Poncelet et Arthuis, qui ont bien voulu faciliter l'intrusion de ce débat dans la discussion du projet de loi de finances.

Madame le ministre d'Etat, vous avez publié le rapport qui était prévu par la loi. Ce rapport est un bon instrument d'information et d'orientation, même si quelques éléments manquent encore.

Surtout, vous avez choisi de réunir la commission des comptes de la sécurité sociale avant l'ouverture de la discussion budgétaire au Parlement. Il s'agit d'une initiative essentielle qui nous permet de travailler dans de bonnes conditions. Permettez-moi de profiter de l'occasion pour saluer le secrétaire général de cette commission, dont chacun connaît la compétence, la rigueur et l'objectivité des analyses.

Enfin, madame le ministre d'Etat, et c'est très important, vous avez recueilli l'avis des conseils d'administration des organismes nationaux de protection sociale. J'aimerais en parler plus longtemps pour apaiser les inquiétudes des partenaires sociaux, qui ont voulu considérer parfois ce débat comme une immixtion illégitime du Parlement dans la gestion de la sécurité sociale.

Il suffira, pour rassurer les plus inquiets d'entre eux, de décrire le paysage dans lequel nous nous situons.

Notre système de protection sociale représente, cette année, une dépense globale de 2 300 milliards de francs. Sur ce total, 1 800 milliards de francs sont gérés par les

partenaires sociaux au titre des régimes de protection sociale de base, 110 milliards de francs concernent l'assurance chômage et 70 milliards de francs sont mis à la charge des collectivités locales, départements et commune.

Ces chiffres font apparaître que l'Etat participe au bouclage de l'ensemble du système. Après les recensements auxquels nous nous sommes livrés - ils ne sont sans doute pas tout à fait exhaustifs - l'Etat versera, en 1994, 158 milliards de francs aux régimes de base de la sécurité sociale, auxquels s'ajoutent ses autres contributions directes ou indirectes à la politique sociale.

Dans cet ensemble, les missions de l'Etat sont d'abord de déterminer le contenu de la politique sociale ; ensuite, de définir les champs respectifs d'intervention de la solidarité nationale, de la solidarité professionnelle, des solidarités locales et de l'initiative privée ; enfin, d'arrêter le montant des sommes dues par lui à chacun des trois autres acteurs au titre de la solidarité nationale qu'il appartient à la collectivité nationale de supporter et de déterminer leurs ressources propres.

Dès lors, la consultation du Parlement apparaît indispensable parce qu'il est seul compétent pour fixer les conditions dans lesquelles l'Etat doit s'acquitter de ses trois missions. Cette intervention n'a aucun effet sur l'autonomie de gestion des régimes de sécurité sociale. A ce sujet, mes chers collègues, la budgétisation des prestations sociales agricoles, réalisée depuis très longtemps, n'a nullement affecté l'autonomie de la mutualité sociale agricole.

Ces quelques remarques préalables étaient destinées, madame le ministre d'Etat, à rassurer ceux qui seraient quelque peu inquiets de cet initiative. Je voudrais maintenant vous présenter deux séries d'observations et formuler une proposition.

Première observation : votre rapport éclaire utilement le bilan de l'action du Gouvernement depuis deux ans, qui est satisfaisant, et les perspectives de l'évolution de la protection sociale.

Votre rapport, madame le ministre d'Etat, a deux grands mérites. Le premier est de rappeler la situation catastrophique dans laquelle se trouvaient les régimes de base de sécurité sociale au printemps de 1993, avec un déficit apparent de 113 milliards de francs et une perspective de déficit supérieure à 240 milliards de francs pour la fin de l'année 1994.

Cette estimation résultait à la fois de la crise que nous avons traversée et de l'absence d'initiatives de fond des gouvernements précédents. Il était bon de le rappeler.

Le deuxième mérite de votre rapport est de souligner l'importance et le nombre des initiatives que vous avez prises et des réformes que vous avez engagées pour maîtriser l'évolution des dépenses de sécurité sociale et pour redéfinir les conditions de leur financement.

Je ne reviendrai pas sur la création du fonds de solidarité vieillesse, sur l'engagement du processus de fiscalisation du financement des prestations familiales, sur le relèvement du taux de la contribution sociale généralisée et sur les réformes que vous avez entreprises pour essayer de mieux maîtriser les dépenses, pour prendre à bras-le-corps les problèmes posés par l'avenir de nos régimes de retraite, et, en matière de maladie, pour engager un plan de redressement faisant appel aussi bien à des mesures classiques qu'à une orientation vers une maîtrise médicalisée de l'ensemble de ces dépenses.

Vous avez également redéfini les priorités de la politique familiale et vous avez fait un très important effort de transparence, auquel la commission a été très sensible ; elle vous a d'ailleurs soutenue sur ce point.

D'abord, vous avez créé un fonds de solidarité vieillesse destiné à financer l'ensemble des charges qui sont supportées jusqu'à présent par les régimes et qui correspondent à une obligation de solidarité nationale.

Vous avez ensuite posé le principe, auquel nous sommes très attachés, de la compensation systématique des exonérations de cotisations accordées par l'Etat, soit pour des raisons de solidarité, soit dans le cadre de sa politique de l'emploi.

Vous avez enfin procédé à une séparation nette des trois branches de la sécurité sociale et tiré les conséquences de ces principes dans la gestion de leur trésorerie.

Je me bornerai à ce rappel très sommaire, mes chers collègues, parce que Mme le ministre d'Etat a longuement développé ces thèmes dans son discours liminaire.

Après avoir souligné l'énergie, la détermination et l'efficacité avec laquelle vous avez assumé vos responsabilités, madame le ministre d'Etat, vous comprendrez bien que je puisse maintenant émettre quelques réserves, qui vous concernent moins vous-même que certains de vos collègues, et qui reposent toutes sur un même constat.

Ma première réserve concerne le fonds de solidarité vieillesse. Comme mon excellent collègue M. Jean Arthuis l'a très gentiment et utilement rappelé dans son rapport général, je vous avais avertie, madame le ministre d'Etat, de la nécessité, en créant le fonds, de veiller à l'exhaustivité de la définition de ses missions, au risque, je l'avais parié, de devoir revenir devant le Parlement à plusieurs reprises.

Mes craintes étaient justifiées. Au cours de la présente session, pas moins de trois modifications législatives nous ont été proposées : la première dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social ; la deuxième dans l'article 17 du projet de loi de finances ; la troisième dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994.

Nous nous demandons d'ailleurs s'il s'agit de compléter le caractère exhaustif du fonds de solidarité vieillesse, ou, plus exactement, d'habiller de manière plus brillante un certain nombre de textes budgétaires.

Le Gouvernement doit respecter pleinement la vocation du fonds de solidarité vieillesse, qui est de décharger les régimes de sécurité sociale du poids et des obligations de solidarité nationale, et non point de permettre à l'Etat, par quelques astuces - j'en ai cité trois - d'alléger ses contraintes budgétaires.

Ma deuxième réserve concerne, vous l'imaginez, madame le ministre d'Etat, la gestion désastreuse des systèmes de compensation et de surcompensation, surtout lorsque cette dernière concerne la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qui, comme son titre ne l'indique pas, est compétente aussi bien pour le personnel des collectivités territoriales que pour le personnel hospitalier.

J'ai déjà évoqué ce problème à l'occasion de la discussion générale du projet de loi de finances et en présence de M. le ministre du budget. Je vous dirai simplement qu'il me paraît bizarre que vous ayez fixé un taux hospitalier à un niveau que l'on estime élevé sans régler le problème des cotisations à la CNRACL. Vous risquez aussi de mettre en déficit la totalité du système

hospitalier si, après les prélèvements innombrables et démesurés dont la CNRACL a fait l'objet, nous sommes obligés de relever les cotisations de cinq points.

Je sais que le ministre du budget a commencé à aller dans la voie de la sagesse en différant certains versements de la CNRACL à l'Etat, c'est-à-dire qu'on n'a pas appliqué le décret que vous avez dû signer, fixant à 38 p. 100 le taux de la surcompensation. Mais il est clair que, en 1995, le problème va s'aggraver, et que nous serons obligés de trouver une solution. Prendre des mesures de trésorerie destinées à retarder les échéances n'étant pas une solution de fond, j'espère que, d'ici à la fin du débat budgétaire, monsieur le président, monsieur le rapporteur général, nous aurons obtenu des garanties plus fermes sur l'avenir de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Permettez-moi de vous le dire, madame le ministre d'Etat - et c'est la grande lacune du rapport que vous nous avez commenté - contrairement à la loi que nous avons votée en juillet dernier, aucun élément n'y figure sur les problèmes de transferts de régime à régime, de compensation démographique et de surcompensation.

Si ces éléments apparaissaient en toute clarté, nous aurions d'ailleurs des surprises ! Nous verrions comment on prélève sur des régimes qui ont des règles données de départ à la retraite et de calcul de cette retraite pour aller vers des régimes spéciaux qui ont des règles différentes. Nous verrions également clairement les problèmes d'inéquité, comme disent certains, qui dominent notre société.

Troisième réserve, madame le ministre d'Etat - et une fois de plus, je m'adresse à vous comme membre du Gouvernement - certains, ici ou ailleurs, doutent que l'Etat employeur ne s'acquitte avec régularité et sincérité de ses obligations à l'égard de la sécurité sociale. La commission des affaires sociales souhaite donc, je tiens à le préciser, que sincérité, régularité et ponctualité soient désormais les caractéristiques de la gestion budgétaire de l'Etat à l'égard de son propre personnel.

Si M. le président de la commission des finances en était d'accord avec moi - mais je suis persuadé qu'il partagera mon avis - puisque nous avons confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes sociaux, il ne serait pas mauvais de lui demander, non seulement d'agir en contrôleur avisé de la régularité des comptes, mais aussi de s'assurer du comportement de l'Etat en temps réel.

**MM. Christian Poncelet, président de la commission des finances, et Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** J'en viens à ma deuxième série d'observations.

Madame le ministre d'Etat, s'agissant des taux vous avez proposé dans votre rapport un certain nombre de scénarios ou de *scenarii* - je ne sais pas ce que dirait M. Toubon, sans doute *scenarii*.

**M. Jean Chérioux.** Il s'en moque !

**M. Charles Metzinger.** Ce n'est pas de l'anglais !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Il me paraît nécessaire d'approfondir, voire d'infléchir votre action sur certains points pour atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés.

Je ne critiquerai pas ici le contenu de ces scénarios, car je crois, et c'est tout à votre honneur, que vous avez pris en compte les conséquences des mesures que vous préconisez. Par conséquent, je n'irai pas jusqu'à dire que

vous nous proposez un retour à l'équilibre pour 1997 en spéculant sur une baisse de la croissance des dépenses, par exemple, de maladie. Mais je ne les accepte qu'à un certain nombre de conditions.

D'abord, il faut poursuivre la réflexion en matière de recettes, car les comptes établis par la commission des comptes de la sécurité sociale font apparaître que le déficit évalué pour 1994 et 1995 va dépasser 100 milliards de francs - 105 milliards précisément. Il est donc clair que vous ne pourrez pas attendre 1996, voire 1997, pour décider d'augmenter les recettes !

Monsieur le rapporteur général me permettra de lui dire, avec toute l'amitié que nous nous portons réciproquement, que le recours à la taxe sur la valeur ajoutée ne me paraît pas être une bonne solution pour éponger ce déficit. Je préfère, quant à moi, m'en tenir à la contribution sociale généralisée.

**M. Jean Arthuis**, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Pas pour le déficit ! Pour les exonérations.

**M. Jean-Pierre Fourcade**, président de la commission des affaires sociales. Dois-je ajouter que ces ressources nouvelles ne remplaceront pas les cotisations ? Par conséquent, nous devons tous veiller avec beaucoup d'attention aux exonérations qui vont intervenir de manière non pas à les pérenniser, mais plutôt à sortir de cette logique binaire dont nous aurions intérêt à nous débarrasser et qui consiste à dire qu'en matière de cotisations patronales il n'y a que deux solutions : le droit commun ou l'exonération totale.

Comme je l'ai proposé au début du débat budgétaire, dès lors que la croissance créera des emplois supplémentaires et que le chômage reculera, nous pourrions doser les réductions de cotisations et nous orienter vers un système moins coûteux pour le budget de l'Etat et, par conséquent, pour les régimes sociaux.

S'agissant de la nécessité de maîtriser les dépenses de santé - puisque la totalité de votre rapport converge sur le point dépenses qui sont au cœur des perspectives financières, vous proposez d'associer plus complètement les professions de santé. Vous voulez aussi leur donner le sentiment que, dans votre démarche, vous êtes plus soucieuse de la santé et de la médicalisation de cette maîtrise.

Nous revenons des Etats-Unis, madame le ministre d'Etat, où les structures du système de soins comme le mode de solvabilisation de la demande sont très différents des nôtres. Le constat est clair : l'économie de santé est une économie d'offre dont la dérive est indépendante du niveau de solvabilisation de la demande. C'est donc bien sur l'offre qu'il faut agir, si l'on veut freiner la progression des dépenses.

Aux Etats-Unis, nous avons constaté une plus grande intégration du système de soins. Les Américains appellent cela le *Managed care*. Nous avons également constaté que le développement des réseaux coordonnés de soins, les HMO - *Health Maintenance Organization* - était fort, que ce système mettait parfois à mal les principes libéraux d'exercice que nous connaissons bien en France. Mais nous pensons toutefois qu'une évolution vers de tels systèmes de réseaux de soins et d'organisations de soins intégrés doit être explorée. C'est une réflexion que j'invite le Gouvernement et les partenaires conventionnels à poursuivre.

Vous me permettrez maintenant, madame le ministre d'Etat, de m'arrêter un instant sur un problème qui nous sépare, je le sais, celui de la maîtrise des dépenses

hospitalières. Tout à l'heure, vous avez dit dans votre intervention qu'il y avait à ce sujet quelques marges de manœuvre. Heureusement, car, compte tenu du poids des dépenses hospitalières au sein des dépenses de santé en général, soit 48 p. 100, sans marge de manœuvre, vous auriez du mal à freiner la croissance des dépenses hospitalières !

Le principe de l'enveloppe globale s'est, aujourd'hui, essoufflé ; il faut le réaménager. En effectuant une répartition régionale préalable en fonction de l'importance de la population et des objectifs sanitaires, en répartissant cette enveloppe entre hôpitaux en fonction non seulement de leur activité, mais également de l'évaluation de la qualité des soins, et en donnant davantage de pouvoir au conseil d'administration pour répartir convenablement cette enveloppe annuelle au sein de l'hôpital, nous pourrions, me semble-t-il, enregistrer quelques progrès.

Il faut, par une procédure budgétaire ascendante et le développement de l'intéressement des services, impliquer médecins et personnels hospitaliers dans l'effort de rationalisation de la gestion.

Si je suis favorable à l'élaboration de références médicales à l'hôpital, je souhaite que le conseil d'administration soit destinataire, pour chaque service, des informations sur leur application. Il faut même en arriver à ce qu'un conseil d'administration responsable puisse se séparer d'un chef de service qui ne fait pas convenablement son travail.

On me rétorquera que les élus sont laxistes, gaspilleurs, etc. C'est à la mode à l'heure actuelle, et d'ailleurs tout le monde l'écrit dans les journaux ! J'affirme que les élus ne peuvent pas - comme on l'a vu à Strasbourg - être les otages de décisions administratives qui ont été prises sans leur avis. Qu'on leur donne les moyens, et ils feront le travail ! Eux seuls ont la légitimité pour le faire.

D'ailleurs, vous l'avez dit, M. Soubie a déposé hier un rapport, que je n'ai pas encore examiné par le menu. J'en retiens que nous nous rejoignons sur le thème de la décentralisation et que nos avis convergent sur deux points essentiels : d'une part, la responsabilisation des acteurs de la vie hospitalière et, d'autre part - il s'agit d'une thèse que la commission des affaires sociales développe depuis plusieurs années - la nécessité de généraliser à tous les citoyens notre système d'assurance maladie.

Certes, cette généralisation aura un certain coût, mais elle permettra de dégonfler d'autres dépenses et constituera une très grande réforme, notamment pour les populations en passe d'être exclues et les jeunes à la recherche d'un emploi. Elle permettra certainement, par ailleurs, de faire diminuer le nombre des titulaires du revenu minimum d'insertion.

**M. Jean Chérioux**. C'est vrai !

**M. Jean-Pierre Fourcade**, président de la commission des affaires sociales. S'agissant de la retraite, il convient, maintenant, d'assurer l'avenir de nos régimes de base et de garantir la pérennité des régimes complémentaires. Cette tâche revient, bien sûr, aux partenaires sociaux, mais beaucoup ne s'en sont pas acquittés.

Cette remise en ordre affectera le niveau des prestations qui seront servies aux futurs retraités. Il convient donc de leur offrir dès aujourd'hui les moyens de se constituer un troisième étage de retraite, facultatif, où la concurrence doit être complète et les droits des salariés parfaitement garantis.

Je fais allusion, ici, à la réflexion engagée par notre commission sur les fonds de pension. Il me semble que, sur ce sujet, des réponses gouvernementales doivent être données assez rapidement, car je crains, madame le ministre d'Etat, que le réveil d'un certain nombre de jeunes retraités, d'ici à deux, trois ou quatre ans, ne soit un peu dur si l'on n'a pas pris, à temps, les mesures de complément qui s'imposent.

**M. Jean Chérloux.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Par ailleurs – mais c'est un sujet délicat ! – ne faut-il pas engager plus rapidement une réflexion approfondie sur l'évolution des régimes spéciaux ? Les mécanismes de compensation et les transferts budgétaires ne peuvent tenir lieu plus longtemps de régulateurs de la solidarité.

De même, il faut poursuivre la réflexion sur le problème du financement des soins aux personnes âgées dépendantes. Vous connaissez notre attachement à ce sujet. L'expérimentation que vous vous apprêtez à engager, madame le ministre d'Etat – vous nous l'avez confirmé tout à l'heure – sur la proposition du Sénat, nous permettra, dans quelques mois, de voir plus clair. Il conviendra de décider, sur ce point-là comme sur d'autres, quelle part doit revenir à la solidarité nationale à la solidarité professionnelle et aux solidarités locales.

Les responsables américains et surtout japonais de la santé publique et du budget sont très inquiets du grave risque d'augmentation des sommes consacrées à la retraite compte tenu du vieillissement de la population et de la dépendance des personnes âgées. C'est pourquoi l'expérimentation devra être conduite assez rapidement dans une douzaine de départements dont vous nous avez fait parvenir la liste, car elle sera très importante pour l'avenir.

