

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Service des Commissions.

BULLETIN
DES COMMISSIONS

S O M M A I R E

| | Pages. |
|---|--------|
| Affaires culturelles | 235 |
| Affaires économiques et Plan | 253 |
| Affaires étrangères, Défense et Forces armées | 267 |
| Affaires sociales | 273 |
| Finances, Contrôle budgétaire et Comptes économiques de la Nation | 297 |
| Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale | 305 |

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 2 novembre 1983. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu **M. Laurent Fabius, ministre de l'industrie et de la recherche**, sur les crédits affectés à la recherche dans le projet de loi de finances pour 1984.

M. Laurent Fabius a insisté sur trois points :

1. La recherche demeure au premier rang des priorités nationales : 710 créations d'emplois sont prévues, et les crédits progressent de 15,5 p. 100 en valeur et de 8,3 p. 100 en volume.

Le montant global des dotations s'élève à 37,55 milliards de francs répartis en quatre grandes masses :

— 26,7 milliards de francs sont affectés aux organismes dépendant directement du ministère de l'industrie et de la recherche ;

— 2,8 milliards de francs relèvent du budget annexe des P.T.T. ;

— 7,3 milliards de francs sont inscrits aux budgets des autres ministères dans le cadre de l'enveloppe de recherche ;

— enfin, le crédit d'impôt pour les entreprises ayant des activités de recherche représente 0,75 milliard de francs.

La répartition par programme est la suivante :

— 10,7 milliards de francs sont affectés aux programmes mobilisateurs (énergie, biotechnologie, filière électronique, coopération, emploi-conditions de travail, français, culture scientifique, tissu industriel) ;

— 8,2 milliards de francs vont à la recherche fondamentale ;

— 4,7 milliards de francs sont alloués aux programmes de développement ;

— 8,4 milliards de francs sont destinés aux programmes de développement technologique (électronucléaire, espace, aéronautique, océans).

2. Dans son contenu, le budget de 1984 traduit un double effort de continuité et de sélectivité.

D'une part, les frontières de l'enveloppe recherche définies l'an passé par le Parlement ne sont pas modifiées ; d'autre part, les grandes options arrêtées l'an dernier sont maintenues : restauration du soutien des programmes et des moyens opérationnels de laboratoires, développement des actions incitatives à destination des entreprises, mise en œuvre du crédit d'impôt pour les entreprises ayant des activités de recherche, réforme du statut des personnels.

A l'intérieur de cet effort de continuité, de nettes priorités sont dégagées en faveur de la recherche fondamentale, de quatre programmes mobilisateurs (électronique, biotechnologies, emploi et conditions de travail, coopération), de deux programmes de développement technologique (espace et électronucléaire) et de deux groupes de recherches finalisées (industries agro-alimentaires, transports et habitat).

3. L'année 1984 verra la mise en œuvre de trois importantes réformes.

En premier lieu, les nouveaux statuts des personnels de recherche, actuellement en cours de négociation avec les syndicats, devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain.

Par ailleurs, deux pôles puissants de recherche seront prochainement créés, dans le domaine de l'océanographie et dans celui de l'agronomie tropicale.

Enfin, dans le cadre du nouveau régime financier des établissements publics à caractère scientifique et technologique, les crédits de fonctionnement seront affectés aux laboratoires sous une forme globale.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a remarqué que le projet de budget ne permet pas le respect des objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation de la recherche. Il a en outre interrogé le ministre sur la réforme des statuts des personnels, les activités de recherche appliquée du Centre national de la recherche scientifique, et sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour les entreprises ayant des activités de recherche.

En réponse, M. Laurent Fabius a remarqué que les hypothèses de croissance du produit extérieur brut retenues par la loi de programmation ne se sont pas vérifiées.

Par ailleurs, les dépenses de recherche des entreprises n'ont pas augmenté comme prévu. Une réflexion est engagée sur ce point.

La réforme des statuts des personnels entraînera la titularisation de ceux-ci, tout en l'accompagnant de mécanismes originaux destinés à favoriser le dynamisme de la recherche.

Le faible nombre de dépôts de brevets par les chercheurs français est préoccupant. Pour remédier à cette situation, il est envisagé de favoriser la promotion des chercheurs ayant déposé des brevets ; par ailleurs, des laboratoires seront installés au sein d'entreprises publiques.

Le crédit d'impôt pour les entreprises ayant des activités de recherche a l'avantage de la simplicité ; il ne peut, pour des raisons d'ordre financier, être le seul moyen d'encouragement aux activités de recherche des entreprises. Il est à noter que ces activités, dans un contexte difficile, connaissent une progression en volume supérieure à 3 p. 100 par an.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission a entendu **Mme Huguette Bouchardeau, secrétaire d'Etat** auprès du **Premier ministre**, chargé de l'environnement et de la **qualité de la vie** sur sa politique et sur le **budget** de son département ministériel pour **1984**.

Mme Huguette Bouchardeau a affirmé que les crédits de son département sont modestes, mais permettent de jouer un rôle d'incitation auprès des collectivités territoriales et des autres ministères.

Les priorités retenues pour 1984 sont la création et le maintien d'emplois liés à l'environnement, la lutte contre les pollutions et les nuisances, et l'amélioration de la qualité de la vie quotidienne. Enfin, la protection des espaces naturels doit être conciliée avec l'utilisation des zones protégées à des fins de loisir et de culture scientifique.

M. Roger Boileau a insisté sur le problème du bruit et a souhaité une action plus efficace de la part des services de police et de gendarmerie dans ce domaine.

M. Jean Delaneau s'est interrogé sur les modalités des efforts de persuasion et d'incitation auprès des collectivités territoriales qu'envisage le secrétaire d'Etat.

M. Albert Vecten a souligné la contradiction qui existe entre la volonté de créer des emplois liés à l'environnement, et la limitation des possibilités financières des agences de bassin.

Mme Hélène Luc a souhaité un renforcement des actions contre les bruits excessifs, un effort plus grand pour diminuer

la circulation automobile et une véritable priorité pour les transports en commun.

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis, des crédits pour 1984, a regretté la faiblesse des moyens financiers mis au service de l'environnement. Il a remarqué que, si la lutte contre les nuisances liées aux activités industrielles enregistre des résultats positifs, il n'en est pas de même pour la lutte contre le bruit dans la vie quotidienne. Il a souhaité un effort accru pour la protection de la nature en milieu rural et a interrogé le secrétaire d'Etat sur ses options en matière de décentralisation.

M. Richard Pouille, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a posé des questions sur les possibilités d'action qu'offre le fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.), sur l'utilisation du fonds pour les grands travaux et sur l'effort en faveur des technologies propres.

M. Marcel Vidal a interrogé le secrétaire d'Etat sur les conclusions du groupe de travail au sujet de l'élimination des déchets dangereux. Il a regretté la faiblesse des crédits affectés aux contrats de rivières. Il a demandé des précisions sur la création du conseil national des parcs naturels et sur la création des emplois liés à l'environnement.

M. Jacques Durand a posé des questions sur la restructuration de l'office national de la chasse et sur le rôle des fédérations vis-à-vis des gardes-chasse.

Dans ses réponses, **Mme Huguette Bouchardeau** a notamment apporté les précisions suivantes :

— 90 millions de francs sont prévus pour le financement des actions en faveur de l'environnement mises en œuvre dans le cadre des contrats de plan ;

— les contrats anti-bruit, dont le financement est assuré par moitié par l'Etat, seront poursuivis et développés ;

— 50 millions de francs sont prévus pour la lutte contre le bruit au titre des grands travaux. Une partie importante des bruits excessifs sont des bruits de voisinage ; des efforts d'éducation et d'information sont avant tout nécessaires ;

— un effort particulier concernant le bruit au travail sera engagé dans le domaine des industries de tôlerie et de fonderie ;

— en ce qui concerne la circulation automobile, les études commandées par le Gouvernement ont conclu à la nécessité de limiter le parc de véhicules à moteur Diesel et d'abaisser la quantité de plomb contenue dans l'essence ;

— le développement des technologies propres sera poursuivi ;

— les crédits destinés à l'assainissement des eaux progresseront nettement durant tout le IX^e Plan ;

— le groupe de travail sur l'élimination des déchets dangereux rendra ses conclusions avant la fin de l'année ;

— une augmentation des crédits consacrés aux contrats de rivière est effectivement souhaitable ;

— le Conseil national des espaces naturels est en cours de constitution ;

— les gardes-chasse sont désormais des fonctionnaires mis à la disposition des fédérations, qui gardent un pouvoir sur l'organisation du travail. La mise en place d'une instance d'arbitrage pour régler les conflits paraît souhaitable. Les directions départementales de l'agriculture pourraient jouer un rôle en ce sens.

La commission a, ensuite, procédé à la désignation de plusieurs rapporteurs.

Ont été nommés :

— pour la proposition de loi n° 497 (1982-1983) de M. Jean Cluzel sur l'enseignement du français : M. Pierre-Christian Taittinger ;

— pour la proposition de loi n° 498 (1982-1983) de M. Jean Cluzel sur l'enseignement de l'histoire : M. Jacques Habert ;

— pour la proposition de loi n° 499 (1982-1983) de M. Jean Cluzel sur l'enseignement de l'éducation civique : M. Albert Vecten ;

— pour la proposition de loi n° 4 (1983-1984) de M. Jean Cluzel relative à l'enseignement technique : M. Jacques Habert ;

— pour la proposition de loi n° 5 (1983-1984) de M. Jean Cluzel relative à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle : M. Charles Pasqua ;

— enfin, M. Jean Delaneau a été nommé rapporteur pour avis, en remplacement de M. Pierre-Christian Taittinger, démissionnaire, des crédits de la jeunesse, des sports et de l'éducation physique et sportive dans le projet de budget pour 1984.

Judi 3 novembre 1983. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a, tout d'abord, entendu M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture, sur les crédits de l'enseignement agricole inscrits au projet de loi de finances pour 1984.*

M. Michel Rocard a souligné l'importance des efforts de formation dans le contexte actuel, marqué par l'intensification de la concurrence internationale et la crise de la politique agricole commune.