Troisième observation, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, il faut renforcer encore le contrôle du Parlement sur la protection sociale, dans le respect des prérogatives des partenaires sociaux.

Je mesure à quel point est délicate la conciliation des deux éléments, mais je crois nécessaire de vous présenter une proposition novatrice.

J'aimerais revenir, à cet égard, sur la définition que j'ai donnée des missions de l'Etat : il définit les frontières de la solidarité nationale, de la solidarité professionnelle et des solidarités locales.

Cette définition étant posée, l'Etat verse aux régimes sociaux les sommes correspondant aux obligations de solidarité nationale qu'ils supportent, qu'il s'agisse des prestations servies ou des exonérations de cotisations accordées à un titre ou à un autre.

Le fonds de solidarité vieillesse a montré le chemin en permettant de distinguer, dans les prestations servies, la part qui revient à l'assurance et celle qui relève de la solidarité.

De même, nous avons engagé ensemble un processus de longue durée conduisant à la fiscalisation des prestations familiales.

Si, en plus, le Gouvernement accepte d'aller dans la voie de l'universalité de l'assurance maladie, un certain nombre de conséquences se feront jour en matière de frontière entre assurance et solidarité.

C'est pourquoi je pense qu'il faudrait envisager d'élargir considérablement la vocation du fonds de solidarité vieillesse en créant un « compte de la solidarité nationale ».

Au débit de ce compte – je parle sous le contrôle du président et du rapporteur général de la commission des finances – seraient inscrites l'ensemble des obligations de solidarité nationale, qu'elles soient supportées par la sécurité sociale, par l'assurance chômage ou par les collectivités locales.

Au crédit de ce compte apparaîtraient ses ressources propres – il s'agit aujourd'hui de la CSG – d'éventuelles recettes affectées et les dotations budgétaires nécessaires à son équilibre.

Ainsi, en dépenses comme en recettes, la définition du contenu d'un tel compte relève pleinement de la compétence du Parlement, sans remettre en cause ni les ressources propres de la sécurité sociale ni l'autonomie de gestion laissée aux partenaires sociaux.

Dans la discussion du projet de loi de finances, au lieu de nous contenter d'un débat nécessairement partiel et restreint comme celui d'aujourd'hui, en deuxième partie, non sanctionné par un vote, nous pourrions, en première partie, voter sur la contribution budgétaire utile au financement du compte de la solidarité nationale.

Ce vote, qui interviendrait sur un article dans lequel seraient regroupées l'ensemble des dotations budgétaires contribuant au financement de ce compte, donnerait au Parlement la possibilité de suivre chaque année l'évolution de l'ensemble de la protection sociale et d'avaliser la contribution du budget de l'Etat à ce financement, dont elle constitue, je l'ai dit, l'élément de bouclage.

Bien sûr, madame le ministre d'Etat, je ne demande pas qu'il soit procédé demain à cette innovation. Il faut y réfléchir. Il faudra sans doute modifier la loi organique relative aux lois de finances, ainsi que le règlement de chacune des deux assemblées. Mais le fait de rassembler dans un compte unique la totalité de l'apport de l'Etat au bouclage de l'ensemble du système donnerait au Parlement la légitimité d'intervenir chaque année, à partir d'une étude globale des perspectives de l'ensemble des régimes sociaux.

Les partenaires sociaux constateraient ainsi que nous nous occupons de l'ensemble des contributions financières de l'Etat, alors qu'ils restent, eux, compétents pour les cotisations et la gestion classique, au plus près du terrain, de l'ensemble de leurs régimes.

Les commissions des finances et les commissions des affaires sociales des deux assemblées sont prêtes à examiner ce projet...

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** C'est exact !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** ... et je souhaite, madame le ministre d'Etat, que vous le reteniez.

Ainsi, il me semble possible de modifier notre approche du problème global du financement de la protection sociale. Il me semble possible de revaloriser le rôle du Parlement en le faisant statuer sur ses véritables compétences, sans porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux. Enfin, il me semble souhaitable et possible de parvenir à la transparence la plus large des vrais problèmes posés par la protection sociale dans notre pays.

Tel est le vœu que je forme pour conclure, en vous remerciant encore, madame le ministre d'Etat, de nous avoir permis d'organiser si rapidement après le vote de la

loi de juillet dernier ce débat sur les problèmes fondamentaux de notre système de protection sociale. (Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Mes premiers mots seront pour vous féliciter et vous remercier, madame le ministre d'Etat.

En effet, je tiens à rendre hommage à la détermination et à la compétence dont vous faites preuve dans l'exercice de vos difficiles fonctions, et je sais que cette appréciation est partagée par la quasi-totalité de cette assemblée.

Je veux notamment vous féliciter pour le courage que vous avez manifesté en mettant en œuvre, en juillet 1993, la réforme de notre régime de retraite, réforme esquissée à plusieurs reprises, mais éludée, puis esquivée par vos prédécesseurs. Il convenait de le rappeler : rafraîchir la mémoire ne saurait faire de mal !

Les Françaises et les Français ont fait preuve, en la circonstance, une fois de plus, de leur maturité politique en acceptant cette réforme rendue inéluctable par l'évolution démographique de notre société.

Vous le voyez, nos concitoyens acceptent l'effort dès l'instant que les raisons de celui-ci leur sont clairement et loyalement expliquées. C'est ce à quoi vous vous êtes précisément employée.

Je voudrais également, madame le ministre d'Etat, vous remercier très sincèrement d'avoir bien voulu accepter de donner un fondement légal à ce débat au Parlement sur l'évolution des régimes obligatoires de sécurité sociale.

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Le débat qui nous réunit ce soir est, en effet, l'aboutissement des efforts conjugués de la commission des affaires sociales et de la commission des finances du Sénat.

A cet égard, je me félicite de la qualité des liens qui unissent nos deux commissions et du climat de fructueuse concertation que nous entretenons, Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, dont chacun reconnaît la compétence, et moi-même, président de la commission des finances.

**M. le président.** Dont chacun reconnaît aussi la compétence !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Merci, monsieur le président ! (Sourires.)

Les hasards du calendrier de l'élaboration du rapport qui constitue le fondement de notre débat ont eu une conséquence heureuse : ce débat a réintégré son cadre naturel, celui de l'examen du projet de loi de finances initial.

Mais, ce soir, notre débat fait encore figure de parenthèse dans la discussion budgétaire et de prélude à l'examen de vos crédits, madame le ministre d'Etat, alors que sa place se situe en amont, c'est-à-dire dans l'examen de la première partie du projet de loi de finances.

En effet, les déficits sociaux font partie intégrante des critères budgétaires de convergence dont le respect commande impérativement l'avènement de la monnaie unique européenne. Nous ne devons pas perdre de vue cette obligation lorsque nous examinons le budget et les fonds sociaux.

Toutes nos discussions budgétaires jusqu'à l'an 2000 seront placées sous le signe de l'indispensable réduction, d'ailleurs programmée par une loi que nous avons votée, de nos déficits publics.

Le Parlement, qui doit redevenir le lieu du débat de société, ne peut être tenu plus longtemps à l'écart de cette réflexion sur l'avenir et le financement de notre système de protection sociale.

A cet égard, je me permettrai de m'associer à la proposition formulée par les présidents Jacques Barrot et Jean-Pierre Fourcade, et tendant à « individualiser » dans un article de la première partie du projet de loi de finances l'ensemble des concours que l'Etat verse au titre de la solidarité nationale, prélèvements qui sont effectués sur le produit de l'impôt que chaque contribuable verse.

Cette formule, déjà expérimentée au Sénat - par exemple pour la contribution de la France au budget de l'Union européenne et qu'il conviendrait d'étendre, me semble-t-il, aux concours alloués par l'Etat aux collectivités locales - présenterait à mes yeux un double avantage.

En premier lieu, elle donnerait un regain d'intérêt à la discussion budgétaire - qui en manque un peu, reconnaissons-le - en instaurant, ici même, des débats thématiques sur l'évolution des financements européens, des finances locales et des comptes sociaux du pays.

En second lieu, surtout, elle renforcerait le rôle du Parlement dans la détermination des grandes lignes de l'évolution des dépenses sociales, sans pour autant altérer la négociation entre les partenaires sociaux. J'insiste sur ce point : le débat au Parlement ne doit pas conduire à écarter les organisations syndicales de leurs responsabilités de gestionnaires des fonds sociaux.

Ce renforcement du rôle du Parlement suppose, pour qu'il soit réel et efficace, que nos débats s'appuient sur des données chiffrées, des données sincères, incontestables et incontestées.

C'est pourquoi la commission des finances et la commissions des affaires sociales vont, une fois de plus, réunir leurs facultés d'imagination et rassembler leurs forces de proposition pour identifier le commissaire aux comptes le mieux à même de garantir cette sincérité. Sans aucun doute, c'est à la Cour des comptes que devrait échoir la certification de la sincérité des comptes sociaux ; la proposition en a d'ailleurs déjà été faite.

A partir de là, nous pourrions débattre sur des données considérées comme sérieuses et objectives, qui ne pourront être contestées.

Je suis également convaincu, madame le ministre d'Etat, qu'il appartient au Parlement de fixer les normes de progression des dépenses sociales et, en particulier, des dépenses de santé. Nous ne pouvons plus, si nous voulons préserver notre système de protection sociale, assumer un rythme de progression des dépenses d'assurance maladie sans cesse supérieur à celui de l'accroissement de notre richesse nationale.

A cet égard, je constate, pour le déplorer, un certain dévoiement dans l'analyse lorsque la recherche de nouvelles sources de financement des déficits sociaux semble, pour certains tout au moins, prévaloir sur l'indispensable et préalable effort de maîtrise des dépenses, notamment des dépenses de santé. Or il nous faut absolument et avant tout fixer des limites à la progression de celles-ci.

Nous savons bien que la montée en puissance de la contribution sociale généralisée, qui constitue la meilleure des sources envisageables, notamment par son absence

d'effet inflationniste, butera très rapidement et inéluctablement sur les limites induites par le poids excessif des prélèvements obligatoires, qui pénalise le bon fonctionnement de l'« entreprise France ».

Prenons la dernière tranche d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques : elle qui est soumise à un taux de 57,8 p. 100 ; si l'on y ajoute le prélèvement au titre de la CSG, soit 2,4 p. 100, on arrive à un prélèvement total de plus de 60 p. 100 ! On est là à un niveau qui peut être considéré comme confiscatoire.

La marge est donc extrêmement réduite, ce qui m'a conduit à proposer, par ailleurs, une réforme de la fiscalité de notre pays.

C'est pourquoi je me félicite avec vous, madame le ministre d'Etat, que le Livre blanc sur le système de santé et d'assurance maladie, publié hier, mette l'accent sur les instruments de maîtrise des volumes de dépense plutôt que sur les tentatives de régulation des prix, la fixation par l'Etat d'objectifs financiers, la clarification des responsabilités des caisses d'assurance maladie et le renforcement de la maîtrise médicalisée.

Je me félicite également que le Livre blanc élaboré par M. Soubie préconise que le rapport remis au Parlement chaque année fasse clairement apparaître le bilan de l'application de la convention conclue avec les professions médicales et les prévisions d'objectifs pour l'année suivante.

Telles sont, monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, les quelques remarques que je voulais présenter, brièvement, modestement, à l'orée de ce débat que j'espère fructueux, et de nature à renforcer le rôle que doit jouer le Parlement dans un pays démocratique comme le nôtre, où le législateur a droit à la parole dès lors qu'il autorise la levée de l'impôt. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances ; du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, je voudrais à mon tour remercier le Gouvernement d'avoir organisé, cette année, ce débat tant attendu sur la sécurité sociale.

Madame le ministre d'Etat, comme viennent de le rappeler successivement le président Fourcade et le président Poncelet, vous avez ainsi donné satisfaction à une demande déjà ancienne, chère aux commissions des affaires sociales et des finances.

Ce débat était devenu particulièrement nécessaire et il est tout à fait opportun de l'insérer dans la discussion budgétaire. En effet, le rapprochement entre les finances de la sécurité sociale et les finances de l'Etat est riche d'enseignement. L'on voit se multiplier les passerelles entre le budget de l'Etat et le budget de la sécurité sociale.

M. Fourcade a rappelé quelques-unes de ces passerelles. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances, de manière rituelle, autorise l'Etat à mettre en recouvrement un certain nombre de ressources, notamment les taxes sur les alcools, qui sont sorties du budget de l'Etat, mais qui viennent directement financer la protection sociale pour une bonne douzaine de milliards de francs.

M. Fourcade a également évoqué le sort très particulier du fonds de solidarité vieillesse et la confusion qui peut résulter, dans l'esprit des parlementaires que nous sommes, de l'examen quasi simultané de trois mesures :

l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995, l'amendement introduit dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social et l'article 1<sup>er</sup> du collectif budgétaire dont nous serons saisis dans quelques jours.

Nous ne faisons pas grief au Gouvernement de vouloir nous égarer, mais convenons que à la lecture des ces textes, les orientations n'apparaissent pas d'emblée avec évidence !

Ce genre de pratique montre bien qu'il est devenu nécessaire d'avoir une vision cohérente et exhaustive des liens entre le budget et les comptes des institutions de sécurité sociale.

Bien sûr, il y a une gestion paritaire, mais qui pourrait dire que ceux qui y participent ont, aujourd'hui, une vision globale et cohérente du financement de la sécurité sociale et de ses exigences ? Que l'on soit gestionnaire paritaire ou que l'on soit parlementaire, on agit au nom de ses compatriotes et qui oserait dire que ces derniers ont une image fidèle des finances publiques et de la protection sociale ?

M. Jean-Pierre Fourcade a fait une proposition à laquelle le président de la commission des finances s'est d'emblée rallié.

Vous imaginez facilement que ma marge de manœuvre devient étroite (*Sourires*) mais, sans aucune réserve, je m'y rallie également. J'aurais bien aimé, en ma qualité de rapporteur général du budget, dès cette année, présenter en annexe dans le tome I du rapport général, une situation consolidée du budget public. Néophyte et candide, j'en suis encore au stade de l'étonnement, tant la plasticité du budget de l'Etat m'apparaît singulière !

S'agissant de la sécurité sociale, où en sommes-nous ?

Au-delà de l'insertion de cet article qu'a évoquée notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade, dans la première partie de la loi de finances, nous devrions nous donner comme objectif la consolidation du budget des finances publiques. Si nous ne disposons pas d'une présentation globale exhaustive, comment pourrions-nous envisager une pédagogie collective ? Comment pourrions-nous convaincre nos compatriotes du bien-fondé de telle ou telle réforme ? Il doit apparaître clairement que ces réformes sont la conséquence non pas d'un caprice ou d'un dogme, mais d'une nécessité incontournable.

M. Jean-Pierre Fourcade a parlé d'une certification par la Cour des comptes. Je voudrais dire tout le respect que je porte à cette institution, à ses magistrats, au premier rang desquels se trouve notre collègue M. Oudin, spécialiste de la protection sociale, que je salue.

Cependant, devant la multiplicité des tâches confiées à la Cour des comptes, il m'arrive de penser que la collégialité n'est pas un facteur de célérité et que, si nous voulons disposer d'une certification des comptes sociaux, il conviendra d'abord, monsieur le président de la commission des affaires sociales, que vous puissiez mettre bon ordre à la comptabilité des caisses locales ; il faudra d'abord certifier la sincérité des comptes des caisses départementales, sinon, de quoi parlerons-nous ? Nous aurons une situation nationale fondée sur des données provenant des caisses locales, lesquelles n'appliquent même pas la norme M 14, qui va désormais caractériser la comptabilité communale, et en sont encore à des comptabilités d'épicier. Et que nos compatriotes épiciers ne prennent pas en mauvaise part ce que je dis là !

Ayons la volonté de mettre de l'ordre dans la comptabilité ! Les comptables sont des garants de paix et de cohésion sociales. C'est un préalable. Dès lors est-il possible que les comptes des caisses locales soient certifiés par la Cour des comptes ? Les chambres régionales

peuvent-elles faire face à ce surcroît de travail ? Si nous voulons être efficaces, nous devons agir en temps réel. Peut-être faut-il envisager de faire appel à d'autres intervenants qui seraient responsables civilement des diligences accomplies et des certifications délivrées.

Lorsqu'on traite des comptes sociaux, peut-être faudrait-il aussi évoquer les autres organismes à vocation sociale et à gestion paritaire. Voilà quelques jours, nous examinons ensemble les crédits consacrés au logement. Nous avons tous été étonnés d'apprendre que l'aide personnalisée au logement coûtait chaque année, en fonds publics, 67 milliards de francs et que le budget du ministère du logement n'y contribuait qu'à concurrence de 2 milliards de francs. Le reste provient des prélèvements sur les salaires. Il est si facile de prélever sur les salaires ! Voilà une assiette qui est identifiable et mesurable. On taxe, puis on prélève.

Tous ces organismes doivent se soumettre à la transparence. La consolidation de tous ces comptes doit permettre à la représentation nationale d'être informée et de statuer.

Nous sommes tous profondément attachés à la protection sociale. Nous savons bien que 12 millions de nos compatriotes échappent à la pauvreté grâce à la redistribution. Mais, si nous voulons préserver cette solidarité, ce lien social, il nous appartient de faire preuve de la plus extrême rigueur dans la gestion de la protection sociale.

D'autres, plus experts, plus compétents, indiqueront les mesures à prendre et les grandes lignes à suivre pour maîtriser l'évolution de la dépense. Mais, en ce qui me concerne, je voudrais revenir sur le mode de financement.

Nous avons bien conscience que l'ère de l'Etat providence est terminée et que tous les modes de prélèvement, les assiettes de cotisation ont été conçus en période de croissance, de plein emploi et d'économie relativement étanche. Aujourd'hui, l'économie se globalise, se mondialise et les salariés français sont en concurrence avec les salariés du monde entier.

**M. Lucien Neuwirth.** C'est vrai !

**M. Jean Arthuis, rapporteur général.** La productivité dans nos entreprises, qui est l'une des plus élevées au monde, c'est la productivité sans l'emploi.

Madame le ministre d'Etat, depuis quelques décennies déjà, le régime de sécurité sociale des marins est symbolique de cette nouvelle contrainte extérieure. Avant d'autres secteurs d'activité, notre marine marchande a été confrontée aux contraintes de la mondialisation. Un jour est venu où l'Etat a pensé qu'il devait prendre en charge les cotisations sociales, mais il l'a fait alors qu'il n'existait pratiquement plus de marins !

Prenons conscience du fait que la plupart des salariés de l'économie marchande sont les « marins » de l'économie française. N'attendons pas qu'il n'y ait plus de salariés pour envisager d'autres assiettes aux cotisations de solidarité.

Il faut sans doute opérer une meilleure distinction entre les prestations qui relèvent d'un effort collectif de la nation en faveur de certaines catégories et les prestations d'assurance, qui restent subordonnées à une contribution personnelle préalable.

Mais, pour que cette distinction soit claire, il faut que nous fassions preuve de rigueur et le précédent du FSV incite à la vigilance. Là est la condition de l'exonération, que je crois incontournable, d'une partie significative des charges qui pèsent aujourd'hui sur les salaires.

Les salaires sont une assiette commode, à n'en point douter, mais à maintenir une forte pression sur les salaires, nous risquons de contribuer à la délocalisation ou à la suppression d'emplois.

Nous avons accueilli avec beaucoup de satisfaction la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et notamment les dispositions qu'elle comporte pour exonérer de cotisations d'allocations familiales les salaires les plus modestes. Mais nous devons nous préparer à cesser de faire cette distinction entre les salaires modestes et ceux qui ne le seraient pas. Une partie significative des prélèvements doit être transférée sur la solidarité nationale. Dès lors, les exonérations vaudront tout autant pour les charges payées par les employeurs que pour celles qui sont retenues sur les salaires.

Si c'est la CSG - dont le taux devra certainement être augmenté - qui est appelée à se substituer à ces cotisations sociales, il doit être clair que les salariés ne devront pas pâtir de cette mesure en termes de pouvoir d'achat.

Bien entendu, ces allègements de cotisations ne doivent pas compromettre le rétablissement de l'équilibre de la sécurité sociale. C'est pourquoi ils devront sans doute être compensés par un relèvement de la contribution sociale généralisée.

Au demeurant, on ne doit pas exclure le recours à la TVA.

Selon M. Jean-Pierre Fourcade, ce ne serait pas opportun pour financer le déficit de la sécurité sociale. Pour ma part, je pense qu'il n'est pas judicieux d'envisager ces nouvelles contributions dans le but de boucher des trous, de combler des déficits. Il se pose aujourd'hui un problème de déficit qu'il va falloir financer. Je ne suis pas sûr que le collectif budgétaire nous apporte toutes les satisfactions que nous attendons sur ce point en termes d'orthodoxie.

Peut-être, un relèvement de la CSG et une augmentation du taux de la TVA, de l'ordre de 1,4 p. 100, pourraient être envisagés pour rendre possibles ces exonérations, sans lesquelles je doute que l'emploi, dans le secteur marchand, puisse repartir de façon significative.

La CSG pourra être assise sur d'autres revenus. Elle devra même être assise sur tous les revenus, y compris sur les revenus de l'épargne, dont 80 p. 100 échappent aujourd'hui à cette contribution. Mais ne nous faisons pas d'illusions : le taux de la CSG devra augmenter de façon substantielle. Nous serons alors près d'une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, comme aime à le rappeler M. Poncelet ; c'est une opinion que je partage totalement. Une partie de l'impôt sur le revenu sera proportionnelle - ce sera la CSG - et une partie sera progressive - ce sera celle qui se substituera à l'actuel impôt sur le revenu, dont le taux maximum ne devra pas dépasser 40 p. 100.

Voilà en quelques mots, madame le ministre d'Etat, la contribution que je souhaitais apporter à ce débat. Pour conclure, je voudrais évoquer un sujet qui pourrait paraître anecdotique, mais qui est, au contraire, tout à fait essentiel parce que révélateur des profonds dysfonctionnements de notre système de sécurité sociale. Il s'agit de ces escroqueries à l'assurance maladie qui prennent la forme de « surtarification ». L'actualité de ces derniers jours, avec la mise en examen d'environ trente chirurgiens orthopédistes devant le tribunal du Mans, nous remet en mémoire l'affaire des prothèses de la

hanche qui avait été dévoilée voilà déjà trois ans. La justice va se prononcer pour la première fois à une telle échelle sur ces pratiques proprement scandaleuses.

Mais il y a tout lieu de penser que les faits connus ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Le principe de libre tarification qui s'applique encore largement en France ouvre la voie à tous les abus.

Trop d'appareillages ne sont toujours pas inscrits au tarif interministériel des prestations sanitaires.

Quant aux prothèses du genou, dont tout indique qu'elles donnaient lieu aux mêmes malversations que celles de la hanche, elles n'y ont été inscrites qu'avec retard. Je suis au regret de devoir vous dire, madame le ministre d'Etat, que la réponse que vous m'avez faite pour justifier ce retard lors de votre audition, voilà quelques semaines, par la commission des finances, ne m'a pas donné vraiment satisfaction.

Vous avez justifié la longueur de la procédure d'inscription au tarif interministériel des prestations sanitaires, le TIPS, en invoquant la nécessité d'un examen attentif par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que la complexité des études préalables que celle-ci doit mener.

Mais je doute qu'il soit vraiment si difficile de déterminer des prix raisonnables qui interdisent à certains fabricants de dégager, en collusion avec des praticiens peu scrupuleux, des marges bénéficiaires de 70 p. 100. Il doit bien être possible de fixer un tarif moyen lorsqu'on constate que les factures varient du simple au quintuple pour le même produit. Il en a coûté, me semble-t-il, un million de francs par jour à la sécurité sociale pendant plus de trois ans.

En fait, ce qui frappe surtout dans ces affaires d'escroquerie à l'assurance maladie, c'est leur caractère extrêmement fruste. Elles ne sont possibles qu'en raison de l'inexistence d'un contrôle comptable digne de ce nom dans la gestion des caisses de sécurité sociale. Plus généralement, elles sont révélatrices des limites de la gestion paritaire. Cette dilution des responsabilités n'est plus admissible.

**M. Jacques Oudin.** Très bien !

**M. Jean Arthuis, rapporteur général.** L'Etat doit assumer pleinement sa fonction de tutelle et engager systématiquement les poursuites nécessaires.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Très bien !

**M. Jean Arthuis, rapporteur général.** Or nous avons constaté que les instruments de contrôle interne n'ont pas permis de révéler les excès, les dérives, et que, lorsque ces dérives et ces excès ont été constatés, les poursuites n'ont été engagées qu'avec lenteur.

A l'heure où la moralisation de la vie publique et économique est à l'ordre du jour, il me paraît indispensable que la sécurité sociale n'en reste pas à l'écart. On a trop longtemps fait preuve d'un certain fatalisme à l'égard de ce genre de pratiques dans le domaine social. Or celles-ci doivent être sanctionnées non seulement dans un souci de justice, mais également afin que les réformes nécessaires puissent être engagées dans un climat de transparence. En effet, comment peut-on demander aux professionnels de dépasser leurs intérêts catégoriels ou aux Français de renoncer à certains de leurs avantages acquis si, par ailleurs, les malversations d'une minorité se poursuivent ?

Loin d'être secondaire, cette exigence de rigueur dans les questions de sécurité sociale est, au contraire, une condition essentielle du succès des réformes à venir et de

l'engagement commun des Français pour la sauvegarde de leur système, de notre système de protection sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Très bien ! C'est courageux !

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 31 minutes ;

Groupe socialiste, 26 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 26 minutes ;

Groupe communiste, 18 minutes.

La parole est à M. Huriet.

**M. Claude Huriet.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce débat sur la sécurité sociale s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat. En effet, c'est bien parce que la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a été adoptée que nous avons pu, d'abord établir une clarification des rôles respectifs de l'Etat et de la sécurité sociale, ensuite procéder à une séparation des branches, ce qui facilite quelque peu notre discussion, enfin, inscrire le principe d'un débat annuel devant le Parlement sur le système de protection sociale des Français.

C'est en me référant à la séparation des branches que je bornerai l'essentiel de mon propos à quelques considérations sur le système d'assurance maladie. En effet, voilà quelques semaines à peine, à propos de la loi relative à la famille, la Haute Assemblée a pu débattre des différents aspects de cette politique, notamment des dispositions financières permettant de satisfaire à un objectif essentiel pour le pays : la politique familiale. C'est aussi la séparation des branches qui a permis de prendre des dispositions relatives à l'assurance vieillesse.

On peut d'ailleurs opposer la relative simplicité de ce qui concerne l'avenir de la branche vieillesse à la complexité de ce qui a trait à l'avenir de l'assurance maladie.

Le domaine de la branche vieillesse est celui des certitudes. Nous disposons, en effet, de projections démographiques qui permettent de prévoir l'évolution des besoins sur quarante ou cinquante ans, en fonction du vieillissement de la population. En outre, un petit nombre de variables conditionnent la réponse au problème d'avenir de ce système. Ces variables sont au nombre de trois : diminution des prestations, augmentation des cotisations, équilibre optimal entre répartition et capitalisation.

Bref, le débat sur le régime vieillesse a le mérite d'être relativement simple, clair et transparent, quelles que soient les options finalement retenues.

En revanche, avec l'assurance maladie, nous sommes dans le domaine des incertitudes, vous l'avez dit vous-même, madame le ministre d'Etat, à l'Assemblée nationale. On se situe également dans le domaine des conflits et des présupposés idéologiques.

Pour aborder un domaine aussi complexe, les parlementaires et tous ceux qui exercent des responsabilités à des titres divers dans le fonctionnement de la protection sociale devraient s'inspirer de trois maîtres mots : la lucidité, l'imagination et le courage.

Il faut, tout d'abord, faire preuve de lucidité en ce qui concerne l'appréciation exacte de la gravité de la situation actuelle et des évolutions qui nous guettent.

Depuis ces dernières semaines et ces derniers mois, les chiffres abondent tant sont multipliés les rapports, études, enquêtes, audits et sondages qui confirment tous la sévérité du diagnostic.

Je me bornerai à citer deux chiffres : sur les 54 milliards de francs de déficit du régime général, 32 milliards de francs concernent la branche « maladie, maternité ».

Si encore il ne s'agissait que d'un mauvais moment à passer, on pourrait « courber le dos », apporter des réponses conjoncturelles en pensant que « demain tout ira mieux » ! Mais nous savons, hélas ! que des tendances inquiétantes apparaissent en ce qui concerne à la fois les coûts et l'évolution des indicateurs de santé.

S'agissant des coûts, je me référerai au rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale. En 1993, la consommation médicale totale atteignait 650 milliards de francs, soit 9,2 p. 100 du PIB. Sur dix ans, on constate - M. le président de la commission des finances l'a souligné à l'instant - que non seulement les dépenses de santé, et plus particulièrement la consommation médicale totale, évoluent plus vite que le PIB, mais aussi que, d'année en année, l'écart entre la progression du PIB et l'accroissement de la consommation médicale totale se creuse.

C'est là que doit résider le motif essentiel d'inquiétude.

Un point mérite discussion : pourquoi, au fur et à mesure que progresse la richesse des Français, considérer comme allant de soi que les dépenses de santé évolueraient nécessairement au même rythme ? D'autres dépenses, individuelles ou collectives, progressent plus vite que le PIB, qu'il s'agisse des dépenses culturelles, des dépenses d'éducation, des dépenses pour l'automobile... Or personne ne s'en inquiète.

Ce qui est en revanche préoccupant, c'est le fait que ces évolutions surviennent et s'accroissent sans que s'opèrent une sorte de prise de conscience et un choix.

Rien ne s'oppose à ce que, considérant que leur santé est une priorité parmi les priorités, les Français reconnaissent que, dans la richesse qu'ils développent, une part croissante puisse être consacrée à la réponse à la maladie.

Ce point constitue, me semble-t-il, un élément extrêmement important de notre débat, non pas que je sois partisan du « laisser-faire, laisser-aller », mais une approche peut-être un peu schématique de la question tend à indexer une évolution sur une autre, alors que les facteurs d'accroissement des dépenses de santé sont tout à fait indépendants de la richesse nationale, en tout cas pour une très large part.

Les indicateurs de santé représentent un point très important de cette analyse lucide à laquelle chacun de nous devrait participer. Les comparaisons de pays à pays - je fais allusion aux pays développés - montrent bien, en effet, que la part croissante de la richesse consacrée à la santé n'a pas pour corollaire une amélioration des indicateurs de santé.

C'est l'un des points qui devrait nous alerter, nous Français, car on pourrait se satisfaire de cet accroissement des moyens. Encore doit-on exiger en échange que cet accroissement des moyens consacrés à la santé ait pour résultat une amélioration significative non seulement de la santé des Français eux-mêmes, mais également de la santé des Français par rapport aux citoyens d'autres pays. Or tel n'est pas le cas. C'est bien là l'un des problèmes fondamentaux sur lesquels nous devons porter notre réflexion.

Il faut également faire preuve de lucidité dans l'analyse des causes de ces évolutions. J'en retiens quatre : la démographie, le progrès technique, la demande de soins et l'inadaptation du système.

S'agissant de la démographie, un chiffre, parmi tant d'autres, montre que le vieillissement de la population joue comme un facteur incompressible dans l'accroissement des dépenses de santé.

La consommation des Français âgés de plus de quatre-vingts ans par rapport à la consommation de santé de la classe d'âge des vingt à trente ans va passer, d'ici à l'an 2000, d'un rapport de 2 à 3,4, constaté entre 1970 et 1990, à 4,1. Cela signifie que, pour la classe d'âge des Français de plus de quatre-vingts ans - ils sont, on le sait, de plus en plus nombreux - par rapport à la classe d'âge des Français de vingt à trente ans, les dépenses de santé s'établiront dans un rapport de 1 à 4,5 d'ici à l'an 2000 !

Cela rejoint l'argumentation que je développais à l'instant : comment imaginer, mes chers collègues, que l'on puisse intégrer cette tendance lourde dans une indexation sur la progression du produit intérieur brut ?

Le progrès technique, nous y sommes condamnés, nous en sommes les bénéficiaires, nous en connaissons le coût. Cependant, nous avons quelque peine à en estimer le bénéfice.

Par ailleurs, dans les domaines de la médecine et de la santé, le progrès technique ne génère pas de gains de productivité et l'on constate - peut-être comme une fatalité - que le progrès technique intervient plus par addition que par substitution. L'exemple de la chirurgie ambulatoire est, de ce point de vue, tout à fait significatif.

En ce qui concerne la demande de soins, nos concitoyens sont de plus en plus exigeants. Ils croient tellement aux progrès de la médecine qu'ils n'acceptent plus d'être malades, de même qu'ils n'acceptent plus que la maladie dure trop longtemps, au point de refuser jusqu'à la fatalité de la mort.

L'appareil de soins fait donc l'objet d'une exigence forte de la part des populations, exigence avec laquelle il faut également compter.

L'inadaptation du système, enfin, a été évoquée à plusieurs reprises et a fait l'objet d'études tout à fait pertinentes dans le détail desquelles je ne veux pas entrer maintenant.

Lucidité, disais-je, mais aussi imagination. Est-ce possible ? L'imagination nous est indispensable pour apporter à de telles tendances des remèdes et des réponses adaptés. J'écarte d'un revers de la main les fausses solutions, les faux remèdes dont, trop souvent, l'opinion se satisfait comme les économies sur la gestion de la sécurité sociale, que l'on croit dispendieuse, ou le contrôle des arrêts de travail abusifs. A en croire certains, cela suffirait pour que tout aille mieux.

C'est une approche simpliste et primaire. Elle traduit les illusions qui, peu à peu, tombent au fil des années car, et notre débat peut y contribuer, nos concitoyens sont de moins en moins dupes de l'efficacité de telles réponses !

On cherche alors à agir sur les recettes, en prônant l'augmentation des cotisations, la modification ou l'élargissement de l'assiette - M. le rapporteur général a excellemment développé ce point, ce qui m'évitera d'y revenir - ou même l'appel à l'impôt.

On peut agir sur les dépenses en voulant les maîtriser, car, vous l'avez dit vous-même, madame le ministre d'Etat, il est désormais admis qu'il est impossible de les réduire globalement et durablement. Cherchons donc tout au moins à les maîtriser, à les optimiser.

La maîtrise comptable ? C'est chose faite avec le budget global hospitalier et le forfait hospitalier. La maîtrise médicalisée ? Vous pouvez témoigner, madame le ministre d'Etat, des efforts continus de la commission des affaires sociales et de la Haute Assemblée pour soutenir toute démarche allant dans ce sens.

Pour que la maîtrise atteigne son but, il faut, selon moi, que trois conditions soient réunies. Nous n'arriverons, en effet, à un bon usage des soins, à des « comportements vertueux », comme l'écrit M. Soubie, qu'au prix d'une responsabilité partagée, d'un véritable partenariat et du développement de relations conventionnelles et contractuelles.

La responsabilité doit être partagée. C'est un travers bien français que d'imputer toujours la responsabilité des difficultés aux autres. Les autres, ce sont, en l'occurrence, les médecins, les assurés sociaux ou bien encore les gestionnaires des caisses.

Quant au partenariat, je voudrais faire observer que nous sommes passés, au cours des cinquante dernières années, du dialogue sans intermédiaire entre le malade et son médecin, à des relations tripartites après les ordonnances de 1945, la sécurité sociale devenant le troisième interlocuteur, pour aboutir à un système quadripartite avec l'intervention de l'Etat. Nous sommes maintenant en présence de quatre acteurs : le consommateur-payeur, l'« offreur de soins », la sécurité sociale et l'Etat.

Le consommateur-payeur revendique le droit à la santé, qui est devenu un slogan. Il en oublie, et c'est notre devoir de le lui rappeler, que ce droit à la santé a, en fait, un prix qu'il doit consentir à payer.

Il doit être informé, sensibilisé, éduqué. C'est l'objet de l'éducation sanitaire et de la prévention.

Il doit aussi être responsabilisé. Cette idée a été longuement développée. Elle fait l'objet de propositions qui ne sont pas toujours réalistes, mais dont aucune n'est démagogique. Je veux évoquer, à titre d'exemple, les propositions du commissaire au Plan concernant la taxation des comportements à risque.

L'« offreur de soins », le producteur, pour ce qui le concerne, doit être formé et accepter d'être évalué. Une meilleure coordination de l'offre n'est sans doute pas inutile. On sait d'expérience que le médecin qui a reçu une bonne formation initiale et qui se préoccupe de sa formation continue soigne mieux et à un coût qui n'est pas plus élevé que d'autres. Souvent même, il soigne mieux, et pour moins cher.