L'enseignement agricole dont les résultats sont, dans l'ensemble, satisfaisant ne souffre pas des mêmes difficultés que l'enseignement général. Toutefois, la modernisation de l'appareil public de formation doit être poursuivie; le secteur privé doit s'insérer dans le dispositif général et accepter certaines contraintes, de manière à éviter la dispersion des efforts. Un projet de loi traduisant ces orientations sera vraisemblablement déposé avant la fin de l'actuelle session.

Le projet de budget pour 1984 tend à améliorer le potentiel existant; sa progression globale est de 12,8 p. 100. 96 emplois nouveaux sont créés. Les crédits de fonctionnement progressent de 12,2 p. 100 pour l'enseignement public et de 27,8 p. 100 pour l'enseignement privé, en application de la législation actuelle. Quant aux crédits de formation continue, ils augmentent de 18 p. 100.

M. René Tinant, rapporteur pour avis, a estimé que les crédits affectés à l'enseignement et à la formation constituent l'aspect positif d'un projet de budget de l'agriculture par ailleurs trop restrictif. Il a posé des questions sur :

- le contenu probable du projet de loi annoncé par le ministre;
- le rattachement de l'enseignement agricole au ministère de l'éducation nationale;
- la modernisation des filières dites « féminines »;
- la décentralisation des crédits d'équipement affectés au secteur privé.

Il a regretté le maintien de l'inégalité entre l'enseignement agricole et l'enseignement général en ce qui concerne le nombre de parts de bourses; il a enfin déploré la faiblesse des crédits d'équipement inscrits au projet de budget.

M. Jean-François Le Grand a demandé des précisions sur le montant des crédits affectés à l'enseignement supérieur agricole.

M. Raymond Soucaret a estimé que, sur certains points, le secteur public devrait s'inspirer des aspects les plus réussis de l'enseignement privé.

M. Léon Eeckhoutte, président, a interrogé le ministre sur une application éventuelle de l'article 9 du projet de loi sur l'enseignement supérieur aux organismes d'enseignement supérieur et de recherche relevant du ministère de l'agriculture.

Dans ses réponses, **M. Michel Rocard** a notamment apporté les précisions suivantes :

— les grands objectifs du futur projet de loi seront le développement de la formation initiale et continue, la lutte contre l'échec scolaire et l'isolement culturel, la prise en compte des expériences pédagogiques menées ces dernières années. L'enseignement privé est caractérisé par une très grande diversité ; une harmonisation des niveaux de qualité serait nécessaire. Des relations contractuelles devraient succéder au régime actuel ;

— les crédits de fonctionnement de l'enseignement supérieur agricole progressent de 13 p. 100 ; le caractère sélectif de cet enseignement doit être maintenu, sa valeur est telle qu'il n'appelle pas de réforme. Il n'est pas question de le réformer par extension (article 9) des dispositions prévues pour l'université dans le projet de loi sur l'enseignement supérieur ;

— l'évolution des filières dites « féminines » doit être envisagée avec prudence ;

— la spécificité de l'enseignement agricole doit être maintenue. Son rattachement au ministère de l'éducation nationale n'est pas d'actualité ;

— un crédit de 1,2 million de francs est destiné à permettre l'octroi d'une part de bourse complémentaire ;

— la question de la décentralisation des crédits d'équipement ne peut être résolue dans le cadre de la législation existante ; le projet de loi proposera une solution d'ordre contractuel.

La commission a, ensuite, entendu **M. Claude Cheysson, ministre des relations extérieures**, sur sa politique et les crédits qui sont affectés aux relations culturelles, scientifiques et techniques dans le projet de budget pour 1984.

Dans un propos liminaire, le ministre a affirmé que les relations culturelles constituaient l'un des fondements de la politique extérieure du Gouvernement. C'est précisément pour-quoi, il y a quinze jours, le Conseil des ministres a adopté un « projet culturel extérieur. »

M. Claude Cheysson a dégagé trois priorités de ce document :

— la première, mettre en œuvre une politique de la langue et de la culture françaises. Nous nous devons de défendre nos positions et de dynamiser nos actions. De nombreux pays étrangers sont désireux de réintroduire dans leurs programmes l'enseignement de la langue française, tout à la fois symbole de liberté et moyen de se soustraire à certaines hégémonies.

La politique se développera autour de nos établissements scolaires à l'étranger, publics et privés, les alliances françaises, les missions laïques, etc. La coordination sera assurée par de nouvelles instances de la francophonie : Haut Comité, Commissariat, Comité consultatif.

Le ministre a, enfin, souligné que la politique de la langue et de la culture françaises respectera l'identité de nos partenaires étrangers.

— la deuxième priorité doit permettre à notre pays de recouvrer la place qui lui revient dans le domaine de la communication audiovisuelle.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour rattraper les retards accumulés, en particulier le développement de nos capacités de production. En ce sens, des efforts seront faits en faveur des « industries culturelles ». Dès à présent, l'action radiophoniques verra ses moyens sensiblement accrus. D'autres actions sont prévues pour le cinéma, l'exportation de livres et de disques.

— la troisième priorité concerne le développement des échanges scientifiques et techniques. Il faut valoriser notre potentiel dans tous les domaines et singulièrement dans ceux où les positions de notre pays sont avancées : électronique, biotechnologie, énergie.

A cette fin, la France invitera ses partenaires à constituer un « espace scientifique européen » qui facilitera, entre autres, l'échange de chercheurs, la constitution et la diffusion de banques de données.

Cette politique culturelle extérieure sera mise en place par le ministère qui a en charge la conduite de la politique étrangère, en concertation avec les autres départements ministériels concernés.

Le comité interministériel des relations culturelles extérieures (C. I. R. C. E.), en sommeil depuis trois ans, sera, à cette fin, réactivé.

M. Claude Cheysson a, ensuite, présenté les principaux traits de son projet de budget.

Le budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D. G. R. C. S. T.) s'élèvera à 3 415 millions de francs en 1984, soit une augmentation de 14 p. 100 contre 6,6 p. 100 pour le budget général de l'Etat.

Pour les dépenses de fonctionnement :

Le titre III augmente de 13,2 p. 100 ;

Le titre IV augmente de 18,3 p. 100.

Pour les dépenses en capital :

Les titres V et VI augmentent en crédits de paiement de 21 p. 100. La priorité ira à la communication, notamment pour les programmes d'action culturelle à l'étranger.

La subvention prévue pour Radio France internationale de 103 millions de francs est en augmentation de 36 p. 100.

21,4 millions de francs sont prévus pour les investissements, dont 10 millions de mesures nouvelles pour la télévision.

21,4 millions de francs sont destinés au soutien du cinéma, à la diffusion des disques et de la presse.

Pour les relations culturelles, au sens strict, 15 millions de francs sont affectés, ce qui constitue un accroissement important dont :

— 10 millions pour les échanges artistiques (jeux olympiques de Los Angeles, commémoration de la découverte du Canada) ;

— 3 millions pour les centres culturels de Lisbonne et de Berlin-Est ;

— 500 000 francs pour la diffusion du livre ;

— 1,5 million pour l'aide aux missions archéologiques.

Les crédits de bourses augmentent de 36 %, passant de 51 millions à 69 millions de francs.

Enfin, les crédits de paiement permettront la rénovation du centre culturel de Lisbonne, du lycée de Londres, du lycée de la Marsa (Tunisie), du centre culturel d'Edimbourg, de la bibliothèque de Bucarest et le lancement de la construction de nouveaux centres à Damas, Santiago et Budapest.

Après l'exposé du ministre, un large débat a suivi, auquel ont pris part, outre le président **Léon Eeckhoutte**, **M. André-Georges Voisin**, rapporteur spécial des crédits de la coopération de la commission des finances, **MM. Jacques Pelletier** et **Jacques Habert**, rapporteurs pour avis, et **M. Marcel Vidal**.

Répondant aux intervenants, M. Claude Cheysson a déclaré en substance :

— la direction générale des relations culturelles publiera à nouveau, dès l'an prochain, un rapport annuel d'activités ;

— la rotation rapide de personnels survenue les années dernières se ralentira dès 1984 ;

— le réajustement des subventions de fonctionnement, qui prend en compte « l'effet change », sera assuré sur des crédits non gagés : le ministre des finances l'a précisé par lettre au ministre des relations extérieures ;

— les décrets relatifs aux institutions de la francophonie (Haut conseil, commissariat et comité consultatif) seront pris après certaines remises en ordre dans la multitude d'organismes qui se chargent de ces mêmes problèmes ;

— la communication audiovisuelle extérieure sera largement améliorée par la mise en service du satellite ECS qui permettra la diffusion dans les réseaux câblés de programmes français, suisse et belge dans les trois pays parties prenantes à l'opération.

Par ailleurs, l'émetteur de Montsinery en Guyane entrera en service dès le mois de janvier 1984, à raison de dix-huit heures par jour d'émissions.

En revanche, pour l'Asie, les négociations sont au point mort, l'accord pour l'implantation d'un réémetteur à Ceylan n'ayant pu aboutir ;

— l'organisation des structures des relations culturelles est complexe. La formule des Alliances françaises, heureuse dans certains pays d'Amérique latine, n'est guère adaptée pour l'Europe de l'Est par exemple. Il faut donc chercher les moyens les plus adaptés pour que la présence de la France évolue. Cela entraînera parfois des révisions ;

— pour ce qui touche aux échanges entre les régions françaises et les pays étrangers, le Gouvernement est tout à fait désireux de développer ce type d'action. Un délégué pour les affaires régionales, attaché auprès du ministre des relations extérieures, a été nommé à cette fin, il y a huit mois.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu tout d'abord, M. Marcel Rigout, ministre de la formation professionnelle sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de budget pour 1984.