La formation des médecins est donc l'un des points essentiels sur lesquels notre action doit porter.

Je n'hésite pas à dire, en tant que médecin, qu'il faut envisager des incitations fortes, quitte à jouer sur les honoraires ou à recourir à des déductions fiscales, pour rendre un jour obligatoire la formation continue des médecins.

En ce qui concerne l'évaluation, qui a été souvent évoquée dans cet hémicycle, je pense qu'elle doit aboutir à des recommandations consensuelles faisant l'objet d'incitations et de sanctions. C'est d'ailleurs la perspective que vous avez ouverte, madame le ministre d'Etat, en mettant en place le système des références médicales opposables.

La coordination par le biais du dossier médical est un autre exemple des actions que le Gouvernement a engagées avec courage et détermination.

La sécurité sociale doit voir ses attributions précisées, sa gestion révisée et son organisation adaptée.

S'agissant de la gestion, plusieurs questions se posent : quelles sont les responsabilités des conseils d'administration ? Leur composition est-elle satisfaisante ? Faut-il ou non introduire au sein de ces conseils des représentants des professions de santé qui, alors, seraient des partenaires associés à la gestion de notre système de sécurité sociale ?

A l'Etat, il revient de définir des priorités et de mieux distinguer ce qui ressortit à la solidarité et ce qui ressortit à l'assurance. Il lui revient également d'adapter le système de santé en reprenant des idées qui peu à peu mûrissent comme la déconcentration, la décentralisation ou la régionalisation.

Lorsque, voilà deux ans, en tant que rapporteur, j'avais évoqué en commission la possibilité d'amorcer une réflexion allant dans ce sens, mes collègues et amis m'avaient mis en garde, considérant que l'idée n'était pas mûre. Je constate qu'en moins de trois ans, peu à peu, sans toutefois qu'elle soit réalité dès demain, l'idée d'une déconcentration du système a cependant fait son chemin.

Lucidité dans l'analyse, imagination dans la recherche des solutions. Oh ! je le sais, tout ce que je viens de dire n'est pas nouveau, loin de là. Depuis quelques années, en effet, on a fait le tour des solutions envisageables pour mettre un terme à l'accroissement des dépenses de santé. Encore faut-il faire preuve de courage dans leur mise en œuvre.

Nous vivons, mes chers collègues, la fin des illusions. « La médecine peut tout », « la santé n'a pas de prix », « le déficit de la sécurité sociale, c'est la faute des autres », l'époque des *a priori* est heureusement révolue.

La prise de conscience doit être générale. Il ne faut pas que les Français se sentent condamnés et contraints à des efforts dont ils ne connaîtraient ni les justifications ni la finalité.

Il nous faut donc compter sur l'évolution des comportements. Le débat qui réunit le Parlement chaque année peut, nous devons l'espérer, contribuer à cette prise de conscience générale et aussi, dans une large mesure, à l'évolution des comportements. S'il atteint ces deux objectifs, la preuve aura été apportée qu'il était utile pour l'information et la prise de conscience des Français. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Metzinger.

**M. Charles Metzinger.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce débat - « parenthèse dans les débats concernant le projet de loi de finances pour 1995 », comme le déclarait le président Poncelet - a le mérite de révéler au public ce que la majorité envisage et ce que l'opposition réfute.

**M. Jean-Pierre Fourcade,** *président de la commission des affaires sociales.* Ah ! (*Sourires.*)

**M. Charles Metzinger.** La majorité veut que le Parlement décide, à terme, de la gestion de la sécurité sociale. Nous plaidons, nous, le maintien, pour l'essentiel, de la gestion paritaire. Envisager la gestion différemment, c'est vouloir mettre fin à notre système de protection sociale, et pour le remplacer par quoi ?

**M. Jean Arthuis,** *rapporteur général.* La lumière !

**M. Charles Metzinger.** Membres de la majorité comme du Gouvernement, vous restez muets sur le sujet. Vous serez pourtant bien obligés de vous exprimer clairement un jour. Pour le moment, la majorité demande au Gouvernement une intervention accrue de l'Etat à tous les niveaux. Ce n'est pas ce que nous réclamons.

Le rapport relatif à la sécurité sociale présenté par le Gouvernement ne m'a pas rassuré. Sa fin est optimiste puisqu'il prévoit l'équilibre des comptes à l'horizon de 1997. On pourrait en conclure - j'aurais pu en conclure, moi-même, si je n'étais pas prévenu - que le Gouvernement domine les problèmes posés à notre protection sociale. Mais je suis prévenu et je conclus, moi, madame le ministre d'Etat, que ce que vous nous proposez, c'est une fiction ! Un peu plus de modestie face à une question aussi essentielle pour les Français aurait donné plus de crédibilité à ce document.

Le Livre blanc commandé par M. Balladur à MM. Soubie, Prieur et Portos confirme le trouble qu'a fait naître le rapport dont nous débattons.

Vous vous érigez en juge, madame le ministre d'Etat, en sauveur de la sécurité sociale. Non contente de blâmer la gestion antérieure, vous vous attribuez les résultats obtenus en matière de maîtrise des dépenses de santé, en passant notamment sous silence le rôle tenu par les partenaires sociaux. Ces derniers ont d'ailleurs dû être particulièrement déçus à la lecture de votre rapport car, non seulement vous ignorez leur rôle, mais vous les ignorez tout court. Voilà qui est très révélateur ! Le Livre blanc, quant à lui, remet pratiquement en cause le paritarisme.

Ce sont des raisons qui suffisent à me faire douter d'entrée de la portée du rapport qui nous est soumis.

Mais il y a plus. A la lecture de ce rapport, on pourrait croire, en effet, que vos prédécesseurs n'ont rien entrepris en la matière et qu'ils ont volontairement laissé la situation se détériorer.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Ce n'est pas entièrement faux !

**M. Charles Metzinger.** A l'opposé, vous affichez le catalogue des mesures que vous avez prises pour témoigner de votre action face à un déficit qui, d'ailleurs, perdure. En effet, madame le ministre d'Etat, en deux ans, le déficit cumulé atteindra 100 milliards de francs, soit autant que le déficit cumulé de 1991 à 1993, sous les gouvernements précédents.

Face à un tel désastre, que l'on ne peut décevoir plus, au bout de deux ans, mettre sur le compte de l'« héritage », il fallait au moins justifier d'une action, surtout à quelques mois d'une échéance électorale aussi importante pour le Premier ministre.

Dans ce rapport, on s'essaie donc à justifier l'action du Gouvernement. Nous ne sommes pas dupes. N'oubliez pas, madame le ministre d'Etat, que les gouvernements précédents se sont penchés sur la question de l'avenir de la protection sociale des Français et que des mesures ont été prises. Vous les jugez mauvaises aujourd'hui, car, selon vous, elles ne pouvaient, par nature, que remédier à des situations conjoncturelles difficiles et n'avaient aucune vertu pour résoudre durablement le problème posé. Et la réforme hospitalière ? C'est une réforme de fond (*M. le président de la commission des affaires sociales manifeste son désaccord*) qui, grâce au budget global, est susceptible de limiter et d'encadrer les dépenses hospitalières.

Le forfait journalier est également une disposition dont les résultats sont probants.

Vous vous êtes servis de la CSG. Est-elle une ineptie ? Elle l'était hier, pour votre camp politique, parce qu'elle était proposée par les socialistes. Mais elle a toutes les vertus, aujourd'hui, parce que vous ne savez faire mieux que de l'augmenter.

Si les gouvernements précédents ne sont pas allés plus loin dans leurs propositions, c'est peut-être parce que la réflexion n'avait pas suffisamment mûri, j'en conviens.

Mais, en tout état de cause, il n'était pas question pour nous de nous engager, comme vous le faites, sur la voie du démantèlement lent et progressif de notre système de sécurité sociale actuel. Le présent rapport me donne une nouvelle fois l'occasion de me conforter dans cette certitude.

*A priori*, il donne l'impression d'un « rapport vérité », tant les affirmations qu'il contient sont péremptoires. Cette méthode favorise les amalgames, car aucun détail n'est donné sur les éléments qui participent à la crise financière de la protection sociale.

**M. Jean Chérioux.** C'est cette méthode que vous utilisez, mon cher collègue !

**M. Charles Metzinger.** Il me semble important de les énoncer.

Déficit cumulé sur deux ans du régime général atteignant quelque 120 milliards de francs, en dépit de l'emprunt Balladur d'apurement des comptes, à concurrence de plus de 100 milliards de francs, et de la majoration de la contribution sociale généralisée de 1,3 point, soit près de 50 milliards de francs.

En 1994, déficit de 55 milliards de francs, en dépit de vos promesses de réduire ce déficit à 20 milliards de francs.

Plus de 160 milliards de francs de déficit prévisible sur les trois exercices 1993, 1994, 1995.

Une masse salariale globale en stagnation sur deux ans, alors que 1 p. 100 de masse salariale en plus représente 8 milliards de francs de recettes supplémentaires.

Un déficit cumulé de la branche maladie de 70 milliards de francs en deux ans, assorti d'une véritable dérobade du Gouvernement devant les professions de santé et l'industrie pharmaceutique.

Et qu'en est-il, par exemple, de la CNRACL, que M. le président Fourcade a longuement évoquée tout à l'heure ?

En 1992 et 1993, le taux de recouvrement a été porté à 38 p. 100, à titre exceptionnel. Il devait être baissé en 1994 et 1995.

Les réserves de la CNRACL disparaissent. Faudra-t-il augmenter les cotisations employeurs ? La réponse est déjà « oui ».

La mesure qui dessaisit le conseil d'administration de la CNRACL de l'essentiel de ses responsabilités est autoritaire.

Il ne peut appartenir durablement aux collectivités locales, aux personnels territoriaux et aux personnels hospitaliers de financer de cette manière la solidarité nationale.

Malheureusement, trop de questions, trop d'amalgames, trop d'omissions dénie au rapport le caractère de transparence que vous voudriez lui donner : amalgames, par exemple, entre les déficits des régimes particuliers et les dépenses dues au régime général pour faire accroire l'idée que tout est la faute de la gestion de ce régime général.

Au premier plan des interrogations vient la nature des relations entre l'Etat et la sécurité sociale, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les conséquences, sur la situation financière de la sécurité sociale, des mesures décidées par le Gouvernement.

Ainsi, en ce qui concerne l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, la compensation inscrite dans la loi de juillet 1994 n'intervient que pour le futur, alors qu'une telle mesure a déjà été prise en 1993, qui aurait coûté quelque 9 milliards de francs. Le rapport est muet sur ce point.

L'Etat est-il en train de prendre en main les rênes de la sécurité sociale ? La sécurité sociale est essentiellement alimentée par les cotisations sociales ; il appartient donc aux partenaires sociaux d'en assurer la gestion.

S'il est vrai que le budget de l'Etat intervient à hauteur d'environ 320 milliards de francs, sur les 2 300 milliards de francs que représente le budget de la sécurité sociale, 1 800 milliards de francs environ sont assurés par la seule sécurité sociale.

Il faut éviter que le Parlement ne soit tenté de se substituer aux partenaires sociaux. Aussi, quand M. le président Fourcade annonce que la commission des affaires sociales est prête à faire une proposition dans ce sens, l'affirmation ne vaut, bien sûr, que pour ceux de ses membres qui appartiennent à la majorité sénatoriale...

**M. Jean Chérioux.** C'est-à-dire ceux qui ont un certain courage !

**M. Charles Metzinger.** ... et non pas pour nous.

On constate que la réduction du coût du travail par la diminution des charges patronales est devenue, pour le Gouvernement, une panacée, au point que vous ne semblez plus vous rendre compte de ses conséquences sur la situation financière de la sécurité sociale.

N'est-ce pas là le signe - un de plus ! - que le Gouvernement soumet la sécurité sociale aux normes économiques du libéralisme ?

D'autres exemples de dépenses peuvent être cités. L'allocation de rentrée scolaire sera-t-elle mise à la charge du régime général ? La protection sociale des détenus résulte d'une décision prise par le Gouvernement, mais les dépenses ne sont pas vraiment compensées et la part qu'elles représentent dans les comptes n'est pas précisée.

Toutes ces questions sont soigneusement laissées dans l'ombre. Cela fausse le débat, accrédite l'idée que la sécurité sociale coûte trop cher, prépare les esprits à des mesures de restriction « inévitables » qui conduiront, selon votre projet implicite, à enclencher un processus de privatisation.

A l'opposé, en ce qui nous concerne, nous faisons des propositions sensées. Nous sommes résolus à réformer pour consolider le système fondé sur l'assurance sociale, la solidarité et la mutualisation.

Nous sommes résolus à innover pour sauver l'avenir, dans l'égalité des droits et des chances. Pour y arriver, nous sommes portés par l'ambition collective de l'égalité et non pas par la résignation à l'équité.

Dans cet esprit, pour maintenir l'accès aux soins pour tous, il faut conforter la tradition mutualiste comme principe de la sécurité sociale, asseoir le système sur les cotisations individuelles pour tous en fonction du revenu et responsabiliser les gens.

L'Etat, quant à lui, doit apporter sa part de compensation pour les cinq à six millions de chômeurs, d'exclus et de titulaires d'emploi faisant l'objet d'une exonération.

En ce qui concerne le financement, des considérations intéressantes peuvent être évoquées.

Je ferai d'abord un constat : en quinze ans, la part patronale de cotisations a diminué de 8 p. 100 en francs constants pour les salaires au niveau du SMIC ; sur la même période, la part salariale a progressé de 66 p. 100.

**M. Charles Descours.** Qui était au pouvoir ?

**M. Charles Metzinger.** Aujourd'hui, les entreprises ont retrouvé leur marge de plus-value des années soixante-dix et leur capacité d'autofinancement est de 110 p. 100.

Dans ces conditions, le redéploiement au niveau des entreprises s'avère indispensable.

Pourquoi ne pas augmenter les charges des entreprises capitalistiques ? Pourquoi ne romprait-on pas avec un système fondé sur la réduction des effectifs, sur l'indexation de la compétitivité, indexation à laquelle participe notre système de financement de la protection sociale ?

**M. Jean Arthuis, rapporteur général.** Elles délocaliseront un peu plus !

**M. Charles Metzinger.** Une autre hypothèse de travail consisterait à solliciter davantage le revenu et le patrimoine par l'élargissement de l'assiette, à mieux déconnecter l'emploi du financement de la protection sociale, à introduire une vraie progressivité.

Est restée également dans l'ombre la question de la trésorerie courante, ce qui paraît surprenant pour un rapport de cette nature. Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, le solde de trésorerie du régime général restera négatif jusqu'à la fin de 1995 de quelque 105 milliards de francs. Pouvez-vous, madame le ministre d'Etat, nous éclairer sur la manière dont vous abordez le principe de la gestion quotidienne de la branche maladie, qui, du point de vue de la trésorerie, présente des besoins importants ?

Si, comme on peut le supposer, l'intervention de l'Etat devenait incontournable, celui-ci ne manquerait pas, contrepartie, d'étendre et de légitimer son influence politique, et il en profiterait pour imposer la grande austérité.

Ces quelques remarques me font dire - sur ce point, je suis d'accord avec les partenaires sociaux qui ont en charge la gestion - que le rapport du Gouvernement eût gagné en crédibilité si les chiffres avaient correctement traduit les répartitions des charges entre l'Etat et la sécurité sociale.

Mais décidément, le rapport du Gouvernement est tout en contrastes ! Si l'état des lieux s'apparente à un jeu d'ombres et de lumières, la partie consacrée aux prévisions est un véritable miroir aux alouettes.

L'optimisme que vous affichez, et qui consiste à faire croire aux Français que les comptes de la sécurité sociale seront équilibrés en 1997, est un optimisme de mauvais aloi. Tabler pour cela sur une croissance des ressources de 3,5 p. 100 en francs constants laisse vos plus fidèles adeptes sceptiques.

Madame le ministre, vous êtes isolée face aux experts et même face à une bonne partie de votre camp politique. Cela étant, la méthode que vous préconisez pour aboutir à l'équilibre des comptes en 1997 mérite d'être soulignée.

Tout d'abord, vous posez comme postulat qu'il ne faut plus financer la dérive des dépenses par des prélèvements supplémentaires. Soit ! Pourtant, après avoir augmenté la CSG et le ticket modérateur, en 1993, et après avoir transféré 110 milliards de francs de déficit de la sécurité

sociale vers le budget de l'Etat, vous vous retrouvez à la case départ, avec un déficit de 54 milliards de francs en 1994.

Partant de ce constat, la promesse, relayée par deux autres ministres du Gouvernement, de ne pas procéder à de nouveaux prélèvements tient de la promesse de Gascon. Elle passera difficilement le cap des élections présidentielles.

Je me refuse à entrer dans ce système qui consiste, sans rien expliquer, à aligner chiffres, pourcentages et statistiques, eux-mêmes fondés sur des suppositions de croissance que les experts qualifient d'irréalistes.

La théorie des probabilités que vous appliquez à la sécurité sociale ressemble à une loterie où le tirage du bon numéro est plus qu'aléatoire.

Ainsi, ce ne sont donc pas les prélèvements supplémentaires qui contribueront à retrouver l'équilibre des comptes. Cela est clairement affirmé dans le rapport lorsqu'il y est dit que la part des prélèvements obligatoires dans le PIB ne doit plus augmenter. Cela rejoint les théories de l'OCDE et, une fois de plus, le social est soumis à des critères économiques.

Ce sont donc les dépenses de santé qui constituent la base de votre construction, dépenses sur lesquelles vous agirez avec vigueur pour arriver aux objectifs que vous vous êtes fixés.

Mais quelles dépenses de santé ? Vous devriez au moins annoncer plus clairement et plus courageusement vos intentions.

La maîtrise des dépenses de santé est en point de mire. Vous avez fait adopter récemment par notre assemblée l'article 29 du dernier projet de loi portant diverses mesures d'ordre sociale.

Pour échapper à une inéluctable sanction du Conseil d'Etat, vous voulez faire valider par le Parlement une convention médicale qui n'est pas celle que les partenaires avaient signée.

Vous avez justifié cette méthode par le fait que cette convention participe à la maîtrise des dépenses de santé.

Je vous l'ai dit à ce moment-là : ce procédé en vertu duquel l'exécutif demande au législatif de dessaisir le judiciaire est pour le moins étrange.

Revenons-en à la maîtrise des dépenses de santé. Cette expression est devenue pour vous un leitmotiv, un emballage plutôt, dont on ne sait pas ce qu'il contient.

La seule indication précise qui ressort du rapport est que la progression de ces dépenses est évaluée à 1,9 p. 100 en 1997. J'avoue ma curiosité de voir à quoi ressemblera alors la protection sociale des Français et, surtout, de voir si l'égalité devant la santé sera toujours une réalité pour tous.

L'égalité de tous devant la santé est l'idée qui nous guide. En matière de dépenses de santé, je tiens à saluer la logique amorcée par MM. Evin et Teulade. Ce que nous préconisons, c'est le renforcement de l'efficacité du système de santé. Si la France est au troisième rang mondial pour son niveau de dépenses, elle ne figure qu'au quinzième rang pour son niveau de remboursement, et la qualité des soins n'est pas égale pour tous.

Il faut donc mener une politique conventionnelle plus affirmée avec les professions de santé et entreprendre d'importants efforts en matière de transparence dans la gestion et de responsabilisation.

En même temps que la nécessité de maîtriser les dépenses de santé, le rapport affirme que le niveau de protection sociale ne sera pas remis en cause. Il ne précise pas comment pourraient s'harmoniser ces allégations, contradictoires en apparence.

Comment ne pas réduire la couverture sociale des Français lorsqu'on diminue les dépenses de santé ? Je souhaiterais connaître votre point de vue à ce sujet, madame le ministre d'Etat.

Quant à la réforme des hôpitaux, elle s'arrête aux urgences. Les schémas régionaux d'organisation sanitaire vont prochainement être mis en œuvre. Si les propositions qui sont faites dans ma région, plus particulièrement en ce qui concerne un hôpital de la sécurité sociale dans les mines, se généralisaient, cela signifierait que l'on placerait au rang de service d'accueil des urgences de proximité des établissements qui ne sont pourtant pas très bien équipés pour remplir cette fonction.

S'il faut remettre ces services à des hôpitaux qui ne sont pas équipés convenablement, il faudra augmenter les investissements. Est-ce bien logique ? Madame le ministre d'Etat, ne pourriez-vous étudier plus attentivement ce genre de situations, lorsqu'on vous les signale ?

En définitive, vous nous donnez l'occasion de constater et de déplorer l'échec social du gouvernement auquel vous appartenez : 5 millions d'exclus ou de marginalisés, 3 500 000 chômeurs,...

**M. Jean Chérioux.** Combien de créations d'emplois ?

**M. Charles Metzinger.** ... soit une progression de 350 000 en 18 mois,...

**M. Charles Descours.** La faute à qui ?

**M. Charles Metzinger.** ... sans compter les 300 000 dispensés de recherche d'un emploi parce qu'ils sont trop âgés,...

**M. Charles Descours.** Il y a eu 175 000 créations d'emplois !

**M. Charles Metzinger.** ... 1 200 000 chômeurs de longue durée dont 170 000 de plus de trois ans, une progression, en un an, de 33 jours de la durée moyenne de chômage qui est maintenant de 389 jours,...

**M. Charles Descours.** Lisez *Le Monde* de ce soir !

**M. Jean Chérioux.** C'est le résultat de la politique socialiste !

**M. Charles Metzinger.** ... plus de 800 000 allocataires du RMI, une progression du chômage des jeunes, notamment du chômage de longue durée, une augmentation vertigineuse des emplois précaires et à temps partiel contraint - le CDD connaît une hausse de 19,7 p. 100 - et du travail intérimaire, lequel augmente de 50 p. 100.

Face à ces réalités, vous présentez un projet dans lequel la couverture sociale des Français se réduit et incite à l'assurance privée.

Nous préférons des solutions qui sachent préserver les principes de la sécurité sociale, qui se fondent sur l'assurance sociale, la solidarité et la socialisation des risques de l'existence.

Madame le ministre d'Etat, vous pensiez avoir trouvé la méthode pour faciliter la gestion de la sécurité sociale. Vous espériez en la vertu pédagogique des nombreux rapports commandés. Pourtant, le déficit n'est pas résorbé, le paritarisme est sur la sellette, les assurés sociaux ne sont pas convaincus et la concertation avec les gestionnaires de la sécurité sociale balbutie.

Vous n'avez encore rien fait de probant en la matière, si ce n'est d'inquiéter. Où est-il dit, comme le prétend M. Poncelet, que les Français acceptent la réforme du Gouvernement en la matière ?

**M. Christian Poncelet**, président de la commission des finances. La retraite, oui !

**M. Charles Metzinger**. Déjà la presse titre : « La sécu, c'est fini », « L'assurance maladie à bout de souffle ».

Votre réforme manque d'envergure, il faut repenser le tout, et rapidement. Vos scénarios ne sont pas les meilleurs !

**M. Jean Chérioux**. Incroyable !

**M. le président**. La parole est à M. Descours.

**M. Charles Descours**. Madame le ministre d'Etat, je voudrais tout d'abord vous remercier d'avoir bien voulu mettre de l'ordre dans le fonctionnement de la sécurité sociale, un travail qui aurait dû être fait depuis très longtemps.

Depuis de nombreuses années, pour citer un exemple précis, nous déplorions de débattre du budget de la sécurité sociale - nous l'examinerons demain - avant que la commission des comptes de la sécurité sociale ne se soit réunie. Sous le ministère de M. Teulade notamment, cette commission n'avait été réunie que plus de deux mois après la discussion budgétaire, au mépris des textes.

Il fallait que la séquence, réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, discussion du budget, se fasse dans cet ordre. Auparavant, les discussions décalées engendraient, du fait de faibles erreurs de pourcentage, des erreurs d'appréciation considérables.

Par ailleurs, depuis dix ou quinze ans, voire plus, le Parlement demandait l'organisation d'un débat sur la sécurité sociale chaque année, afin de pouvoir définir, lors de la discussion du budget de la santé, la politique sanitaire et sociale du pays.

Je tiens à réaffirmer, du haut de cette tribune, que la politique sanitaire et sociale de notre pays est le fait du Parlement et non des organismes paritaires, qui sont des organismes gestionnaires.

**M. Jacques Oudin**. Très bien !

**M. Charles Descours**. Cette demande du Parlement devenait criante, dans la mesure où une part de plus en plus importante du budget de la sécurité sociale provient désormais du budget de l'Etat et est donc financée directement par l'impôt ou par la CSG, qui en est un succédané. Or, c'est le Parlement qui doit gérer l'impôt et non les partenaires sociaux.

Pour la première fois aujourd'hui, le Parlement français est appelé à en débattre. Nous vous en remercions, madame le ministre d'Etat.

Comment ne pas rappeler bien d'autres réformes accomplies en dix-huit mois ? Il s'agit notamment de l'indemnisation et de la séparation financière des branches du régime général ou de la réforme du système des retraites.

Il est curieux de constater que ceux qui taxent le Gouvernement d'immobilisme sont ceux qui, lors de l'élaboration du Livre blanc sur les retraites, n'avaient pas eu le courage d'appliquer les recettes que ce dernier proposait. M. Rocard, puisqu'il s'agit plus particulièrement de lui, sera jugé par l'Histoire pour son manque de courage en la matière. A l'époque, il disait que, si l'on touchait au système social des retraités, on mettrait la France à feu et à sang. Les socialistes ne s'y sont pas trompés d'ailleurs, puisqu'ils l'ont mis à l'écart...

Je crois, madame le ministre d'Etat, qu'avec le Premier ministre et l'ensemble du Gouvernement vous avez fait preuve de courage en vous attaquant au régime des retraites. En effet, vous l'avez rappelé dans votre exposé liminaire, la France était l'un des derniers pays développés à essayer de réformer son système de retraites. Il était grand temps de le faire, comme nous avons pu le constater dans la plupart des pays que nous avons visités.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de financer entièrement à terme, et à 15 p. 100 dès maintenant, les allocations familiales par le budget de l'Etat.

Ce geste a montré non seulement qu'on pouvait soulager les entreprises - ce qui était nécessaire mais qu'elles oublient parfois - mais aussi que la politique familiale était de la responsabilité de l'Etat et non pas simplement des partenaires sociaux. Nous espérons que cette responsabilité de l'Etat sera désormais une priorité.

De même, pour l'assurance vieillesse, la réforme a clairement séparé ce qui relève de la solidarité, c'est-à-dire le fonds de solidarité vieillesse, qui est financé par la CSG, de l'effort contributif, qui doit être financé par les partenaires sociaux. Cette clarification s'imposait depuis longtemps.

Reste le problème crucial de l'assurance maladie. Le Gouvernement s'est clairement engagé dans la maîtrise médicalisée des dépenses de santé. Le précédent gouvernement avait emprunté cette même voie après s'être essayé à la maîtrise comptable. Nous l'avions alors soutenu, puisque j'avais été le rapporteur de la loi présentée par M. Teulade.

Vous avez mis en application cette maîtrise médicalisée des dépenses de santé. Des partenaires sociaux et des syndicats médicaux ont bien voulu vous suivre. Je crois qu'ils ont eu raison. Il n'y a pas d'autre choix.

Certains font preuve de tartufferies en critiquant cette forme de maîtrise des dépenses de santé. Chacun sait en effet qu'il s'agit de la dernière chance de préserver le libre choix du médecin.

Cette réforme est aujourd'hui en passe de réussir. Vous avez dit, madame le ministre d'Etat, qu'elle devrait être poursuivie et encouragée. Je souhaite que nous réussissions.

J'espère également que les recettes de la sécurité sociale s'amélioreront.

Contrairement à ce qu'a dit M. Metzinger voilà un instant - sans doute parce qu'il n'avait pas lu *Le Monde* d'aujourd'hui - pendant les neuf premiers mois de l'année sont intervenues 175 000 créations d'emplois ; l'INSEE et l'UNEDIC en sont d'accord, pour une fois. Voilà plus de neuf ans qu'il n'y avait pas eu autant de créations d'emplois en neuf mois. C'est d'autant plus important que ces créations d'emplois engendreront des recettes supplémentaires pour la sécurité sociale, ce qui est une source d'équilibre.

Madame le ministre d'Etat, le rapport est-il pour autant dénué de tout reproche ? Bien évidemment, non ! Comme M. Fourcade m'en a donné l'exemple, je présenterai quelques remarques.

Tout d'abord, nous avons bien lu que ce rapport prévoyait plusieurs hypothèses pour 1997 : l'une pessimiste, et l'autre optimiste. M. Metzinger n'a sans doute pas lu le rapport jusqu'au bout, sans quoi il l'aurait vu.

Même d'après l'hypothèse optimiste, le déficit cumulé atteindra, pour 1994-1995, les intervenants l'ont dit, environ 100 milliards de francs.

Or nous ne savons pas comment le Gouvernement compte résorber ce déficit. S'agira-t-il d'une augmentation de la CSG, d'une TVA sociale, ou d'un nouvel emprunt du type de celui qui a été lancé en début d'année ?

J'en viens à ma deuxième remarque. Le rapport du Gouvernement est axé quasi exclusivement sur la situation du régime général alors que, nous le savons bien, outre la CNRACL d'autres régimes connaissent des difficultés. Il serait bon que, dans les prochaines années, les autres régimes soient passés en revue dans le rapport, comme le fait d'ailleurs, de temps à autre, la commission des comptes de la sécurité sociale. Seule une telle étude permet d'avoir une vue globale des systèmes de protection sociale.

Ma troisième remarque - mais non la moindre - concerne l'assurance maladie.

Le scénario optimiste envisage une croissance des dépenses de l'assurance maladie de 2,4 p. 100 en 1996 et de 1,9 p. 100 en 1997. Ces taux me semblent très difficiles à atteindre, c'est le moins qu'on puisse dire.

Certes, les dépenses de la médecine ambulatoire se rapprochent de ces chiffres. Mais qu'en est-il pour les hôpitaux ?

Comme vous le savez, madame le ministre d'Etat, lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, nous avons constaté que les hôpitaux n'avaient pas fait leur « révolution culturelle » - si je puis dire - et que le budget hospitalier continuait à dérapier d'une façon extrêmement importante.

Si l'on ne peut pas développer rapidement dans les hôpitaux des instruments de mesure, ils n'auront pas le temps de juguler leurs dépenses d'ici à 1997.

Dans le communiqué de Matignon qui annonçait le rapport de M. Soubie, M. le Premier ministre demandait que le ministre des affaires sociales et de la santé lui soumette rapidement des mesures. Il me semble que, après l'expérience menée en Languedoc-Roussillon, le PMSI devrait être appliqué aux hôpitaux à bref délai. On saurait enfin qui fait quoi et qui dépense quoi.

Aujourd'hui, c'est une évidence, le budget hospitalier est constitué à 70 p. 100 de dépenses salariales. Il est donc vain de croire que nous pourrions jouer sur les dépenses hospitalières sans jouer sur les dépenses salariales.

Qu'on me comprenne bien : je ne veux pas dire qu'il faut supprimer des postes dans les hôpitaux.

Certains services travaillent peu, ce n'est pas pour autant qu'ils emploient moins de personnels que d'autres qui travaillent plus. Seul le PMSI nous permettra de savoir ce que fait chaque service hospitalier et si les ratios de personnel qui leur sont appliqués sont en rapport avec leur activité.

Les dépenses hospitalières, qui atteignent 320 milliards de francs, sont le talon d'Achille des dépenses de santé !

Madame le ministre d'Etat, je voudrais enfin vous demander votre avis sur un point très particulier qui alimente actuellement une petite polémique, à savoir l'incidence de la construction européenne sur nos institutions de sécurité sociale, qui suscite encore beaucoup d'interrogations et sème la confusion.

Pouvez-vous nous préciser la portée réelle des directives adoptées en 1992 et transposées ensuite en droit français par la loi du 8 août 1994 sur les assurances ? Selon certains, elles remettraient en cause le monopole de la sécurité sociale dans notre pays et permettraient de s'affranchir de l'obligation de payer les cotisations.

J'ai lu les réponses que vous aviez apportées à ce sujet à la question d'un député, mais je voudrais que vous les confirmiez devant le Sénat car, dans certains cercles de médecins, se développe une campagne qui ne me semble pas saine.

Telles sont, madame le ministre, les observations que je souhaitais faire.

Je crois que le Gouvernement s'est engagé très courageusement, et dans un laps de temps qui n'y était pas propice puisqu'il précède l'élection présidentielle, dans des réformes qui sont difficiles et que d'aucuns croyaient même impossibles : celles de la sécurité sociale, des allocations familiales, du régime des retraites et de l'assurance maladie.

Pour les entreprendre, il fallait du courage ; le Gouvernement en a montré. C'est pourquoi, madame le ministre d'Etat, vous pouvez être assurée de notre soutien. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, lors des débats sur les projets de loi relatifs à la protection sociale, j'avais dénoncé, avec les sénateurs de mon groupe, l'attaque portée contre notre système de protection sociale et votre volonté de le démanteler.

Le rapport que vous soumettez aujourd'hui au Parlement confirme pleinement, hélas ! cette analyse et vos choix.

Ces questions importantes méritent, bien sûr, un véritable débat démocratique permettant d'exposer l'ensemble des informations et des propositions relatives à l'avenir de la protection sociale, afin que chacun puisse se forger une opinion en pleine connaissance de cause.

Mais, malheureusement, ce n'est pas de cela qu'il s'agit aujourd'hui. Ce que vous voulez, en réalité, c'est l'appui du Parlement pour imposer des mesures dont vous savez qu'elles sont impopulaires. D'ailleurs, vous redoutez le débat au point que des décisions essentielles pour les assurés sociaux et les retraités sont désormais prises par décrets. Il s'agit d'aller encore plus loin, et vous voulez faire admettre aux assurés sociaux, aux familles, aux retraités et à l'ensemble des professionnels de la santé qu'il n'y a pas d'autres choix possibles que ceux que vous présentez et qui consistent à réduire encore la protection sociale de la population.

Bien entendu, pour atteindre vos objectifs, vous devez écarter toujours davantage les assurés sociaux - vous avez d'ailleurs reculé encore la date des élections des administrateurs du régime général - en attendant sans doute de les supprimer.

Pour le ministre que vous êtes, il ne s'agit pas d'améliorer le système de protection sociale des Français, de permettre à chacun de se soigner, d'élever une famille, de vivre dignement sa retraite. Il s'agit de soumettre tout le pays aux critères imposés par l'Europe de Maastricht, de réduire le déficit public d'ici à 1997, date fixée pour le lancement de la monnaie unique européenne, et cela quelles qu'en soient les conséquences pour des millions de personnes.

Le traité de Maastricht s'accommode mal, en effet, de la spécificité de notre système de protection sociale, qui a pourtant largement fait ses preuves pendant des décennies, et auquel les Français sont, à juste titre, vous le savez, très attachés. Mais, tant pis ! Vous décidez

quand même de démanteler la sécurité sociale, et c'est bien de ce choix que découle le véritable gâchis social, économique et humain !

Aucun des arguments avancés ne résiste à l'épreuve de l'expérience. Les difficultés de trésorerie des organismes sociaux, qui sont réelles, vous ont permis de justifier à la fois la mise en place de la contribution sociale généralisée pour les contribuables et les exonérations fiscales toujours plus importantes pour le patronat.

Dans le même temps, le fameux trou de la sécurité sociale s'est accru, le chômage aussi, et cela de manière dramatique. Quant à la CSG, elle n'a cessé d'augmenter.

Nous avons dit alors que la solution ne résidait pas dans des aides toujours plus importantes accordées aux entreprises, sans aucun contrôle, si les assurés sociaux, les retraités devaient supporter toujours plus de sacrifices. Nous avons demandé que l'utilisation des fonds publics accordés soit soumise à un contrôle public : c'était normal et juste. Or, vous avez supprimé les commissions de contrôle dès que vous êtes revenus aux affaires. Pourquoi ? Il faut croire que vous n'êtes pas très sûrs de leur utilisation, ni très fiers des résultats obtenus !

Que dit d'ailleurs aujourd'hui le président de la commission du CNPF ? Il explique que l'abaissement du coût du travail ne créera aucun emploi. Ce qui revient à avouer clairement que les patrons utilisent ces aides sans offrir aucune contrepartie en matière d'embauche. C'est bien ce que nous disons depuis des années. Là aussi, malheureusement, notre analyse est confirmée.