M. Marcel Rigout a estimé que le projet de loi de finances pour 1984 accorde, pour la troisième année consécutive, une nette priorité à la formation professionnelle, dont les crédits progressent d'environ 12,5 p. 100.

Les actions en faveur des jeunes seront maintenues et amplifiées en 1984 ; les crédits affectés à ces actions progressent au total de près de 19 p. 100.

La réflexion concernant la rénovation de l'apprentissage sera poursuivie ; le développement de celui-ci s'effectuera désormais dans un cadre décentralisé. Les ressources des régions augmenteront conformément aux règles fixées par la loi sur le transfert de compétences.

La formation aux nouvelles technologies reste également prioritaire : les crédits croissent de 15,6 p. 100. Le ralentissement de l'effort d'investissement au bénéfice de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) doit être apprécié en tenant compte de la forte progression enregistrée l'année dernière.

Il est à noter enfin que la dotation attribuée aux régions progresse de 9,8 p. 100 ; un complément de 50 millions de francs est prévu au titre des contrats Etats-régions.

M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis, a posé des questions sur :

- l'efficacité des actions en faveur des jeunes sortis sans formation du système éducatif ;
- le contrôle de la qualification des formateurs ;
- les rapports entre le ministère de la formation professionnelle et celui de l'éducation nationale ;
- les possibilités de conciliation entre l'emploi de jeunes chômeurs à des tâches d'intérêt général et l'acquisition d'une formation professionnelle.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis désigné par la commission des affaires sociales, a interrogé le ministre sur la rémunération des stagiaires et le financement de l'apprentissage.

Dans ses réponses, le ministre a apporté les précisions suivantes :

— les programmes destinés aux jeunes sans formation ont été bien accueillis : 155 000 jeunes se sont présentés dans les permanences. Une solution immédiate a pu être trouvée pour 28 000 d'entre eux, 88 000 stages ont été organisés. Ce dispositif a été complété par la mise en place de 45 000 stages destinés aux jeunes de dix-huit à vingt et un ans ;

— la valeur et la portée de ces stages restent inégales. Les abandons sont relativement nombreux dans le cas des stagiaires de dix-huit à vingt et un ans. Les P.M.E. jouent un rôle beaucoup plus important que les grandes entreprises ;

— 70 millions de francs ont été consacrés en 1983 à la formation des formateurs ;

— 40 p. 100 des stages sont organisés par l'éducation nationale ; un effort de coordination s'est manifesté pour permettre la validation des acquis. La rénovation du système éducatif est une œuvre de longue haleine ;

— les programmes « jeunes volontaires » peuvent intégrer la participation à des tâches d'intérêt général ;

— la modification des règles concernant la rémunération des stagiaires pose un problème ; toutefois elle n'entraînera pas une baisse des taux actuels, l'augmentation des indemnités d'hébergement constituant une compensation ;

— un bilan des sommes consacrées à l'apprentissage par l'Etat et par chaque région sera établi chaque année.

Le président **Léon Eeckhoutte** a évoqué la mise en œuvre des programmes destinés aux jeunes sans formation. Leur instruction de base est très insuffisante. Le taux de placement est de l'ordre de 50 p. 100 pour les jeunes de seize à dix-huit ans ; il tombe à 20 p. 100 pour les jeunes de dix-huit à vingt et un ans. Les actions en faveur de ces derniers rencontrent des difficultés particulières et les formateurs issus de l'éducation nationale semblent s'en détourner. L'organisation actuelle du service militaire complique cette situation. Par ailleurs, le contenu des stages ne fait pas l'objet d'un contrôle suffisant : certaines formations sont manifestement inadaptées au marché de l'emploi.

M. Marcel Rigout a indiqué que la formation des formateurs constitue l'une des préoccupations de son ministère. Les formations doivent être définies en fonction des débouchés prévisibles, et non, comme le cas se présente encore trop souvent, en fonction des connaissances des formateurs. Une réflexion est engagée sur l'organisation du service militaire.

M. Jules Faigt a insisté sur les difficultés qu'ont certains jeunes à obtenir le C.A.P. en raison des lacunes de leur formation générale.

M. Marcel Rigout a indiqué qu'un effort sera fait pour améliorer la formation générale des candidats au C.A.P. Pour certains C.A.P., la durée des études pourrait être portée à trois ans.

La commission a, ensuite, entendu M. **Georges Fillioud**, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication, sur les crédits de son département pour 1984.

Le secrétaire d'Etat a d'abord présenté les crédits de l'information.

Il s'est félicité de la reconduction pour 1984 des aides indirectes accordées par l'Etat à la presse écrite. Le taux réduit de la T. V. A. à 4 p. 100 est maintenu pour les publications non quotidiennes autres que les hebdomadaires politiques. Les dispositions de l'article 39 bis du code général des impôts restent en vigueur jusqu'à l'aboutissement de la concertation menée par le service juridique et technique de l'information.

Quant aux aides directes, la dotation destinée à compenser la réduction du tarif du transport de presse par la S. N. C. F. est augmentée de 11,65 p. 100 ; en revanche, l'allègement des charges supportées par les journaux, du fait de leurs communications téléphoniques, est réduit de 0,67 p. 100 afin de l'ajuster aux besoins réels de la presse.

Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger voit ses crédits augmenter de 56 p. 100 ; cet effort important est destiné à rattraper le retard accumulé au cours des années antérieures ; une telle réévaluation n'avait pas eu lieu depuis 1957. Un effort similaire est envisagé pour l'année prochaine afin d'inscrire dans les faits la volonté claire et ferme qu'a le Gouvernement de favoriser la présence de la France à l'étranger.

Au total, le secrétaire d'Etat a indiqué que les aides directes s'élèvent à près de 176 millions de francs contre 154 en 1983 et les aides indirectes à plus de 5 milliards de francs. En conclusion, il a souligné la volonté du Gouvernement de maintenir des avantages fiscaux et des aides directes qui auraient pu disparaître.

Mme Brigitte Gros, rapporteur pour avis des crédits de l'information et de la presse, a pris acte avec satisfaction de la croissance marquée du fonds d'expansion de la presse française à l'étranger. La commission des affaires culturelles ayant, à de nombreuses reprises, insisté sur la nécessité de revaloriser ces crédits, on ne peut que se réjouir du premier pas fait dans cette direction.

A propos de l'article 39 bis du code général des impôts, Mme Brigitte Gros a demandé au secrétaire d'Etat pourquoi, après avoir deux ans durant tardé à agir, il semblait maintenant désireux d'accélérer le mouvement ; elle lui a demandé quels principes inspireraient la refonte de l'article 39 bis. Elle a insisté sur la nécessité de ne pas porter atteinte à la santé des entreprises de presse prospères.

Enfin, le rapporteur pour avis a interrogé le secrétaire d'Etat sur le sens de la réforme, récemment annoncée, de l'ordonnance de 1944 et sur les raisons de la non-application de ce texte jusqu'à ce jour. Après avoir déclaré que la transparence du financement des entreprises de presse devait être améliorée, Mme Brigitte Gros a souligné les aspects positifs de la concentration dans ce secteur.

Dans sa réponse, M. Georges Fillioud a indiqué que la concertation menée sur l'article 39 bis du code général des impôts avait pour but de faire enfin sortir la presse d'un régime fiscal incertain préjudiciable à une saine gestion des entreprises de presse.

Le secrétaire d'Etat a insisté sur le fait qu'il reprenait à son compte la plupart des critiques relatives à l'article 39 bis. A ses yeux, le principal défaut de cet article est qu'il ne profite qu'aux entreprises réalisant un bénéfice. Un nouveau mécanisme devrait permettre d'aider aussi les entreprises qui ne font que peu ou pas de bénéfices. L'objectif doit être d'encourager les nouveaux équipements et de favoriser le pluralisme. Il a estimé que si cette réforme venait un peu tard, la très importante charge de travail du Parlement n'y était pas étrangère.

Quant à l'ordonnance de 1944, M. Georges Fillioud désire l'adapter à la presse d'aujourd'hui. Deux buts inspireront la réforme : la transparence des fonds et la limitation des concentrations et des cumuls.

M. Georges Fillioud a présenté, ensuite, les crédits affectés à la communication audiovisuelle dans le projet de budget pour 1984.

Deux idées forces ont présidé à l'élaboration du budget : transparence et rigueur.

Afin de maîtriser l'évolution de certains coûts, le service public de la communication audiovisuelle doit pouvoir présenter des comptes aussi précis que possible. Ainsi, la progression des dépenses de fonctionnement pourra être freinée au profit de la création et des programmes.

L'ensemble des recettes augmentera de 7 p. 100 — dont 6,5 p. 100 pour la redevance sur les récepteurs. La taxe sur les postes en noir et blanc passera de 311 francs à 331 francs et celle sur les postes couleur de 471 francs à 502 francs.

Le coût moyen journalier par foyer s'élève à 1,37 franc. Pour les détenteurs de récepteurs en couleur, somme bien modeste, en regard du prix moyen d'autres spectacles surtout si l'on considère qu'aux vingt heures de programmes de télévision quotidiens s'ajoutent les trois programmes de radio, les sept radios thématiques et les radios locales du service public.

La taxe sur les magnétoscopes instituée l'an dernier passera de 471 francs à 612 francs. Cette augmentation plus forte est destinée à pallier la diminution de l'« effet de parc » : plus de 90 p. 100 des ménages sont désormais équipés de récepteurs de télévision et il ne reste plus qu'un tiers de récepteurs en noir et blanc.

Au titre des autres ressources, la publicité de marque a été volontairement limitée à 25 p. 100 du produit net des ressources du service public, soit 2,612 millions de francs. Le prélèvement est stable puisqu'il ne représente que 7,14 p. 100 du volume total de la publicité.

Après avoir évoqué les autres recettes (publicité collective et concours de l'Etat), le secrétaire d'Etat a précisé la répartition des dépenses.

Le budget pour 1984 ne permettra aucune création nouvelle d'emploi, les effectifs restant fixés à 17 771. Les redéploiements internes et les transferts sont désormais de règle. L'augmentation de la masse salariale sera plafonnée à 7,3 p. 100, alors que les charges d'exploitation le seront à 2 p. 100 et que les crédits d'équipement diminueront de 10 p. 100.

La création et la décentralisation seront développées comme en 1983 : 230 millions de francs sont prévus pour la première et 68,5 millions de francs pour la deuxième.

L'action radiophonique internationale, qui a fait l'objet d'un plan quinquennal, verra ses dotations progresser de 25 p. 100. Cela permettra de terminer l'émetteur de Montsinery en Guyane et d'augmenter le volume horaire d'émissions.

D'autres opérations d'investissements sont prévues, en particulier pour lancer le satellite TDF 1 et développer les réseaux câblés.

Par ailleurs, une région d'espace hertzien va être créée dès le début de 1984 pour utiliser les temps disponibles sur les réseaux du service public. Cela permettra de répondre à une demande, toujours croissante, de communication et de dégager de nouvelles sources de financement.

Dans la *discussion générale*, **M. Jules Faigt** a interrogé le ministre sur l'étendue de la participation des collectivités territoriales aux radios locales du service public. Il a relevé la différence entre l'augmentation des crédits d'aide à l'expansion de la presse à l'étranger (+ 56 p. 100) et celle des crédits de Radio France internationale (+ 26 p. 100).

M. Jacques Habert a demandé quelle était la part respective du ministère des relations extérieures et du secrétariat d'Etat aux techniques de la communication dans les opérations audiovisuelles à l'étranger.

M. Charles Pasqua, rapporteur pour avis, a fait plusieurs observations sur la situation du service public de la communication audiovisuelle :

— l'augmentation des recettes de la publicité dépassera en 1984 le taux annoncé des 25 p. 100,

— les graves problèmes de gestion, mis en évidence depuis des années, n'ont pas encore trouvé de solution, qu'il s'agisse de la maîtrise par la S.F.P. de ses coûts de production, des frais de représentation, des corporatismes, des effectifs pléthoriques de journalistes.

Dans ce contexte, les dépenses liées à la décentralisation apparaissent bien lourdes.

M. Charles Pasqua a évoqué certains problèmes d'ordre déontologique, comme la confusion des fonctions de programmateur et de producteur et la réapparition de la publicité clandestine, dans le domaine des sports surtout. Il a déploré la qualité médiocre de l'information sur T.F. 1 et F.R. 3 et la partialité de certains journaux télévisés. Il s'est interrogé enfin sur les moyens dont dispose le Gouvernement pour contrôler l'interdiction faite aux radios privées locales d'émettre de la publicité.

M. Georges Fillioud, répondant aux intervenants, a déclaré en substance que :

— la participation des collectivités locales au financement du service public local de l'audiovisuel est limitée strictement aux dépenses d'investissement ;

— l'augmentation de 56 p. 100 du fonds d'aide à la presse s'explique par la nécessité de rattraper un retard de plus de vingt-cinq ans ;

— l'émetteur de Montsinery en Guyane est financé à 40 p. 100 par le ministère des relations extérieures et à 60 p. 100 par la redevance ;

— le fonds d'aide à la création audiovisuelle a été caiqué sur le fonds de soutien à l'industrie cinématographique dont on connaît les heureux résultats ;

— la publicité de marque ne dépassera pas le taux de 25 p. 100 des ressources nettes de l'audiovisuel, pourcentage calculé sur des bases inchangées depuis cinq ans ;

— la première phase d'organisation des radios privées locales s'achève. Les autorisations d'émettre en vertu de la loi de 1982 seront toutes conférées à la fin de l'année. S'ouvrira alors une seconde phase, celle du contrôle à exercer sur le respect des prescriptions techniques et sur l'interdiction de la publicité ;

— le problème de la publicité sur les stades est bien réel. Une réflexion est en cours avec le ministère de la jeunesse et des sports et les fédérations sportives concernées pour trouver des solutions, mais il ne faut pas se dissimuler que l'affaire est difficile à régler ;

— la qualité de l'information et le contenu de celle-ci relève désormais de l'appréciation de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 2 novembre 1983. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — La commission a, tout d'abord, examiné le rapport pour avis présenté par M. Jacques Braconnier sur les crédits des routes et voies navigables, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1984.

En ce qui concerne les routes, le rapporteur pour avis a indiqué que dans un budget des transports en progression de 11,2 p. 100, pour les moyens d'engagement, le domaine routier apparaît relativement sacrifié puisque les autorisations de programme, d'un montant de 6 760,9 millions de francs, ne progressent que de 6,1 p. 100 et les crédits de paiement diminuent de 3,2 p. 100, en francs courants. Il a regretté ce recul du volume des investissements routiers et noté que, dans le même temps, les crédits consacrés au rail progressent de 18,4 p. 100, ce qui lui a semblé une curieuse application de la loi d'orientation des transports intérieurs, qui préconise un « développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transport ».

Le rapporteur pour avis a considéré que les crédits supplémentaires accordés au titre du fonds spécial de grands travaux, loin d'accroître l'effort budgétaire en faveur des routes, ne font que compenser les crédits gelés au titre du budget précédent et permettent au Gouvernement, par un habile jeu d'écritures, d'échapper au contrôle parlementaire. Il a regretté ce désengagement de l'Etat dans le domaine routier et le transfert des charges aux collectivités locales qui financent désormais près de la moitié des dépenses, alors que la dotation générale d'équipement continue de diminuer et il a estimé que cette situation compromet gravement le patrimoine routier. M. Jacques Braconnier a exprimé sa plus vive inquiétude, compte tenu de cette réduction des dépenses publiques, pour l'industrie des travaux publics qui se trouve déjà dans une situation alarmante (30 000 emplois perdus sur 280 000 en 1983).

Le rapporteur pour avis a, enfin, émis le vœu que la discussion de la seconde loi de Plan permette la prise en compte des problèmes d'adaptation du développement des infrastructures et que le schéma directeur élaboré en 1983 soit assorti d'un calendrier de financement et de mises en service.

En ce qui concerne les voies navigables, le rapporteur pour avis a indiqué que le budget d'un montant de 408 millions de francs, auxquels s'ajouteront 150 millions de francs au titre du fonds spécial de grands travaux, apparaît relativement satisfaisant par rapport à 1983 (+ 8,67 p. 100). Il a toutefois rappelé que, d'après les conclusions du rapport Grégoire, relatif au schéma de développement du transport fluvial et au schéma directeur des voies navigables, l'engagement d'une enveloppe de 500 millions de francs par an constituait une hypothèse minimale pour l'amélioration du réseau Freycinet et l'extension du réseau à grand gabarit. Il a souhaité que l'objectif d'engager une première tranche d'extension de ce réseau, concernant l'aménagement des vallées, évoqué au cours des travaux préparatoires au IX^e Plan, soit bien inscrit dans la seconde loi de Plan qui sera examinée par le Parlement d'ici à la fin de la session.

M. Jacques Braconnier a, ensuite, indiqué que cette évolution procure des réalités différentes selon les secteurs. C'est ainsi que les opérations d'entretien sont privilégiées par rapport aux opérations d'équipement qui se bornent à la poursuite des travaux engagés (achèvement du raccordement du port Ouest de Dunkerque, poursuite des travaux sur le canal du Rhône à Sète et sur les liaisons avec la Belgique, engagement des travaux de la dérivation du port de Mâcon). Le rapporteur pour avis a précisé que les opérations d'équipement disposeront de 408,36 millions de francs en 1984, soit une progression de 7 p. 100 par rapport à 1983 en autorisations de programme. Quant aux crédits d'entretien et d'exploitation d'un montant de 101,7 millions de francs, ils progressent de 5,5 p. 100 en francs courants, ce qui semble faible compte tenu de la priorité affirmée en faveur de l'entretien, dans le budget 1984. Le rapporteur pour avis a également regretté la stagnation de la dotation en faveur des grosses réparations.

M. Jacques Braconnier a, enfin, constaté que la baisse du trafic fluvial a atteint 8,6 p. 100 pour 1982 et s'est félicité des mesures économiques et sociales prises en faveur des professionnels de la batellerie.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Bernard Legrand a souligné la persistance, tant dans le domaine des liaisons routières que des voies navigables, d'un déséquilibre Est-Ouest. Il a regretté cet abandon du réseau Ouest, qui nuit aux ports maritimes situés sur cette façade maritime, leur désenclavement n'étant pas assuré.

M. Marcel Daunay a déclaré partager les conclusions du rapporteur pour avis relatives au domaine routier ; il a notamment souhaité que le ministre des transports soit interrogé sur la volonté du Gouvernement de respecter les engagements et les échéances du plan routier breton.

M. Georges Berchet a évoqué la rupture du contrat Etat-départements concernant le réseau national déclassé et insisté sur la nécessité d'achever les autoroutes A 5 et A 26.

M. Auguste Chupin a déploré le transfert des charges de l'Etat vers les régions, en particulier en matière d'autoroutes et a considéré que de telles modalités de cofinancement sont inadmissibles. Il a dénoncé à cet égard le « chantage » pratiqué par l'Etat. Il s'est également interrogé sur le calendrier de réalisation du tronçon Angers—Le Mans de l'autoroute Paris—Nantes. En sa qualité de rapporteur pour avis du projet de loi portant création du fonds spécial de grands travaux, il a souhaité en connaître le bilan physique et financier.

M. Bernard Laurent a, enfin, indiqué que sa région participe à hauteur de 11 p. 100 en subventions à la réalisation d'un tronçon d'autoroute.

Puis, M. Roland Courteau a demandé au rapporteur pour avis si une partie des crédits destinés au réseau Freycinet serait consacrée au canal du Midi.

A la suite de ces interventions, les conclusions de M. Jacques Braconnier tenant à proposer le **rejet des dispositions budgétaires relatives aux routes et voies navigables** inscrites dans le **projet de loi de finances pour 1984**, ont été adoptées par la majorité de la commission, les commissaires socialistes et communistes ayant, pour leur part, voté contre ces conclusions.