Ainsi, non seulement vos décisions n'ont pas permis de combattre le chômage, mais elles l'ont aggravé en même temps que s'est amenuisée la protection sociale de la population, toutes catégories confondues.

Vous affirmez vouloir sauver la sécurité sociale. Vous vous félicitez, dans votre rapport, des 22,5 milliards de francs d'économies réalisées par le régime général grâce aux mesures prises par le Gouvernement, dont 8,8 milliards de francs aux dépens des assurés. Encore faut-il y ajouter la hausse de la contribution sociale généralisée, de 50 milliards de francs pour 1994. Vous pesez, dans le même temps, en faveur de l'assurance privée maladie et retraite. Il y a ceux qui pourront se l'offrir ; les autres, qu'ils se débrouillent !

En fait, ce que vous instaurez, ce que nous avons si souvent dénoncé et ce qui se confirme, c'est une discrimination de plus, une discrimination par l'argent, comme d'habitude dans cette société.

Cette conception est à l'opposé de la solidarité nationale sur laquelle avait été fondé notre système de protection sociale à la Libération. Certes, vous n'osez pas combattre publiquement ces principes de solidarité. Au contraire, vous les réaffirmez, mais chacun de vos actes, chacune de vos décisions contredit vos propos.

Vous faites appel à la responsabilité des assurés pour renoncer à des examens, des soins, sans jamais en appeler à celle des chefs d'entreprise et des patrons, qui ont reçu des milliards de francs d'aides publiques sous forme d'exonérations de cotisations sociales ou fiscales. Ainsi, le financement de la protection sociale repose chaque jour davantage sur les ménages par le biais de la fiscalisation, et de moins en moins sur les richesses créées par l'entreprise.

Ne nous dites pas que l'argent manque : les chiffres officiels indiquent que 1 200 milliards de francs de profits ont été réalisés par les entreprises, dont 600 milliards seulement ont servi à l'investissement, et le reste à la spéculation.

C'est donc bien une question de choix politique et non de moyens insuffisants : vous décidez de sacrifier les hommes aux intérêts de la finance.

Cette logique mise en œuvre depuis des années et que vous n'avez cessé d'accentuer – quelqu'un parlait d'immobilisme tout à l'heure, je ne partage pas cette opinion – a largement fait preuve de son inefficacité, tant pour rétablir les équilibres financiers de la sécurité sociale, toujours impossibles à trouver, selon vous, que pour répondre aux besoins de la population.

Elle consiste à diminuer les dépenses sociales, à réduire les cotisations patronales sans, d'ailleurs, prendre aucune mesure pour que les dettes patronales soient recouvrées – je rappelle qu'elles s'élèvent à 20 milliards de francs pour 1993, 90 milliards de francs cumulés – et à envisager de nouveaux transferts de financement de la protection sociale vers les familles par le biais d'une augmentation de la TVA ou de la CSG, qui n'est sans doute remise à plus tard qu'en raison des échéances électorales, mais qui ne sauront tarder.

D'autres choix sont pourtant possibles. On pourrait, par exemple, remplacer la CSG, qui est un impôt injuste puisqu'il ne touche pratiquement que les salaires et les revenus de substitution, par une taxation des revenus financiers au même taux que les salaires, ce qui rapporterait immédiatement 70 milliards de francs.

Chacun connaît le rôle du chômage et des bas salaires dans les difficultés de la sécurité sociale. Il existe un lien étroit entre la protection sociale, l'emploi et le pouvoir d'achat. Augmenter les salaires de 1 p. 100 représenterait une recette supplémentaire de près de 12 milliards de francs. Cette mesure pourrait être envisagée, madame le ministre d'Etat, mais elle ne figure pas dans les différentes propositions qui sont avancées.

Par ailleurs, 100 000 emplois nouveaux représentent 7 milliards de francs. De plus, la modulation de l'assiette des cotisations patronales en fonction de la création d'emplois permettrait d'augmenter considérablement le financement de la protection sociale.

Si, dans votre document, madame le ministre d'Etat, les auteurs ne peuvent passer complètement sous silence la conjoncture économique, ils se gardent bien d'apporter la moindre proposition pour permettre un début de réel redressement. Sous prétexte de la fausse contradiction que vous vous appliquez à cultiver entre emploi et protection sociale, vous sacrifiez l'un et l'autre pour mieux imposer une couverture sociale fondée sur l'impôt et l'assurance privée.

Il s'agit d'une logique qui remet en cause le principe de solidarité auquel nous tenons. C'est pourquoi le groupe communiste est résolument opposé au contenu du rapport que vous présentez au nom du Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Oudin.

**M. Jacques Oudin.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, est-il nécessaire de rappeler que nous disposons d'un excellent système de sécurité sociale, auquel les Français sont légitimement attachés ?

Certes, il reste perfectible, et l'objet de ce débat est précisément de tracer ensemble les voies à suivre pour l'améliorer. Mais il est globalement bon et il est tout à fait exclu d'en réduire l'efficacité et d'en limiter le périmètre.

Je voudrais en particulier réfuter en cet instant une idée fautive mais, hélas ! récurrente, celle d'un désengagement de la sécurité sociale du financement de la dépense de santé.

Au cours de la dernière décennie, le rythme de progression des dépenses d'assurance maladie est resté constamment supérieur à celui de la richesse nationale. Le fait que l'accroissement de la dépense de santé soit encore plus rapide ne permet pas de conclure à un quelconque désengagement de la sécurité sociale, sauf, évidemment, à reconsidérer la signification même de ce mot.

Nous savons que la croissance des dépenses de protection sociale correspond à une demande profonde que nul ne saurait contester. Dans l'abstrait, il n'y a d'ailleurs pas de limite d'ordre financier à la croissance des prélèvements sociaux. Ceux-ci atteignent aujourd'hui 21,8 p. 100 du PIB, ils étaient de 13 p. 100 en 1973. Mais il est toujours concevable de les augmenter encore.

Il existe toutefois une limite d'ordre économique. Aux niveaux qu'ils ont atteints, ces prélèvements pèsent sur l'emploi, particulièrement sur celui des moins qualifiés.

Le cercle vicieux du chômage lié aux charges assises sur les salaires a bien été mis en évidence dans un récent rapport du Commissariat général du Plan consacré aux relations entre le coût du travail et l'emploi. C'est pourquoi il est devenu impératif de stabiliser le niveau de ces prélèvements tout en répartissant mieux leur assiette, dans un souci d'efficacité et d'équité.

Le rapport que vous nous présentez aujourd'hui, madame le ministre d'Etat, montre que la situation de la sécurité sociale reste inquiétante.

Certes, le déficit de trésorerie annuel du régime général a pu être stabilisé aux environs de 50 milliards de francs en 1994 et en 1995, grâce aux mesures de redressement adoptées au cours des dix-huit derniers mois, et je vous en donne acte. Le simple fait de mettre un terme à la dégradation spontanée du solde du régime général constitue déjà en soi une performance. Il convient toutefois de rappeler que ce solde de trésorerie est cumulatif d'une année sur l'autre. Nous nous retrouverons donc, à la fin de l'année 1995, si rien ne change d'ici là, avec un déficit dépassant 100 milliards de francs, comparable à celui qui a été apuré par l'Etat à la fin de l'année 1993.

Par ailleurs, je note que cette stabilisation ne concerne pas tous les régimes. On observe également une aggravation de la situation des régimes de retraite complémentaire et des trois caisses des professions non salariées non agricoles, pour ne rien dire de la CNRACL, dont la situation préoccupe à juste titre notre assemblée. Les mesures de redressement pour ces régimes particuliers restent encore à définir mais elles ne sauraient, me semble-t-il, trop tarder.

Quant au régime général, force est de constater que depuis le mois de septembre, il faut recourir de nouveau aux avances du Trésor pour répondre à ses besoins de financement immédiats. Cette solution n'est pas satisfaisante. Il est donc urgent d'aller au-delà des efforts déjà accomplis.

Cependant, pour rétablir l'équilibre de la sécurité sociale, il importe de peser sur les deux plateaux de la balance : améliorer les recettes, d'une part, et maîtriser les dépenses, d'autre part.

A ce sujet, une mise au point s'impose. Cette maîtrise indispensable n'a nullement pour but de réduire les dépenses sociales. Il s'agit, d'abord, de ralentir le rythme

de leur progression pour le rendre compatible avec celui de la croissance de la richesse nationale et, ensuite, de mieux allouer des ressources pour en accroître l'efficacité.

L'objectif n'est donc pas de restreindre les dépenses sociales mais de les rendre plus efficaces. Ainsi que l'indique fort bien le rapport Soubie, « les pays qui dépensent le plus ne sont pas forcément ceux qui obtiennent le meilleur résultat sanitaire ». Tout le monde a conscience de cette vérité.

En un mot, il ne s'agit pas de dépenser moins, mais de dépenser mieux.

Avec une enveloppe qui dépasse maintenant 2 300 milliards de francs, il doit être possible, par une meilleure allocation des ressources, de répondre à tous les besoins nouveaux qui se font jour sans accroître les prélèvements sociaux.

Tous les rapports le démontrent - et Dieu sait s'il y en a eu sur ce sujet ! - des gisements de productivité considérables existent au sein de cette masse financière. Pour ma part, j'en suis totalement convaincu.

Ainsi, il est notoire que le système de santé français est comparativement moins efficace que celui des autres pays occidentaux au regard du seul critère qui importe en la matière : l'état sanitaire de la population ; M. Huriet y a fait tout à l'heure référence.

L'exploitation de ces gisements de productivité implique à la fois de profondes réformes institutionnelles et une véritable révolution des mentalités.

Je cite de nouveau le rapport Soubie : « La succession des plans d'urgence a conduit à reporter continuellement la mise en œuvre de réformes plus profondes. » C'est ce que j'ai moi-même souligné dans tous les rapports que j'ai présentés au nom de la commission des finances.

Je voudrais évoquer quelques-unes des voies possibles, qui me paraissent particulièrement dignes d'intérêt.

Il y a tout d'abord les efforts de productivité des caisses de sécurité sociale, qui absorbent 3,5 p. 100 du total des ressources. Ce pourcentage en apparence modique représente tout de même quelque 73 milliards de francs.

Votre ministère, madame le ministre d'Etat, peut se flatter d'avoir sensiblement amélioré l'efficacité des caisses grâce au protocole de pluriannualisation budgétaire, mis en œuvre depuis 1988, entre les caisses et leurs autorités de tutelle.

Il est cependant permis de penser que bien des améliorations sont encore possibles ; il n'est que de lire les pages que l'inspection générale des affaires sociales et la Cour des comptes ont consacrées cette année à la gestion du personnel des caisses pour s'en convaincre.

Des économies substantielles pourraient également être réalisées si l'on résorbait ce que j'appelle le « petit gaspillage quotidien » en médecine ambulatoire, qui représentent tout de même plus de 180 milliards de francs.

La nouvelle convention médicale, qui comporte des dispositions novatrices en la matière, et l'extension graduelle du mécanisme des objectifs quantifiés nationaux à toutes les professions de santé constituent autant de progrès indéniables.

Mais il faudra attendre encore pour savoir si l'inflexion observée cette année dans le rythme de progression des dépenses d'assurance maladie est durable. Les résultats de ces derniers mois peuvent, hélas ! laisser supposer que tel n'est pas le cas et qu'il faudra envisager des réformes plus profondes.

D'autres gains de productivité pourraient être dégagés en s'attaquant à la dérive de certaines prestations sociales dont, certes, la finalité est incontestable, mais que leurs modalités d'attribution tendent à éloigner parfois de leur objet originel.

Ce point est important, car tout gaspillage distrairait une partie des moyens financiers disponibles au préjudice de ceux qui, en fait, en ont le plus besoin.

Il s'agit non pas d'être rigoureux pour la beauté de la rigueur, mais bien de dégager des marges de manœuvre pour répondre aux besoins les plus urgents.

Enfin, les gains de productivité importants existent certainement au sein de la masse supérieure à 300 milliards de francs consacrée à l'hospitalisation.

Le rapport de la mission sur les hôpitaux qui a été confiée cette année aux trois inspections générales des affaires sociales, de l'administration et des finances est particulièrement instructif sur ce point. Il recoupe d'ailleurs largement des propositions antérieures du Sénat, que nous avons eu à présenter à cette tribune, et celles du rapport Soubie, qui souligne également la nécessité de « mieux gérer l'hospitalisation ».

Lors de votre discours de Tours, devant les assises des hôpitaux universitaires, vous avez indiqué, madame le ministre d'Etat, trois axes de réformes : d'abord, le renforcement de la cohérence entre programmation et financement dans un cadre régional – et j'insiste sur le mot « régional » – ensuite, l'amélioration de la connaissance de l'activité médicale afin de pouvoir en tenir compte dans l'allocation des moyens, enfin, une meilleure maîtrise des dépenses hospitalières, qui incombe d'abord aux directeurs d'hôpitaux mais qui nécessite également la collaboration de l'ensemble du corps médical.

Ces pistes de réflexion sont excellentes, et je souhaiterais donc connaître plus précisément vos projets permettant leur mise en œuvre rapide. Ce pourrait être une nouvelle loi hospitalière, qui semble, au demeurant, s'imposer.

Plus généralement, une réforme du secteur de la santé devra veiller à associer toutes les professions médicales et paramédicales. Elle devra également obtenir la participation de toutes les institutions, notamment celle des caisses d'assurance maladie, qui seront amenées à revoir leurs modes de gestion, et celle des services de l'Etat, qui auront à se donner, enfin, les moyens d'exercer pleinement leur tutelle.

Cette réforme devra privilégier la voie de la contractualisation, mais il ne faudra pas hésiter à recourir à la sanction lorsque celle-ci est nécessaire ; je pense ici à ce que disait M. Arthuis au sujet des prothèses.

La réforme des retraites que le Gouvernement a eu le courage de mettre en œuvre l'an dernier, alors que ses prédécesseurs s'étaient dérobés devant la difficulté, montre que les Français sont prêts à accepter les adaptations nécessaires pourvu qu'ils en comprennent les finalités.

Dans cette œuvre pédagogique, je crois que la représentation nationale peut vous aider beaucoup et c'est aussi l'intérêt du débat d'aujourd'hui.

Le renforcement du rôle du Parlement est, en matière de sécurité sociale, pleinement justifié par la légitimité qui est la sienne, seule capable de conférer la solennité nécessaire à toute réforme d'envergure. En ce sens, je pense qu'il n'y a pas de conflit de légitimité, comme l'a dit notre collègue Charles Descours, entre le rôle du Parlement et celui des partenaires sociaux.

Comme mes collègues, je me dois de vous remercier, madame le ministre d'Etat, d'avoir tenu vos engagements de juin dernier en organisant, dès cette session, le débat prévu par l'article 14 de la loi du 25 juillet 1994.

J'aurais toutefois souhaité, c'est évident, qu'un peu plus d'ampleur soit donnée à ce débat, qui se présente comme une simple incidente dans la deuxième partie de la loi de finances.

Le Sénat et l'Assemblée nationale, avec raison, ont consacré beaucoup de temps, cette année, à l'aménagement du territoire. Il s'agit, sans aucun doute, d'une question très importante pour les Français, mais je pense que les questions concernant la sécurité sociale ne le sont pas moins et mériteraient tout autant d'attention de la part du Parlement.

Un débat plus long devra aussi s'appuyer sur des documents plus complets.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale est, comme d'habitude, excellent. Cela mérite d'autant plus d'être souligné qu'il a été élaboré dans des délais très brefs.

A ce propos, madame le ministre d'Etat, je me permets d'insister à nouveau pour que le rythme des réunions bi-annuelles de la commission soit maintenu dans les années à venir.

Je remarque également que le « jaune » retraçant l'effort social de la nation est paru cette année dans des délais utiles pour servir aux travaux du Parlement, ce qui n'a pas toujours été le cas. Ce document est intéressant par son caractère exhaustif, mais il reste un peu trop synthétique, pour ne pas dire un peu court.

Je crois qu'il serait bon que le ministère des affaires sociales et de la santé renoue avec la pratique des budgets de programme, qui est malheureusement abandonnée depuis quelques années. S'il est un domaine qui mérite d'être programmé et évalué à l'aide d'indicateurs pertinents, c'est bien celui des politiques sociales.

Quant au rapport présenté par le Gouvernement – votre rapport, madame le ministre d'Etat – en application de l'article L. 111-3, il me paraît satisfaisant. Je n'entrerai pas ici dans la querelle de chiffres qui vise à mettre en doute le caractère plausible des projections contenues dans ce document. Il est d'ailleurs précisé, en toute honnêteté, dans le rapport lui-même qu'il ne s'agit nullement de prévisions, mais que ce sont de simples scénarios fondés sur des hypothèses explicites, tendant à mettre en évidence le caractère stratégique de la maîtrise des dépenses de santé pour l'équilibre du régime général à moyen terme.

Enfin, parmi les documents de référence, il manque le rapport spécial de la Cour des comptes sur les organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle, prévu par l'article 13 de la loi du 25 juillet 1994, article qui résulte d'ailleurs d'une initiative de notre assemblée.

Le délai imparti à la Cour entre l'adoption de la loi et ce premier débat était évidemment trop bref pour qu'il puisse être présenté dès cette année, mais je crois savoir que la Cour y travaille avec le sérieux et la rigueur qui la caractérisent.

Lorsqu'il aura commencé de paraître régulièrement, ce rapport deviendra rapidement une source irremplaçable d'informations pour les parlementaires, comme sans doute pour vous-même, madame le ministre d'Etat.

L'intervention de la Cour contribuera d'abord à accélérer la rationalisation et l'uniformisation des règles comptables des organismes de sécurité sociale. Il ne s'agit pas là d'une question anecdotique, car je crois que,

comme M. Jean Arthuis l'a souligné, la sécurité sociale ne fait pas exception à ce principe de portée générale selon lequel la confusion des comptes reflète toujours une confusion dans la gestion.

Cependant, au-delà d'une simple certification des comptes sociaux, déjà précieuse, la Cour des comptes devrait également formuler des observations sur la gestion des organismes de sécurité sociale. Celles-ci pourraient déboucher sur l'étude critique de pans entiers de notre système de protection sociale, à l'exemple de ce que la Cour a fait, l'an dernier, pour les politiques menées en faveur des adultes handicapés ou, cette année, pour le RMI.

C'est sur ces considérations un peu techniques, mais qui sont loin d'être secondaires, que je conclurai mon propos.