La commission a procédé, ensuite, à l'**examen de l'avis de M. Georges Berchet sur les crédits de la loi de finances pour 1984 concernant les transports terrestres.**

Après avoir rappelé la répartition des transports de voyageurs et de marchandises entre les différents modes et souligné, dans l'un et l'autre cas, la prédominance de l'usage des véhicules individuels et des camions, le rapporteur pour avis a examiné successivement la situation de la S. N. C. F. et de la R. A. T. P.

Concernant la S.N.C.F., M. Georges Berchet en a indiqué la situation financière difficile et précisé que l'ensemble des contributions financières accordées à cette entreprise s'élevait, pour 1984, à 32,7 milliards de francs, contre 27,8 en 1983,

l'augmentation constatée étant due, pour l'essentiel, au déséquilibre croissant de la caisse des retraites des cheminots, pour laquelle la contribution passe de 10,9 à 13 milliards de francs.

Se référant au cahier des charges de l'entreprise, récemment publié, définissant ses nouveaux rapports avec l'Etat, M. Georges Berchet a retenu, tout particulièrement, la disposition au terme de laquelle, faute de conventionnement par les régions, les lignes secondaires pourraient être fermées.

Le rapporteur pour avis a, en outre, émis certaines réserves concernant l'opportunité d'entreprendre présentement la construction du T.G.V. Atlantique, dans le contexte économique difficile que nous connaissons.

Au sujet de la R.A.T.P., il a indiqué que l'élaboration en cours du nouveau statut des transports en commun en région parisienne se heurtait au problème de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales concernées, dont la participation au déficit serait sensiblement relevée.

M. Georges Berchet a donné enfin quelques précisions relatives au trafic et à la situation financière des transports en commun d'un certain nombre de villes de province.

Après un bref échange de vues auquel ont notamment pris part MM. Michel Chauty, Jean Colin, Paul Masson, Bernard Legrand et Bernard Laurent, concernant plus particulièrement la fermeture des lignes secondaires, l'opportunité de la réalisation du T.G.V. Atlantique, contestée par la majorité des commissaires, et la couverture du déficit de la R.A.T.P., la commission consultée a, par un vote à main levée, émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits des transports terrestres.**

Jeudi 3 novembre 1983. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — *Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée,* la commission a entendu **M. Laurent Fabius, ministre de l'industrie et de la recherche,** sur le budget de son département ministériel pour 1984.

Le ministre a déclaré que le développement scientifique et technologique, et la modernisation industrielle sont les priorités retenues dans le cadre du budget de son département ministériel pour 1984.

A propos du budget de la recherche, le ministre a estimé que, malgré la conjoncture défavorable, la recherche demeure une priorité et que les objectifs de la loi d'orientation et de pro-

grammation seront très difficiles à atteindre, compte tenu du taux de croissance du P.I.B. (produit intérieur brut) inférieur à l'hypothèse initialement retenue. Il a indiqué que l'écart entre les prévisions et les réalisations est plus important pour les entreprises que pour la recherche publique.

Sur les 37,5 milliards de francs de l'enveloppe de recherche, 26,7 milliards de francs sont affectés aux organismes dépendant du ministère de la recherche, 2,8 milliards de francs sont destinés aux P.T.T., 7,3 milliards de francs pour les organismes de recherche financés par d'autres budgets et 0,75 million de francs sous forme de crédit d'impôt.

Par ailleurs, le ministre a indiqué que 10,7 milliards de francs seront affectés aux sept programmes mobilisateurs, 8,2 milliards de francs aux recherches finalisées et 8,4 milliards de francs aux programmes de développement technique.

La continuité se traduit par le maintien de la présentation formelle des crédits et la poursuite des grands choix opérés précédemment : soutien des grands programmes, renforcement des aides aux entreprises, réforme des statuts des personnels.

Il est proposé de privilégier les crédits opérationnels et les emplois de chercheurs, les mesures nouvelles étant principalement affectées à la formation par la recherche.

Les priorités retenues dans ce budget sont : la recherche fondamentale, quatre programmes mobilisateurs (électronucléaires, biotechnologies, conditions de travail, coopération), deux programmes de développement technologique (espace, électronucléaire) et deux thèmes de recherches finalisées (industries agricoles et alimentaires, transport et habitat).

Le ministre a mis l'accent sur les réformes qui seront mises en œuvre en 1984, à savoir : les statuts des personnels, la création d'I.F.R.E.M.E.R. — qui se substituera au C.N.E.X.O. (centre national d'exploitation des océans) — et à l'I.S.T.P.M. (institut scientifique et technologique des pêches maritimes), l'institution du C.I.R.A.D. (centre de coopération internationale en recherches agronomiques pour le développement) et la mise en œuvre de nouvelles procédures d'attribution des crédits aux laboratoires, selon une forme globalisée.

Concernant le budget de l'industrie, le ministre a précisé qu'il ne faut pas circonscrire l'action de politique industrielle à l'examen du budget de l'industrie, qui ne regroupe qu'une partie des crédits destinés à ce secteur.

Il a indiqué que le budget pour 1984 sera marqué par le transfert des dotations en faveur du secteur public du budget des charges communes au budget de l'industrie.

Il a précisé que les actions de 1984 s'orienteront autour de trois axes : l'investissement, l'adaptation du tissu industriel et la formation.

Concernant l'investissement, les crédits de restructuration industrielle s'élèveront à 1,8 milliard de francs et seront principalement consacrés à la productique. Les dotations en faveur de l'électronique, qui demeure prioritaire, seront en hausse de 29 p. 100 (3,4 milliards de francs), dont une partie sera financée par le budget annexe des P.T.T.

M. Laurent Fabius a fait état de la création d'un fonds de soutien aux industries du programme et du fonds industriel de modernisation, alimentée par les C.O.D.E.V.I. qui drainent déjà, depuis le début octobre, près de 20 milliards de francs.

Enfin, il a indiqué que les dotations en capital, destinées au secteur public, d'un montant de 12,85 milliards de francs serviront à poursuivre leur modernisation et il a demandé aux responsables des entreprises nationalisées de présenter des bilans équilibrés d'ici 1985.

En second lieu, les actions de réadaptation industrielle seront poursuivies. A cet effet, les Charbonnages de France recevront 325 millions de francs pour financer les reconversions industrielles et 125 millions de francs seront destinés à financer les contrats Etat-régions.

Le ministre a annoncé la création en 1985 de directions régionales d'industrie et de recherche (D.R.I.R.), qui joueront un rôle d'animation locale, en particulier en faveur des P.M.E.

Enfin, le troisième volet de la politique industrielle tend à améliorer la formation ; à cet égard, M. Laurent Fabius a évoqué le renforcement de l'Ecole des Mines et a annoncé la création de l'Ecole nationale d'exportation commerciale, ce secteur demeurant le parent pauvre de notre industrie.

A la suite de cet exposé, M. Paul Masson a interrogé le ministre sur le rachat par la Compagnie générale électrique de 10 p. 100 d'Olivetti et sur la réforme des tribunaux de commerce. M. Laurent Fabius a indiqué que ce rachat, qui constitue le premier accord industriel et commercial européen, permettra de produire en France des machines à écrire électroniques, alors que cette production est inexistante à l'heure actuelle, ce qui se traduit par un déficit de 500 millions de francs.

M. Jacques Valade a interrogé le ministre à propos d'une éventuelle révision des objectifs définis par la loi d'orientation de la recherche, de la probabilité de mise en œuvre d'une régulation conjoncturelle en 1984, des créations, en particulier au C.E.A. (commissariat à l'énergie atomique), du financement de la recherche par les entreprises, de la répartition des dotations en capital au secteur public et de la part de cette dotation qui sera réservée à la recherche.

M. Jacques Moutet s'est préoccupé de l'évolution de l'industrie de l'ameublement et des crédits accordés aux entreprises privées. Le ministre a insisté sur la nécessité pour ce secteur de rechercher une meilleure articulation entre producteurs et distributeurs ; il a notamment regretté l'insuffisance de la gestion qui caractérise cette industrie.

M. Michel Chauty, président, s'est félicité de la fusion du C.N.E.X.O. et de l'I.S.T.P.M. Le ministre a répondu que cette fusion devrait permettre d'accélérer la valorisation industrielle des résultats des recherches océanographiques.

Le ministre a indiqué que certains objectifs de la loi d'orientation seront atteints — réforme des statuts des établissements et des personnels, préservation de la recherche gouvernementale et des moyens des laboratoires — et qu'il faut rechercher des nouveaux moyens permettant de se rapprocher le plus possible des perspectives définies. Il n'est pas envisagé de réviser la loi précitée. En 1983, le budget de la recherche a été moins touché que d'autres budgets par la régulation budgétaire ; en 1984, le ministère s'attachera à garantir les moyens des organismes de recherche.

Le ministre a insisté sur le nécessaire redéploiement des moyens en personnel au sein des organismes.

En ce qui concerne les entreprises du secteur public concurrentiel, M. Laurent Fabius a indiqué que les investissements des cinq entreprises nouvellement nationalisées ont progressé de 15 p. 100 en 1982 et de près de 10 p. 100 en 1983. Il a estimé que les résultats financiers de ces entreprises devraient être positifs en 1983. En matière d'emploi, il a constaté que Thomson et la C.G.E. ont vu leurs effectifs croître. Pour l'ensemble du secteur public concurrentiel, les investissements ont progressé de 7,4 p. 100 en 1982 et devraient progresser de 10 p. 100 en 1983. Il a noté que la balance commerciale des onze groupes de ce secteur a été positive de 70 milliards de francs en 1982, ce qui est à mettre à l'actif des nationalisations.

La commission a, ensuite, procédé à la désignation de deux sénateurs proposés à la nomination du Sénat, en vue de représenter celui-ci au sein de la commission plénière de la caisse nationale de crédit agricole, par vote à bulletins secrets.

Quatre candidatures ont été déposées : celles de MM. Marcel Daunay, Philippe François, Charles-Edmond Lenglet et Michel Sordel. M. Sordel a été élu au premier tour, par vingt-huit voix sur trente-deux votants, MM. Daunay et Lenglet obtenant onze voix et M. François neuf. Au second tour, aucun des trois candidats n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés : M. Lenglet a obtenu douze voix, M. François onze et M. Daunay neuf. Après le retrait de M. Daunay, M. François a été élu, au troisième tour, par quinze voix contre quatorze à M. Lenglet.

Présidence de M. Michel Chauty, président, puis de M. Richard Pouille, vice-président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture, et de M. René Souchon, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture (agriculture et forêts), sur le budget de leur département ministériel pour 1984.

La politique agricole est actuellement dominée par les négociations en vue de l'adaptation de la politique agricole commune a indiqué le ministre de l'agriculture. Malgré la bonne tenue des prix à la production au cours de l'année 1983, il est à craindre, a déploré le ministre, que l'évolution du revenu soit moins satisfaisante qu'en 1982 par suite, en particulier, des calamités survenues au printemps et au début de l'été. M. Michel Rocard a rappelé à cet égard les mesures mises en œuvre pour venir en aide aux agriculteurs sinistrés.

L'augmentation du budget du ministère de l'agriculture, limitée à 4,3 p. 100, exprime la volonté de contribuer à l'assainissement des finances publiques en comprimant certaines dépenses, tout en maintenant une priorité pour les secteurs qui engagent l'avenir de la production agricole et du milieu rural.

Au total, si l'on ajoute aux crédits du budget de l'agriculture les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (B. A. P. S. A.), les dotations allouées à la recherche agronomique, le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F. I. D. A. R.), la dotation globale d'équipement et les versements effectués par le budget général au budget des communautés européennes, le budget agricole global atteint près de 100 milliards de francs.

M. Michel Rocard a passé, ensuite, en revue les principales économies réalisées parmi les dépenses bénéficiant à l'agriculture, celles concernant la prime d'apport structurel, l'indemnité annuelle de départ étant maintenue, la suppression des prêts du Crédit agricole à moyen terme ordinaires qui devrait être compensée par la mobilisation des prêts Codevi, enfin la suppression de 560 emplois de l'administration de l'agriculture, l'enseignement agricole n'étant pas affecté par cette mesure.

Les priorités exprimées dans le projet de loi de finances, a souligné le ministre de l'agriculture, s'inscrivent en cohérence avec les choix du IX^e Plan. Elles concernent tout d'abord la formation professionnelle qui sera, du reste, réorganisée par un projet de loi qui devrait être soumis au Parlement à la fin de la présente session. Au total, les crédits consacrés à l'enseignement et à la formation augmentent de 12,8 p. 100, soit respectivement 12,2 p. 100 pour l'enseignement public et 27 p. 100 pour l'enseignement privé. Il est prévu de consacrer 8 milliards de francs à l'enseignement et à la formation professionnelle agricole au cours du IX^e Plan.

L'installation des jeunes exploitants demeure une priorité essentielle de l'action du Gouvernement. Le ministre a rappelé, à cet égard, que le montant de la dotation d'installation (D.J.A.) avait été doublé entre 1981 et 1983. Les crédits consacrés au financement de cette prime s'élèveront à 760 millions de francs en 1984, soit une augmentation de 6 p. 100 par rapport à l'année précédente. Il a été décidé de renforcer la sélectivité des conditions d'attribution de la D. J. A. (dotation des jeunes agriculteurs) en fonction, en particulier, de l'âge et du niveau de formation des attributaires.

Concernant la politique foncière, le ministre a confirmé le dépôt prochain d'un projet de loi consacré notamment à l'adaptation de la politique des structures, à une amélioration du statut du fermage, à une meilleure prise en compte des améliorations réalisées par un fermier sur son exploitation et à l'extinction du métayage.

La volonté des pouvoirs publics de favoriser la location des terres agricoles afin de dispenser les jeunes agriculteurs de l'obligation d'acquérir le foncier, s'est exprimée dans la mise en place de la Société d'épargne foncière agricole (S. E. F. A.), qui a été dotée de 300 millions de francs de capital et qui est habilitée à faire appel à l'épargne pour un montant équivalent. Cette société, constituée sous la forme de société civile de promotion immobilière, consacrera ses interventions au marché secondaire des parts de groupements fonciers agricoles.

Le renforcement et l'organisation des marchés et l'orientation des productions constituent la troisième priorité retenue dans la préparation du budget de l'agriculture. Elle se manifeste, en particulier, par un accroissement des moyens financiers et des effectifs en personnel des offices d'intervention mis en place en application de la loi du 6 octobre 1982. Des actions particulières seront mises en place en faveur des fruits et légumes et de l'horticulture (aides à l'installation de serres), dans le domaine de l'élevage porcin et ovin, dans celui des plantes à parfum, ainsi qu'en faveur des productions des départements d'outre-mer.

Un effort spécifique sera, en outre, consenti pour améliorer la production française de semences.

S'agissant des investissements productifs, le ministre a rappelé la diminution de 9,7 p. 100 des autorisations de programme. Malgré ces restrictions, a souligné M. Michel Rocard, une priorité marquée est donnée à l'hydraulique agricole qui retient, du reste, l'attention de nombreuses régions dans le cadre de la préparation des contrats de plan, aux investissements réalisés dans les secteurs des industries agricoles et alimentaires : la dotation du fonds d'intervention stratégique progresse de 93 p. 100 et, pour la forêt et la filière bois, les crédits consacrés au financement d'acquisition et de travaux forestiers augmentent de 24 p. 100.

En conclusion de son exposé, M. Michel Rocard a confirmé qu'il était excessif de considérer que le budget de son département ministériel pour 1984 traduisait un désengagement ou un désintérêt des pouvoirs publics pour la production agricole et le milieu rural. Il a souligné, à cet égard, que huit programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan concernaient l'agriculture et que 6 p. 100 des engagements financiers mobilisés pour ces programmes, soit 680 millions de francs, étaient consacrés au développement agricole et à l'aménagement de l'espace rural.

Le rapporteur pour avis, M. Michel Sordel, a interrogé le ministre sur les dispositions fiscales du projet de loi de finances pour 1984, et notamment sur celles relatives à l'assujettissement des assurances mutuelles agricoles au régime de droit commun de la taxe sur les assurances (art. 20) et sur les modifications apportées aux modalités d'imposition des parts de groupements fonciers agricoles au titre des droits de mutation et de l'impôt sur les grandes fortunes.

Le rapporteur pour avis a estimé qu'on pouvait émettre quelque doute sur le caractère prioritaire de l'agriculture dans

le projet de loi de finances pour 1984, dès lors que les crédits consacrés à ce secteur augmentent à un rythme inférieur de 2 p. 100 à celui du budget général.

Il a demandé au ministre de l'agriculture de faire le point sur l'état d'avancement des négociations relatives à la réforme de la politique agricole commune. Il a, enfin, souhaité que soient précisées les orientations de la réforme qui devrait concerner le régime d'indemnisation des victimes de calamités agricoles, la politique foncière, le développement forestier et l'aménagement de la montagne.

M. Marcel Daunay, a émis des doutes quant à la possibilité de compenser la suppression des prêts à moyen terme ordinaire par les prêts Codévi. Il a, de plus, souligné que des dispositions fiscales et l'accroissement des cotisations sociales risquaient de peser gravement sur le revenu agricole en 1983. M. Marcel Daunay a attiré l'attention du ministre sur les difficultés financières que connaissent plusieurs sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S. A. F. E. R.). Enfin le sénateur de l'Ille-et-Vilaine a exprimé son inquiétude quant aux répercussions de la banalisation du conditionnement de la margarine sur les ventes de beurre.

M. Louis Minetti a déploré la modification du statut fiscal des assurances mutuelles agricoles. Il a, en outre, regretté la suppression de la prime d'apport structurel, qui pouvait constituer une incitation au départ et un complément de revenu pour de petits exploitants. Il a interrogé le ministre sur les conditions de mises en œuvre de l'abaissement de l'âge du départ à la retraite pour les exploitants agricoles. Le sénateur des Bouches-du-Rhône a insisté sur la nécessité d'accroître l'effort en faveur des équipements d'hydraulique agricole. M. Louis Minetti a demandé au ministre s'il envisageait de réunir une « conférence annuelle » en 1983. Il a, enfin, évoqué le problème des travailleurs saisonniers en agriculture.

Sur cette dernière question, M. Michel Rocard a souligné qu'il était sans doute difficile de substituer des travailleurs français privés d'emploi aux travailleurs migrants saisonniers étrangers.

Concernant la conférence annuelle, le ministre a estimé que la procédure ancienne n'était pas satisfaisante et qu'il valait mieux organiser un rendez-vous annuel, avec les organisations professionnelles, pour traiter des grandes orientations de la politique agricole.

Le ministre a confirmé le caractère prioritaire des équipements hydrauliques pour l'amélioration de la productivité agricole. Le Gouvernement est évidemment favorable sur le plan des principes à l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans pour les exploitants agricoles ; on ne peut toutefois éluder le problème du financement de cette mesure.

La suppression de la prime d'apport structurel provient, d'une part, de la nécessité de réaliser des économies dans le budget de l'agriculture, d'autre part, du constat du caractère faiblement incitatif de cette subvention.

Répondant à **M. Marcel Daunay, rapporteur** du projet de loi n° 3 (1983-1984), modifiant la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine, le ministre a indiqué qu'il était sans doute préférable d'adapter notre législation afin d'éviter que la France ne soit condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes, et que cette question puisse mettre notre pays en difficulté dans les négociations communautaires. La diminution des subventions accordées aux S. A. F. E. R. est due au ralentissement de leurs activités au cours des deux dernières années.