Madame le ministre d'Etat, je tiens à vous exprimer une nouvelle fois ma satisfaction de voir enfin se tenir ce débat sur la sécurité sociale qui était réclamé depuis si longtemps par les parlementaires. Je vous redis également mon souhait de le voir prendre plus d'ampleur dans le cadre des réformes nécessaires que nous impose la situation financière de notre système de protection sociale.

Me référant encore au Livre blanc qui a été déposé cette semaine, je citerai cette phrase qui me paraît juste : « Les Français ont le droit, pour l'argent qu'ils y mettent, d'exiger de leur système de soins équité, qualité, sécurité, efficacité. Des réformes s'imposent donc. »

Je crois, pour ma part, que les Français sont prêts à accepter les réformes les plus ambitieuses, à condition qu'on leur fasse bien comprendre qu'il est aujourd'hui nécessaire de donner la priorité aux exclus et de prendre en considération les droits des générations futures. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Beaudau.

**Mme Marie-Claude Beaudau.** Madame le ministre d'Etat, vous avez affirmé, ici-même, que la sécurité sociale « était devenue une composante fondamentale de la société française et un des acquis auxquels les Français sont le plus attachés ». Nous partageons cette analyse.

Dans les rapports qui nous sont soumis, que note-t-on ? Le rappel des mesures prises depuis dix-huit mois va-t-il dans le sens d'une amélioration de notre sécurité sociale ?

Nous sommes contraints de le contester : la réforme des retraites, la réduction des dépenses de soins, l'affaiblissement de notre politique familiale, la réduction des dépenses de gestion constituent les grands axes d'une action visant amenuisant notre système de protection sociale en amenuisant ses moyens.

Vous prétendez que, durant les deux années 1994 et 1995, cette politique permettra un redéploiement autour de quatre priorités : la politique familiale, le sort des personnes âgées, la prise en charge du sida et la sécurité sanitaire au sein de l'hôpital.

Là se trouve l'objet de notre désaccord profond, madame le ministre d'Etat, et l'examen que nous ferons demain du budget de votre ministère le démontrera.

Votre politique hospitalière de réduction du nombre de lits et de services est l'antithèse de ce qu'il faudrait décider pour répondre à ces quatre priorités émergentes de la crise profonde dans laquelle le pays s'enfonce.

M'exprimant après ma collègue Jacqueline Fraysse-Cazalis, je limiterai mon propos à la politique familiale et au financement de la branche famille.

Vous avez refusé, au cours de ces deux dernières années, d'augmenter les allocations familiales. Nous réaffirmons qu'il est possible de porter le montant de ces allocations à 1 000 francs par enfant, dès le premier enfant et jusqu'au dernier, de verser une treizième mensualité au moment de la rentrée scolaire et d'augmenter immédiatement ces prestations de 10 p. 100.

Pour refuser de telles dispositions, vous invoquez une impossibilité financière. Cet argument ne tient pas compte du lien naturel, concret, existant entre la branche famille, la masse salariale et le produit des revenus. A l'origine, le calcul de la base des allocations familiales se faisait à partir du salaire moyen d'un métallurgiste parisien.

Lors de la discussion de la loi sur la famille, nous avons montré, et d'autres se sont associés à cette analyse, que l'indexation sur les prix entraîne un appauvrissement des familles et qu'elle ne les associe pas au progrès de l'économie.

Pour refuser nos propositions, vous vous retranchez derrière des arguments financiers dont nous avons démontré la faiblesse.

Nous renouvelons notre proposition d'associer à la branche famille les cotisations patronales qui seraient rétablies sur les salaires, et l'ensemble des revenus financiers assujettis à une contribution sociale de 15,8 p. 100.

Ces deux mesures conjointes, aux effets complémentaires, permettraient, à elles seules, l'application de nos propositions d'augmentation des allocations familiales et la résorption du déficit de la sécurité sociale. L'application des 15,8 p. 100 dégagerait 70 milliards de francs, ce qui permettrait de résorber les 54 milliards de francs de déficit annoncés pour la fin de cette année.

Je vous ferai également observer que les propositions faites par Robert Hue - notre candidat aux élections présidentielles - quant à l'augmentation des salaires, avec une cotisation patronale rétablie, dégageraient des sommes importantes pour les allocations familiales et la sécurité sociale, ce qui redonnerait souffle et ambition à une politique familiale.

Lors d'un précédent débat qui s'est déroulé ici même, vous précisiez qu'« une telle proposition d'imposition de 15,8 p. 100 des revenus financiers mériterait d'être affinée » et que « peut-être, au bout du compte, on perdrait plus que l'on ne gagnerait à son application ». Les propos qu'avait alors tenus M. Huriet, rapporteur du projet de loi relatif à la famille, en s'opposant à notre amendement n° 122, étaient de la même teneur.

Avez-vous fait procéder aux études nécessaires et quelles conclusions en tirez-vous ?

Il aurait été souhaitable que ces réponses figurent dans votre déclaration. Elles n'y étaient pas.

En revanche, ce que je perçois, c'est une orientation toute différente.

Pour 1995, le principe de l'autonomie financière de la branche famille et de la préservation de ses recettes est remis en cause. Le financement de la majoration d'allocation de rentrée scolaire qui, je le rappelle, est attribuée sans conditions de ressources, sera assumé par un collectif budgétaire, donc par les contribuables.

Nous sommes en marche vers une fiscalisation qui se développera en 1996 et en 1997, vous le reconnaissez. De votre interview à *La Tribune Desfossés*, publiée le 15 novembre, je retire deux éléments.

Tout d'abord - c'est le premier élément - vous dites que les syndicats sont attachés au système des cotisations mis en place en 1945 - là, nous sommes d'accord - alors que nos partenaires européens ont des financements diversifiés.

J'en viens au second élément. « Il est légitime, à mon avis, » - ajoutez-vous - « de réfléchir à une réforme fiscale qui intégrerait les allocations familiales dans le revenu imposable. » C'est la conclusion de votre interview. La confirmez-vous aujourd'hui ?

La fiscalisation est injuste car elle aboutit à l'absence de toute participation patronale au financement de la politique sociale.

La fiscalisation est la remise en cause du lien entre le développement économique et le niveau de protection sociale.

La fiscalisation fait de la protection sociale un objectif de second ordre face aux impératifs du marché, du profit, de l'Europe.

La fiscalisation fait payer aux familles leurs propres allocations familiales ; elle les appauvrit car elle entraînera l'intégration de ces allocations dans le revenu imposable.

Ainsi, ce qui a fait, en 1945, l'originalité, l'efficacité des allocations familiales et de la sécurité sociale, en liant le progrès économique et le progrès social, aurait vécu !

Le modèle européen est sans intérêt pour notre pays. La part des employeurs - en pourcentage du PIB - a diminué dans la plupart des pays de la Communauté, avec parfois de très fortes baisses comme aux Pays-Bas ; dans le meilleur des cas, c'est la stabilité. Un tel modèle ne nous convient pas, et nous le rejetons.

En France, nous avons des acquis qui ont fait leurs preuves. C'est le début de la fiscalisation qui est responsable du recul de la protection sociale, donc des allocations familiales. La généralisation de ce système ouvrirait la porte au versement des allocations familiales sous conditions de ressources, ce que fera peut-être un autre ministre d'un autre gouvernement. Mais vous en avez, madame le ministre d'Etat, tracé la voie.

Vous voulez étatiser les allocations familiales. Nous voulons les associer à une politique de croissance, de développement de l'emploi, de progrès social.

Là est toute la différence. Des choix sont à faire. Vous faites celui de l'Etat providence pour accroître en fait le profit des entreprises.

Avec cette politique, ce sont les familles qui seront les victimes, et l'avenir de notre pays en pâtira.

Un débat public se fait jour autour de la question suivante : que sera la France en l'an 2015 ?

Les plus de soixante ans seront plus nombreux que les moins de vingt ans. La France sera un pays vieillissant. Ce sera le résultat de l'indice de fécondité actuel, qui est de 1,6, peut-être même moins, alors qu'il devrait être de 2,1 pour assurer le simple renouvellement des générations.

Le Gouvernement s'est engagé dans cette politique de dénatalité qui se traduit par une baisse, en valeur absolue, du montant des allocations familiales et de leur financement. C'est ce que certains, et pas seulement les sénateurs communistes, ont appelé « faire la loi à crédit ».

Oui, le système de financement de votre loi quinquennale, madame le ministre d'Etat, fonctionnera d'autant mieux qu'il atteindra mal son objectif. Certains ont ajouté qu'il se bloquera vite en cas de succès.

Vous le constatez, madame le ministre d'Etat, dans ce débat sur le rapport relatif à l'évolution des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale s'expriment deux

choix différents, voire opposés. Notre choix, nous en sommes persuadés, correspond à l'intérêt des familles et du pays. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à Mme le ministre d'Etat.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord remercier les différents orateurs qui se sont exprimés dans ce débat et qui, pour la plupart, ont clairement apporté leur soutien à l'action du Gouvernement. La qualité de leurs interventions aurait peut-être mérité un auditoire plus large, mais je ne doute pas que les futurs débats permettront au cercle des parlementaires sensibilisés par les problèmes de sécurité sociale de s'élargir.

MM. Fourcade, Poncelet, Arthuis, Descours et Oudin ont bien voulu souligner l'effort de transparence accompli par le Gouvernement au cours de ce débat et lors des travaux qui ont présidé à sa préparation, transparence dans les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale avec la fixation de règles de trésorerie, le contrôle de l'Etat cotisant, le principe de compensation qui n'avait pas été respecté par les gouvernements précédents, monsieur Metzinger.

Le collectif budgétaire prouve que l'Etat respecte ses engagements, puisqu'il prévoit la compensation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, ainsi que 2 milliards de francs supplémentaires au titre de l'exonération des cotisations d'allocations familiales.

Je tiens également à vous préciser, monsieur Metzinger, que, dans le collectif qui a déjà été adopté en conseil des ministres et qui vous sera soumis prochainement, il est prévu expressément que l'allocation de rentrée scolaire est prise en charge par le budget de l'Etat.

Des progrès sont également réalisés dans la clarté des comptes de la sécurité sociale, grâce à la mise en œuvre de la réforme dite « des droits constatés » et au renforcement de la commission des comptes de la sécurité sociale. M. Oudin a bien voulu souligner la qualité de ses travaux due notamment à son remarquable secrétaire général, M. Jean Marmot.

Des progrès sont enfin à noter dans la transparence vis-à-vis du Parlement, avec l'instauration d'un débat, la tenue préalable de la réunion de la commission des comptes et la remise d'un rapport du Gouvernement.

Comme l'ont souligné MM. Fourcade et Poncelet, il n'y a pas de contradiction entre la revalorisation du rôle du Parlement et les responsabilités dévolues aux partenaires sociaux dans la gestion des caisses.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** C'est exact !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Il faut vraiment vouloir considérer de façon très tendancieuse les quelques extraits déjà connus du rapport de M. Soubie, ainsi que l'approche que nous avons nous-mêmes faite de ce problème devant le Parlement, pour penser qu'il y a atteint au pouvoir de gestion des caisses. Je dirai même que c'est le contraire.

Je suis vraiment étonnée, monsieur Metzinger, de la façon dont vous interprétez les propos et les documents. Je m'attendais à plus de rigueur de votre part, notamment lorsque vous prétendez que nous n'avons pas rendu hommage - je l'ai pourtant fait encore tout à l'heure - au travail accompli par la Caisse nationale

d'assurance maladie, avec les médecins, dans le cadre des conventions. Je crois d'ailleurs avoir également évoqué à plusieurs reprises le travail qui a été réalisé par mon prédécesseur M. Teulade, s'agissant de certaines professions.

Des suggestions ont été faites pour améliorer l'intervention du Parlement. Elles méritent d'être étudiées, d'autant que j'ai noté une grande convergence sur ce point entre les représentants de la commission des finances et ceux de la commission des affaires sociales.

M. le président de la commission des affaires sociales et M. le rapporteur général ont évoqué des renforcements possibles pour aller encore plus loin dans le sens de la transparence. La loi du 25 juillet 1994 donne d'ores et déjà des pouvoirs nouveaux à la Cour des comptes, ce qui a répondu au vœu exprimé par M. Oudin. Les contacts que nous avons établis avec la Cour montrent que celle-ci prend ses nouvelles missions très à cœur.

Il est en effet primordial que ces nouvelles missions se concrétisent très rapidement et qu'une réflexion intervienne sur l'articulation entre celles-ci et la certification des comptes des caisses locales.

Le fonds de solidarité vieillesse constitue effectivement un problème important sur lequel M. le président Fourcade, notamment, a longuement insisté en formulant des suggestions pour l'avenir. Il s'agit également d'un élément de transparence puisqu'il distingue les dépenses de solidarité nationale de celles qui relèvent d'une logique d'assurance.

Je donne volontiers acte de ce que les procédures récemment mises en œuvre pour accroître les missions du fonds sont peut-être encore trop dispersées. Je tiens néanmoins à dire que ses nouvelles dépenses sont en totale cohérence avec ses missions initiales.

Je partage entièrement le constat de M. Descours sur la situation financière préoccupante des régimes sociaux, non seulement du régime général, mais également de tous les autres régimes.

A cet égard, je récusé l'interprétation de M. Metzinger. J'en suis étonnée, car j'ai pris soin de préciser que nous étions en présence de plusieurs scénarios qui, ne sont pas systématiquement optimistes. Selon la conjoncture économique et les efforts qui auront été accomplis en matière de « maîtrise médicalisée des dépenses » - ce n'est pas nous qui avons inventé ce concept ! - on aboutira à tel ou tel scénario.

C'est par honnêteté intellectuelle, par rigueur, que nous avons voulu prévoir plusieurs scénarios et laisser une certaine marge, marge sur laquelle nous n'avons d'ailleurs malheureusement que peu d'influence, notamment en ce qui concerne les recettes.

Il est vrai qu'une gestion très rigoureuse s'impose, et je ne peux que souscrire au triptyque défini par M. Huriet : lucidité, imagination, cadrage, sont, de fait, des éléments indispensables d'une politique efficace.

Cela étant, je tiens à rappeler à M. Huriet que toutes les comparaisons internationales montrent qu'il n'existe aucune corrélation entre le poids des dépenses de santé dans le PIB et la qualité du système sanitaire et de soins, naturellement dans une certaine marge. Je ne veux pas dire que les pays en développement, dans lesquels le pourcentage des dépenses consacrées à la santé est extrêmement faible, peuvent bénéficier d'un niveau de soins comparable à celui des pays industrialisés.

Mais si l'on prend l'exemple des pays européens - ils ont des systèmes très différents - des Etats-Unis ou du Canada, on s'aperçoit que c'est aux Etats-Unis que la dépense est, de beaucoup, la plus forte, sans que le système soit pour autant plus efficace.

Bien sûr, les Français peuvent faire le choix de dépenser davantage pour leur santé. Mais on constate que lorsqu'il s'agit de financer cette augmentation, les difficultés deviennent de plus en plus grandes et pèsent de plus en plus sur une très petite catégorie de citoyens, dont la situation financière finit par se détériorer, sans que l'on constate nécessairement une amélioration de la qualité des soins.

J'ai évoqué le cas des Etats-Unis, mais je pourrais également citer un voisin proche - l'Allemagne - ou un pays plus lointain, le Japon : tout ces pays expriment des inquiétudes.

Par conséquent, nous qui sommes au deuxième rang dans le monde, nous pourrions tout de même nous étonner que des pays qui ont adopté un système d'assurance privée, où le choix personnel est infiniment plus grand que dans notre système de sécurité collective, s'inquiètent de ce que représente pour l'économie des dépenses d'assurance maladie qui deviennent trop importantes, car elles ne permettent pas d'assurer un équilibre entre le prélèvement opéré et la richesse de la collectivité. Aux Etats-Unis et au Japon, notamment, on considère que cela risque de handicaper l'effort d'expansion au lieu d'apporter un enrichissement à la collectivité.

Nous avons déjà eu cette discussion, monsieur le sénateur. Je dois dire qu'il faut être très vigilant. Bien sûr, le choix démocratique est important. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé ce débat devant le Parlement. Il a pour objet de recueillir le sentiment des élus, et, au-delà, d'alerter l'opinion publique, afin que celle-ci puisse se faire entendre sur les sommes qu'elle entend consacrer à la santé.

Cependant, certains arguments sont tout de même extrêmement dangereux et peuvent démobiliser les Français à un moment où l'on voit très bien que l'augmentation importante observée ces dernières années en matière de dépenses n'a permis d'améliorer ni la couverture ni la qualité des soins.

En ce qui concerne les hôpitaux, où la situation est, en effet, particulièrement préoccupante,...

**M. Claude Huriet.** Madame le ministre d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Je vous en prie, monsieur le sénateur.

**M. le président.** La parole est à M. Huriet, avec l'autorisation de Mme le ministre d'Etat.

**M. Claude Huriet.** Je ne voudrais pas m'être mal fait comprendre étant donné l'importance de vos propos et celle que vous accordez à ceux que j'ai tenus.

Je n'ai absolument pas considéré qu'il existait une relation entre l'évolution des dépenses de santé et celle des indicateurs. Qu'il m'en soit donné acte !

En ce qui concerne l'indexation des dépenses de santé sur le PIB, je crois qu'il s'agit de l'un des problèmes essentiels.

Ce à quoi je souhaite que nous continuions de réfléchir, c'est à la possibilité réelle d'indexer les dépenses de santé sur la progression de la richesse nationale. Il y a de tels facteurs, démographiques ou autres, que je ne suis pas convaincu, tout en associant mes efforts modestes aux

vôtres, que nous puissions durablement indexer la progression des dépenses de santé sur la richesse nationale.

Mais je ne voudrais en aucun cas, madame le ministre d'Etat, que mes propos puissent être interprétés comme une attitude de passivité et d'autosatisfaction sur une évolution spontanée, à laquelle nous devons tous apporter des correctifs.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, madame le ministre d'Etat.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Votre observation est effectivement très importante, monsieur le sénateur. Nous-mêmes avons toujours exprimé un certain nombre de réserves sur le fait que, compte tenu de ces facteurs, il y aurait nécessairement une certaine augmentation des dépenses de santé, mais il faut essayer de financer cette augmentation par des richesses nouvelles. Nous espérons justement que l'évolution du PIB au cours des prochaines années permettra d'affecter de nouvelles ressources à la santé.