Le ministre a admis qu'il était souhaitable d'exclure du régime d'imposition de droit commun les contrats d'assurance conclus par les exploitants avec les assurances mutuelles agricoles, qui ont un caractère spécifiquement agricole. Le Gouvernement sera ouvert aux améliorations que pourrait apporter le Sénat sur ce point. La réforme de la fiscalité agricole a été préparée dans le souci d'améliorer la connaissance des revenus et de mettre au point un dispositif économiquement neutre. Il reste sans doute à adapter le système des avances aux cultures ; là aussi, il appartient au Sénat d'utiliser son pouvoir d'amendement. Le ministre a formulé la même constatation et la même suggestion, s'agissant des conditions d'imposition des parts de G.F.A. (groupements fonciers agricoles) en vue de l'impôt sur les grandes fortunes, le dispositif, tel qu'il ressort du vote de l'Assemblée Nationale, étant manifestement défavorable au développement du fermage.

Le montant de la section équipements ruraux de la dotation globale d'équipement a été de 650 millions de francs dans le budget de 1983. Son montant pour 1984 n'est pas encore fixé.

Le ministre a confirmé sa conviction que la suppression des prêts à moyen terme ordinaires serait compensée par les prêts C.O.D.E.V.I. et par l'amélioration des conditions d'attribution

des prêts aux jeunes agriculteurs et des prêts spéciaux d'élevage. Il a estimé que le crédit agricole devait renforcer son action en faveur du développement des exportations de produits agro-alimentaires et ce, dans des conditions similaires à celles que connaissent les autres institutions bancaires.

La loi de 1964 sur les calamités agricoles sera sans doute réformée, le Gouvernement prenant en compte, à cet égard, les propositions formulées par le groupe de travail mixte, animé par M. Valléry-Radot.

M. Michel Rocard a, ensuite, abordé la réforme de la politique agricole commune. Il a, tout d'abord, déploré que le « mandat de Stuttgart » se borne à prescrire la recherche d'économies dans la gestion de la politique agricole commune. Il aurait certainement fallu insérer la réflexion de la politique agricole commune dans une approche globale de l'agriculture mondiale. Mais une telle perspective était difficilement acceptable par certains de nos partenaires, qui refusent une confrontation ouverte avec les Etats-Unis. En définitive, a estimé le ministre, la négociation repose sur la prise en compte, par chaque Etat, d'un point particulier, qu'il s'agisse du problème des produits de substitution aux céréales pour les Pays-Bas, du maintien des montants compensatoires monétaires pour l'Allemagne, de la perpétuation du système « du juste retour » pour la Grande-Bretagne. La France, pour sa part, ne pourra accepter une formule quelconque de limitation de la croissance de la production laitière que dans la mesure où des solutions auront été apportées aux problèmes des importations de produits de substitution aux céréales et au démantèlement des montants compensatoires positifs.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture (agriculture et forêts), M. René Souchon, a présenté les principales orientations des projets de loi en cours de préparation sur l'aménagement et la protection de la montagne, d'une part, et le développement de la forêt française, d'autre part. Le secrétaire d'Etat a rappelé que les options du Gouvernement, concernant la politique de la montagne, procédaient pour une large part des travaux de la commission d'enquête constituée à l'Assemblée Nationale en 1981 et 1982 et des conclusions du rapport présenté par M. Louis Besson, parlementaire en mission. En outre, le Gouvernement a présenté un mémorandum en vue de la renégociation de la directive communautaire n° 75-268 relative à la politique agricole menée dans les zones de montagne. Il s'agira, tout d'abord, d'exprimer dans cette loi la nécessité d'une solidarité nationale en faveur des popu-

lations et des activités montagnardes. Des agences de massif seront mises en place en vue de la préparation du programme de développement économique et social pour chacun des massifs, ces programmes devant être intégrés dans le plan des régions concernées. Une seconde option du Gouvernement consiste à susciter la mise en œuvre d'une politique d'aménagement, qui permette une maîtrise effective du développement local par les populations montagnardes et leurs élus. Il s'agit de promouvoir une prime « d'autodéveloppement » des zones de montagne en valorisant les potentialités locales. Le projet de loi comportera, en outre, des dispositions tendant à adapter à la situation particulière des zones de montagne la législation relative à la maîtrise foncière, aux terres incultes récupérables et aux biens des sections de commune.

Concernant le financement de cette politique, il est envisagé de mettre en place un fonds interactivités pour l'autodéveloppement.

Le secrétaire d'Etat a, ensuite, exposé les principales orientations de la politique du Gouvernement concernant la filière bois, telle qu'elle sera exprimée dans le projet de loi qui sera prochainement soumis au Parlement. La politique forestière restera de la compétence du secrétariat d'Etat mais ses orientations seront précisées et adaptées dans chaque région et massif forestier. Les incitations de nature fiscale et financière seront subordonnées au constat d'une bonne gestion de leur domaine par les propriétaires forestiers. Les missions des centres régionaux forestiers seront élargies. Les plans de gestion obligatoires pour les propriétés de plus de 25 hectares seront progressivement étendus aux domaines supérieurs à 10 hectares. Un effort particulier sera engagé en vue d'améliorer les conditions de mise en marché des produits forestiers. Des procédures d'aménagement forestier, inspirées du remembrement, seront mises en œuvre. Des formules d'exploitation et de gestion collectives seront encouragées par l'incitation à la constitution d'associations syndicales. La réglementation du défrichement sera adaptée. Une attention toute particulière sera consacrée à la forêt méditerranéenne, en sorte d'améliorer la protection des massifs par une intensification du débroussaillage. De plus, le projet de loi comportera une définition du statut de l'entreprise de travaux forestiers.

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Jeudi 3 novembre 1983. — *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* — La commission a entendu **M. Claude Cheysson**, ministre des relations extérieures.

Le ministre a, d'abord, présenté le **budget de son département pour 1984**. L'unicité du ministère se traduit par la présentation des crédits sur un fascicule unique ; celui-ci comporte une répartition des crédits en deux sections : services diplomatiques et généraux, d'une part, coopération et développement, d'autre part. Comme l'ensemble du budget de l'Etat, ce budget est marqué par la rigueur. C'est ainsi que les crédits de fonctionnement n'augmentent que de 4,9 p. 100 et que les autorisations de programmes sont en diminution, tandis que le département enregistre une réduction de ses effectifs de vingt et un postes.

Le ministre a, cependant, fait valoir que les contraintes spécifiques de son département sont désormais mieux prises en compte : la compensation des incidences des fluctuations monétaires, qui était jusqu'alors appliquée à l'évaluation des rémunérations des seuls agents en poste à l'étranger, le sera désormais pour l'ensemble du budget de fonctionnement des postes.

Les principales priorités du projet de budget ont été présentées par le ministre comme étant : le maintien de l'outil diplomatique, la solidarité avec les Français de l'étranger — ce chapitre augmente de 34,1 p. 100 —, l'accroissement de l'effort contributif de la France aux organisations internationales et, enfin, dans le domaine culturel, la poursuite du programme d'action audiovisuelle à l'étranger, les crédits alloués à Radio France international étant accrus de 36 p. 100.

En réponse à **M. Claude Mont**, qui a regretté l'abandon apparent du plan de recrutement quinquennal et le choix d'une référence d'un dollar à sept francs, le ministre a indiqué que la base de calcul sera corrigée intégralement par l'effet change-prix, le ministère de l'économie et des finances s'étant engagé à ajuster en cours d'année les crédits de fonctionnement à l'étranger ; un premier ajustement sera demandé en janvier. C'est, selon le ministre, une solution satisfaisante.

Sur le plan du recrutement, M. Claude Cheysson a indiqué que les contraintes générales se sont appliquées pour 1984 au budget de son département mais que, sur une plus longue période, la situation est beaucoup plus favorable.

M. Paul d'Ornano, après s'être félicité de l'effort en faveur des Français de l'étranger, a interrogé le ministre sur l'état du projet d'émetteur à Sri Lanka. Après avoir fait part de difficultés qui ne laissent pas augurer d'une issue favorable aux négociations en cours, le ministre a évoqué les solutions alternatives actuellement à l'étude — notamment en Nouvelle-Calédonie ou à la Réunion — afin que la voix de la France puisse être entendue en Asie.

Il a également précisé à l'intention de M. Paul d'Ornano qui déplorait l'insuffisance des moyens des postes consulaires qu'un ajustement tant de l'implantation que des moyens de ces derniers était nécessaire pour tenir compte de l'évolution contrastée des effectifs des différentes colonies françaises à l'étranger.

Avec **M. Jean-Pierre Bayle**, le ministre a évoqué le problème des recrutés locaux ainsi que celui du décalage des rémunérations entre les différentes catégories d'enseignants français à l'étranger. Il a souligné que l'effort en matière de bourses était mûrement réfléchi et sera poursuivi. Pour les recrutés locaux, il s'est félicité du maintien de la dotation prévue en 1983, 9,7 millions de francs, qui permet de tenir compte du caractère fluctuant des besoins.

Répondant, ensuite, à des questions sur la politique étrangère du Gouvernement, le ministre a évoqué avec M. Paul d'Ornano l'intervention des troupes américaines dans l'île de Grenade. Il a précisé que l'action soviétique n'était pas, selon lui, un élément déterminant de l'évolution de la situation politique de l'île. Les événements intérieurs ne justifiaient pas une intervention qui ne s'est pas faite en conformité avec le droit international. L'entrée de force de troupes étrangères est inadmissible. Elle l'est aussi bien à Grenade qu'au Cambodge et en Afghanistan.

A **M. Jacques Chaumont** qui s'inquiétait, en cas d'échec de la conférence de Genève, du risque d'isolement du président Gemayel et de la révision de la mission des troupes françaises qui pourrait en résulter, le ministre a insisté sur la très profonde déception qui serait celle des pays participant à la force multinationale dans le cas d'un échec de la réconciliation nationale.

M. Claudé Cheysson a ajouté que l'unité du Liban ne pouvait s'exprimer qu'autour du président Gemayel et des autorités légales du pays. Il a souhaité que comme ils ont su le faire en 1976, les Libanais retrouvent entre eux les chemins de la paix.