J'ai cité moi-même le problème du sida ; j'ai parlé de la démographie et des progrès de la technologie. C'est précisément afin de pouvoir assurer demain les dépenses que les tendances actuelles laissent prévoir que nous sommes obligés de maîtriser encore davantage les dépenses d'aujourd'hui.

**M. Jacques Oudin.** Je suis entièrement d'accord avec vous !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Je vous remercie, monsieur le sénateur, et excusez-moi si j'ai donné une trop forte portée à vos propos ou si j'ai mal interprété votre intervention.

En ce qui concerne les hôpitaux, MM. Fourcade, Oudin et Descours ont fait part de leurs préoccupations relatives, là encore, à l'augmentation des dépenses.

M. Oudin s'est plus particulièrement interrogé sur les mesures prises en application des orientations que j'ai annoncées à Tours, le 19 septembre 1994, lors des assises des hôpitaux universitaires.

En ce qui concerne la régionalisation, un décret réorganisant la répartition des compétences entre services régionaux et départementaux de l'Etat a été signé. D'ailleurs, ce matin, j'ai eu l'occasion d'en expliciter les modalités d'application devant les directeurs départementaux et régionaux de l'action sanitaire et sociale.

Ce texte prévoit une procédure de coopération resserrée entre les services des DRASS et des DDASS : le préfet du département conserve la tutelle sur les hôpitaux, mais le préfet de région assure désormais la répartition des enveloppes de crédits entre les départements, en fixant des orientations en conformité avec le schéma régional qu'il a arrêté.

Ainsi se trouve confortée la cohérence entre la planification hospitalière et l'allocation des ressources.

En ce qui concerne la réforme du financement des hôpitaux publics, un décret du 27 juillet dernier et un arrêté du 27 septembre rendent obligatoire la transmission par les établissements des données nécessaires au programme de médicalisation des systèmes d'information, le PMSI.

Le rapport sur l'expérimentation qui se déroule dans la région du Languedoc-Roussillon, et qui devrait permettre d'envisager la généralisation de la réforme du financement des hôpitaux, me sera remis à la fin du mois de février 1995.

Par conséquent, nous avons nettement progressé, me semble-t-il, s'agissant des possibilités d'obtenir des données plus précises pour la répartition des ressources qui sont prévues pour l'ensemble des hôpitaux.

M. Fourcade a évoqué des pistes très intéressantes, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la qualité des soins. Il a fait observer qu'avec notre PMSI nous n'allions pas assez loin, qu'il s'agissait peut-être d'une évaluation de l'activité, mais pas de la qualité. Cela me paraît extrêmement important, et je vous remercie de l'avoir souligné, monsieur le sénateur.

Pour ce qui est du développement de l'intéressement des services et de l'élaboration de références médicales propres à l'hôpital, j'ai annoncé que nous travaillions sur cette question. Il s'agit de pistes que nous avons nous-mêmes, pour certaines, déjà suivies ; les autres devront être approfondies dans le cadre de la réflexion générale sur la réorganisation du système de santé.

En ce qui concerne les retraites, MM. Oudin et Fourcade ont évoqué le problème des fonds de pensions. Certes, une réflexion doit être menée sur ce point. Je rappelle simplement que nous devons être vigilants pour ne pas alimenter par un tel débat une inquiétude sur l'avenir des régimes de retraite par répartition, inquiétude qui serait injustifiée.

Nous devons veiller à ce que les dispositifs choisis garantissent la sécurité financière et l'égalité des Français. Lorsqu'on parle des fonds de retraite, il est très important de ne pas donner à penser que cela pourrait entraîner des distorsions qui ne seraient pas supportables, à un moment où nous avons dû prendre des mesures en ce qui concerne la retraite par répartition.

M. Arthuis s'est inquiété des abus auxquels a donné lieu l'absence de tarification spécifique des prothèses internes.

Effectivement, la mise en place de cette tarification a été très longue. Je ne peux pas dire autre chose. Mais les retards sont le fait de la direction générale de la concurrence. Il paraît qu'il s'agit de procédures très lourdes, parce qu'elles exigent une concertation avec les représentants des fabricants et un travail technique minutieux.

Cependant, nous disposons maintenant d'une tarification interministérielle des prestations sanitaires pour l'ensemble des prothèses internes. Nous pouvons donc mettre fin aux abus que vous avez signalés, monsieur Arthuis, économisant ainsi plusieurs centaines de millions de francs et moralisant, du même coup, le fonctionnement du secteur.

Je voudrais ici rendre hommage au travail des caisses dont certaines, grâce à une gestion du risque de plus en plus rigoureuse, permettent d'exercer un contrôle très strict, donc d'économiser les fonds de l'assurance maladie, et d'éviter des excès.

J'ai eu l'occasion de m'entretenir de cette question avec le président de la CNAM, voilà trois jours, en lui demandant si l'on pouvait systématiquement diffuser, voire imposer, certaines pratiques. L'autonomie des caisses régionales ne permet pas de les imposer, mais il m'a indiqué qu'en faisant connaître aux différentes caisses régionales ce qui était fait par telle ou telle caisse, naturellement, la propension à exercer un certain type de gestion devenait de plus en plus forte.

Des nomenclatures existent, bien évidemment, mais, pour un certain nombre de pratiques tenant à la gestion du risque et aux méthodes de contrôle, une grande autonomie est laissée aux caisses. Celles-ci sont de plus en plus vigilantes et efficaces. Elles travaillent, dans le même

temps, dans un esprit de concertation avec les professionnels, ce qui facilite l'acceptation des contrôles et les rend beaucoup plus efficaces.

Nous souhaitons aller le plus loin possible dans la gestion du risque, qui permet de mieux cerner les dépenses et d'éviter des abus inadmissibles, qui sont encore trop nombreux.

Madame Beaudeau, vous avez évoqué la politique familiale. J'ai été étonné des propos que vous avez tenus s'agissant de la loi sur la famille et de l'extension de l'allocation parentale d'éducation. En effet, tous les éléments dont nous disposons à ce sujet expriment, au contraire, une très large satisfaction de l'ensemble de la population. D'ailleurs, de nombreuses femmes demandent à en bénéficier. Les protestations émanent plutôt des personnes qui ne peuvent pas en bénéficier soit parce que l'enfant est né quelques jours avant le 1<sup>er</sup> juillet, soit parce que les familles ne remplissent pas les conditions prévues par la loi.

Vous m'avez ensuite interrogée sur la fiscalisation des allocations familiales.

A l'occasion d'un entretien, un journaliste m'a en effet posé la question de savoir s'il fallait instaurer des plafonds de ressources pour les allocations familiales.

Sachant pertinemment combien les partenaires sociaux sont attachés aux allocations familiales et aux modalités d'attribution actuelles, je n'ignore cependant pas que certains, et depuis longtemps, prônent, sinon la fixation de plafonds de ressources, du moins, pour des raisons d'équité, la fiscalisation, c'est-à-dire l'intégration du montant de ces allocations dans les revenus. Aussi ai-je simplement répondu que, faute d'une étude précise en la matière, le Gouvernement n'avait pas tranché, mais que le problème étant posé depuis longtemps, il fallait calculer la portée de cette mesure.

J'avais d'ailleurs confié à ce même journaliste que, comme les plafonds de ressources devraient être extrêmement élevés pour ne pas pénaliser nombre de couples, dès lors la mesure perdrait sans doute de son utilité.

Telle est la teneur de cet entretien. Il ne s'agissait donc que d'une réflexion d'ordre personnel sur les difficultés qu'il y aurait à modifier la situation.

Je le répète ici, nous disposons de barèmes pour calculer les avantages et les inconvénients de cette mesure, mais il apparaît, aujourd'hui, en tout état de cause, que la part des prestations familiales dans le revenu de nos concitoyens est devenue, pour certains d'entre eux, si importante que même un couple qui dispose de deux salaires déjà assez élevés et qui a deux enfants risque de voir son niveau de vie changer assez profondément en cas de suppression ou de fiscalisation des allocations familiales.

Si telle était votre inquiétude, madame le sénateur, je tiens à vous rassurer. Vous n'avez aucune crainte à avoir.

J'ai réservé pour ma conclusion la réponse à M. Descours, car la question est d'importance.

Je déplore les propos que certains ont tenus quant à l'incidence des directives européennes sur les régimes de sécurité sociale. Je suis scandalisée par une telle attitude, car ces problèmes suscitent suffisamment d'inquiétudes dans la population sans qu'il soit besoin de les accroître encore.

Certains, je le sais, misent sur l'émotion que ces questions suscitent pour espérer que notre sécurité sociale perde son caractère tout à la fois général et obligatoire. Cette émotion et cet espoir ne sont absolument pas

justifiés. Au reste, il suffit de regarder autour de nous pour comprendre qu'un tel bouleversement nous mettrait en situation fort délicate.

La plupart des pays européens, si ce n'est la totalité, ont en effet des régimes collectifs certes différents, mais tous généralisés et obligatoires. Même la Suisse, qui ne fait pas partie de l'Union européenne, est en train de mettre en place un système de sécurité sociale généralisée et obligatoire. Telle est la tendance sur l'ensemble du continent européen.

Je tiens donc à réaffirmer ici que les directives européennes ne remettront nullement en cause le caractère obligatoire des régimes de sécurité sociale.

Aussi est-il intolérable que l'on ait pu abuser des artisans et des commerçants en leur faisant croire de telles assertions, et ce d'autant plus que certains, de bonne foi, sûrs de la suppression du caractère obligatoire de nos régimes, ont arrêté de verser les cotisations qu'ils devaient à leur caisse et, de ce fait, ont été poursuivis, parfois saisis et, pour finir, mis dans une situation financière particulièrement difficile, quand ils n'ont pas été purement et simplement ruinés. J'ai dû répondre récemment sur ce point à l'Assemblée nationale où l'on m'a cité des cas d'espèce. Cette situation est vraiment déplorable.

Les directives dont il est question, je suis heureuse de pouvoir le préciser une fois de plus, ne concernent que les systèmes de protection complémentaire facultatifs. Elles prévoient la mise en place de règles prudentielles et de saine concurrence, mais n'ont trait en aucune façon aux régimes de base. Je suis d'autant plus désolée pour les malheureux qui ont été abusés.

Soyez convaincus, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement veille scrupuleusement au maintien des principes fondamentaux de la sécurité sociale, notamment au caractère obligatoire des régimes, qui est absolument essentiel.

Les caisses chargées de gérer ces régimes savent qu'elles peuvent compter sur tout notre soutien dans l'exercice de leur mission de service public.

En parlant de la sécurité sociale comme nous l'avons fait aujourd'hui, nous avons tous, je crois, exprimé à quel point nous sommes attachés à son caractère de service public, car il traduit la solidarité de la nation vis-à-vis de ceux qui se trouvent confrontés aux plus grandes difficultés en raison de la maladie et de l'âge ou parce qu'ils seraient dans l'impossibilité, à défaut, d'élever leurs enfants dans de bonnes conditions. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

**M. le président.** Le débat est clos.

Acte est donné de la déclaration du Gouvernement, qui sera imprimée sous le numéro 129 et distribuée.

6

#### COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 7 décembre 1994, l'informant que la proposition d'acte communautaire E-314 - « avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/94 - sections II, III,

IV, VI et annexe technique » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 15 novembre 1994.

7

#### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu de M. Henri Revol une proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement, sur le projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en œuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (n° E-318).

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 131, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

#### DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Communication de la Commission concernant un programme d'action communautaire relatif à la prévention du sida et de certaines maladies transmissibles dans le contexte du cadre de l'action dans le domaine de la santé publique.

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire concernant la prévention du sida et de certaines autres maladies transmissibles dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique (présentée par la Commission).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-339 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés (présentée par la Commission).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-340 et distribuée.

9

#### RENOI POUR AVIS

**M. le président.** J'informe le Sénat que la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à la diversité de l'habitat, (n° 90, 1994-1995) dont la commission des affaires économiques et du Plan est saisie au fond est renvoyée pour avis, à sa demande, à la commission des affaires sociales.

10

#### DÉPÔT D'UN RAPPORT

**M. le président.** J'ai reçu un rapport déposé par M. Jacques Mossion, président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur l'évolution du secteur des semiconducteurs et de la microélectronique, établi par M. Charles Descours, sénateur, au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 130 et distribué.

11

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, vendredi 9 décembre 1994, à dix heures quinze, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (nos 78 et 79, 1994-1995).

M. Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Deuxième partie. - Moyens des services et dispositions spéciales :

- Affaires sociales, santé et ville :

II. - Ville :

M. Philippe Marini, rapporteur spécial (rapport n° 79, annexe n° 3) ; Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 83, tome VI) ; M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 81, tome XXIV).

I. - Affaires sociales et santé :

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial (rapport n° 79, annexe n° 2) ; M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (protection sociale, avis n° 83, tome I) ; M. Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (santé et politique hospitalière, avis n° 83, tome II) ; M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (politique familiale, avis n° 83, tome III) ; M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (politique en faveur des personnes âgées, avis n° 83, tome IV) ; M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (politique en faveur des handicapés, avis n° 83, tome V).

## - Communication :

Crédits du conseil supérieur de l'audiovisuel, d'aides à la presse et à l'audiovisuel inscrits aux services généraux du Premier ministre et crédits d'aides à la presse inscrits au budget de l'industrie et lignes 46 et 47 de l'état E annexé à l'article 37 et article 41.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial (rapport n° 79, annexes n° 7 et 8); M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 80, tome X).

**Délai limite pour le dépôt des amendements  
aux articles de la deuxième partie,  
non joints à l'examen des crédits,  
du projet de loi de finances pour 1995**

Le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1995 est fixé à aujourd'hui, vendredi 9 décembre 1994, à seize heures.

**Scrutin public à la tribune**

En application de l'article 60 bis, troisième alinéa, du règlement, le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 1995 aura lieu, de droit, par scrutin public à la tribune, à la fin de la séance du samedi 10 décembre 1994.

**Délai limite général pour le dépôt des amendements**

Le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

**Délais limites pour les inscriptions de parole  
et délais limites spécifiques  
pour le dépôt d'amendements**

1° Projet de loi relatif aux conditions de privatisation de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (n° 99, 1994-1995).

Le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale est fixé au samedi 10 décembre 1994, à dix-sept heures.

2° Projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 86, 1994-1995).

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 88, 1994-1995).

Projet de loi de programme, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la justice (n° 87, 1994-1995).

Le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale commune est fixé au lundi 12 décembre 1994, à onze heures.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au lundi 12 décembre 1994, à onze heures.

3° Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 105, 1994-1995).

Le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale est fixé au mardi 13 décembre 1994, à dix-sept heures.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé, lui, au mardi 13 décembre 1994, à douze heures.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le vendredi 9 décembre 1994, à une heure cinq.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*

**NOMINATION DE RAPPORTEURS**

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a été nommée rapporteur de la proposition de loi n° 69 (1994-1995) de Mme Maryse Bergé-Lavigne tendant au remboursement des frais de transport des demandeurs d'emploi.

M. José Balarello a été nommé rapporteur pour avis de la proposition de loi n° 90 (1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relative à la diversité de l'habitat dont la commission des affaires économiques est saisie au fond.

COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE  
ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

M. René Tréguët a été nommé rapporteur sur le projet de loi n° 119 (1994-1995) autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994.

## QUESTIONS ORALES

## REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Situation des universités d'Artois  
et du littoral (Pas-de-Calais)*

186. – 8 décembre 1994. – M. Jean-Paul Delevoye attire l'attention de M. le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la situation délicate que connaissent aujourd'hui les universités d'Artois et du Littoral (Pas-de-Calais), créées par décrets du 7 novembre 1991, dont chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître la qualité des formations proposées, et qui sont victimes de leurs succès, dans un département, le cinquième par le nombre de ses habitants, qui était dépourvu jusqu'alors de tout pôle universitaire, et qui en compte aujourd'hui 6. Ces pôles universitaires ont logiquement connu une croissance très forte des effectifs étudiants depuis leur ouverture. Ainsi, l'université d'Artois a accueilli en tout 3 554 étudiants en 1992 et 8 300 en 1994 ; les effectifs de l'université du Littoral sont passés en un an de 6 315 à environ 8 000 étudiants. Ces chiffres, et les prévisions pour 1995, sont largement supérieurs aux hypothèses retenues par le plan Université 2 000. L'effort des collectivités territoriales, qui est déjà très important, ne saurait être indéfiniment augmenté. On constate donc aujourd'hui une pénurie, qui va aller s'aggravant, en matière de personnels enseignants et personnels administratifs techniciens, ouvriers et de services, de moyens pédagogiques et d'équipement, de surfaces consacrées à l'enseignement, et cela malgré la mise à disposition et le prêt de locaux par les collectivités locales. La seule

université d'Artois chiffre ses besoins en locaux, hors plan Université 2 000, à 20 000 mètres carrés pour l'enseignement, 4 500 mètres carrés pour les bibliothèques, sans compter les surfaces nécessaires à la recherche et à la pratique du sport, et cela d'ici à 1998. Pour l'université du Littoral, les chiffres avoisinent 14 000 mètres carrés pour les seules surfaces nécessaires à l'enseignement. La dernière rentrée universitaire révèle par ailleurs la persistance de certains retards dans différents domaines, qu'il s'agisse des bâtiments, du recrutement des enseignants, des personnels ATOS et des personnels des bibliothèques, ou de l'ouverture de nouvelles formations, notamment une maîtrise en droit public à Boulogne-sur-Mer, qui avait pourtant reçu un avis favorable du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (C.N.E.S.E.R.). L'Etat a annoncé, dans le cadre du contrat de plan qui le lie à la région Nord - Pas-de-Calais, une participation de 700 millions de francs, ce qui constitue un effort important, qui risque pourtant de se révéler insuffisant pour que la situation administrative des deux universités se rapproche sensiblement de la moyenne des universités françaises. Les programmations de travaux devraient en tout cas être envisagées, les engagements du contrat de développement de l'université d'Artois devenir réalité, et les crédits du Fonds européen de développement économique régional, qui font actuellement l'objet d'une négociation, être mobilisés très rapidement. Le Pas-de-Calais est un département qui rencontre d'importantes difficultés économiques et sociales, et qui fait d'importants efforts de reconversion et de modernisation. Ses deux universités constituent de ce point de vue un élément fondamental, qui doit être encouragé et soutenu aussi fortement que possible. Tel est le rôle imparti aux collectivités publiques, et en tout premier lieu à l'Etat. Il lui demande ses intentions pour pallier ces difficultés.