En réponse à **M. Claude Mont** sur le conflit entre l'Irak et l'Irak, le ministre a rappelé que l'Irak s'est replié sur ses frontières internationales reconnues. S'agissant des Super-Etandard, il a indiqué que le contrat de vente, qui est tout à fait classique, a été exécuté il y a près d'un mois. Le ministre a noté avec satisfaction que le Conseil de sécurité des Nations unies avait adopté une résolution, soutenue à la fois par les Etats-Unis et l'U. R. S. S., demandant l'arrêt des opérations militaires dans le Golfe. Cette résolution constituait un appel en faveur de la paix. L'Irak venait, en outre, de proposer l'interdiction de l'attaque d'objectifs civils par les deux belligérants.

Evoquant enfin à la demande de **M. Claude Mont** la situation au Tchad, le ministre a réaffirmé les espoirs qu'il mettait dans l'engagement d'un processus de négociation entre les parties tchadiennes en présence avec le concours de l'O. U. A.

A la suite de l'audition de **M. Claude Cheysson**, la commission a désigné **M. Louis Jung** comme rapporteur du projet de loi n° 22 (1983-1984) relatif à la levée des séquestres placés sur des biens allemands en France.

Elle a, ensuite, décidé de proposer au Sénat la candidature de **M. Louis Jung** pour le représenter au sein de la commission nationale pour l'éducation, la science et la culture, le mandat de **M. Francis Palmero** étant venu à expiration.

Puis la commission a procédé, sur le rapport de **M. Gérard Gaud**, à l'examen du projet de loi n° 8 (1983-1984), adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation d'une convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures.

Le rapporteur a, d'abord, rappelé la procédure parlementaire exceptionnellement longue dont a fait l'objet la convention, signée à Bonn le 3 décembre 1976, qui a donné lieu, le 1^{er} juin 1983, à un nouveau projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale le 7 octobre 1983 et autorisant l'approbation de la convention amendée par quatre échanges de lettres en avril-mai 1983.

Il a souligné que la pollution du Rhin par les chlorures ne constitue qu'un aspect important d'une pollution multiforme et que la France est responsable d'environ la moitié de cette pollution saline, qui entraîne de graves inconvénients pour les régions situées en aval et tout particulièrement pour les Pays-Bas, extrêmement désireux de parvenir à une solution.

Le rapporteur a, ensuite, relevé divers éléments militant d'emblée en faveur de l'approbation de la convention : la gravité de la pollution du fleuve par les chlorures, et la nécessité d'entreprendre cette première étape dans la lutte contre l'ensemble des sources de pollution ; la responsabilité qui incombe à la France pour les déversements de chlorures ; le caractère exceptionnel du financement international prévu ; l'ensemble des conséquences politiques, diplomatiques et économiques d'une non-approbation ; enfin, le respect de la parole donnée pour la France, d'autant que le Trésor français a déjà perçu de ses partenaires les participations prévues.

M. Gérard Gaud a, d'autre part, examiné les arguments des nombreux opposants à la convention, qui ont conduit notamment une majorité d'élus locaux d'Alsace et diverses organisations à rejeter l'injection prévue par la convention du fait des dangers qu'elle présenterait. Il a, à cet égard, envisagé les quatre points suivants :

— tout d'abord, la nécessité pour la France d'approuver cette convention, même si elle n'a pas été rédigée de façon totalement satisfaisante, compte tenu notamment de l'importance passionnée qu'y attachent nos partenaires néerlandais et des difficultés qui résulteraient, du fait des instances juridiques engagées, d'une non-ratification ;

— en second lieu, les solutions alternatives envisagées — terril de stockage, remblaiement, saumoduc vers les soudières de Lorraine, saumoduc jusqu'à la mer, transport par barges ou par fer — présentent toutes, selon le rapporteur, des inconvénients rédhibitoires ; pour sa part, le projet de création d'une saline internationale a été rejeté par nos partenaires, tandis que les études menées à la demande du Gouvernement n'ont pu malheureusement conclure dans un sens favorable à la création d'une saline nationale de 300 000 tonnes.

— par ailleurs, les craintes de pollution résultant de l'injection des saumures, qu'il s'agisse des canalisations de transport, des forages et de l'étanchéité des puits ou de l'avenir de la nappe de la Grande Oolithe, peuvent être dissipées, compte tenu des précautions prises et des contrôles prévus, tandis

que des opérations comparables d'injection en couches profondes démontrent, selon le rapporteur, qu'il s'agit d'une technique aujourd'hui maîtrisée ;

— enfin, les clauses de sauvegarde prévues, en particulier à l'article 4 de la convention, permettant de prendre toutes les dispositions nécessaires, y compris l'interruption de l'opération d'injection, paraissent au rapporteur de nature à apaiser les craintes évoquées.

Dans ces conditions, M. Gérard Gaud a conclu avec fermeté en faveur de l'approbation de la convention pour trancher clairement et définitivement le débat, pour respecter la parole donnée par la France et compte tenu de toutes les garanties prises.

En réponse à M. Michel Caldaguès qui avait souligné le caractère quasi obsessionnel du problème de l'eau aux Pays-Bas et estimé qu'il serait peut-être possible de créer une saline tout en procédant à l'injection, le rapporteur a rappelé que la seconde phase prévue par la convention serait précédée d'un délai de réflexion suffisant pour envisager toutes les solutions possibles. Sous le bénéfice de ces observations, M. Michel Caldaguès a indiqué qu'il rejoignait les conclusions du rapporteur.

M. Jacques Genton a, pour sa part, souligné le caractère très important du problème posé, relevé qu'il s'agit d'un acte de portée européenne et a indiqué qu'il suivrait également les conclusions du rapporteur.

M. André Bettencourt a, de son côté, noté que l'injection se pratique sans problème en Allemagne fédérale et approuvé le rapport présenté.

Enfin MM. Emile Didier et Albert Voilquin ont souligné l'importance de l'utilisation des sels de déneigement avant d'indiquer qu'ils voteraient pour l'approbation de la convention proposée.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a alors, à l'unanimité des membres présents, approuvé les conclusions du rapporteur tendant à donner **un avis favorable** à l'adoption du **projet** de loi autorisant l'approbation de la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 2 novembre 1983. — *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Bernard Lemarié, vice-président.*

Poursuivant l'exécution de son programme d'auditions sur le projet de loi n° 9 (1983-1984) adopté par l'Assemblée nationale portant diverses mesures relatives à l'organisation du service public hospitalier, la commission a, tout d'abord, entendu M. le professeur Villey, président du Conseil national de l'ordre des médecins, qui s'est inquiété du fait que le texte ne prenne pas suffisamment en compte la qualité des soins dans les hôpitaux. Il a reconnu que le projet de loi visait à un meilleur contrôle budgétaire des hôpitaux, mais a également souligné que la réforme des structures aurait des implications sur la qualité des soins. Il a insisté fortement sur la nécessité de préserver l'indépendance du médecin qui, moins qu'un privilège pour le corps médical, est un véritable droit du malade. Si le médecin peut accepter la subordination administrative, il ne peut en aucun cas accepter une subordination technique.

Il importe donc que le projet de loi qui définit les pouvoirs du corps médical affirme également son indépendance.

Le professeur Villey a ensuite procédé à une analyse du texte article par article. Il a souligné à propos des articles 5 et 6 que tous les hôpitaux et services ne se prêtaient pas de façon égale à la départementalisation et que cette départementalisation ne susciterait pas automatiquement des économies. Elle devrait être prudente et progressive; selon les termes mêmes du professeur Villey, le projet de loi conduit « à l'aventure ».

A propos de l'article 13 traitant des dispositions transitoires, il a indiqué que cet article imposait qu'après une période de trois ans, tous les pouvoirs soient transmis au département. Or l'organisation du département telle qu'elle est conçue avec, à sa tête, un chef élu par les médecins, n'apporte pas une garantie véritable de bon fonctionnement. L'élection n'est pas en effet une garantie de compétences.

Quant à la rédaction de l'article 5, le professeur Villey l'a critiquée en ce qu'elle évitait soigneusement l'usage du terme « d'indépendance ». Une rédaction plus claire en ce domaine s'impose sur ce point.

Il a souligné également l'ambiguïté des rapports entre le chef de département et le conseil de département. Il a ensuite indiqué que la question capitale du rôle des infirmières dans le fonctionnement des hôpitaux n'était pas réglée par le texte. A son avis, les structures telles qu'elles sont mises en place par le projet de loi n'aboutiront pas à faire fonctionner de façon satisfaisante les hôpitaux.

Il a émis des doutes sur le fait que les dispositions prévues à l'article 7 feront réaliser des économies aux hôpitaux.

Il a indiqué, ensuite, qu'à l'article 8 le terme de « déontologie » devait couvrir la notion de secret professionnel. Il a émis le souhait que la discrétion et la réserve appliquées jusqu'à présent par l'administration des hôpitaux restent toujours en vigueur.

Il a estimé, enfin, que si la loi devait affirmer la subordination administrative du médecin vis-à-vis du directeur, cette subordination ne saurait en aucun cas être médicale.

Il a formulé en dernier lieu des réserves sur la compétence du comité technique paritaire pour apprécier le rapport de la commission médicale consultative sur l'évaluation du coût des soins.

A. M. Jean Chérioux, rapporteur, qui lui demandait s'il était favorable à la création des départements, à un rôle spécifique accordé aux cadres infirmiers et enfin à la nomination à vie du chef de service, le professeur Villey a répondu qu'il était partisan de l'implantation de départements pilotes, mais qu'il ne fallait pas imposer la départementalisation à tout le monde dans un délai trop court. Il lui a répondu par ailleurs qu'il était défavorable à l'établissement de « fonctions à vie » et qu'il lui semblerait meilleur que le ministre nomme un chef de service pour six ans, avec possibilité de renouvellement.

Il lui a enfin indiqué qu'il était favorable à la reconnaissance d'un rôle spécifique des cadres infirmiers.

A. M. Henri Collard qui l'interrogeait sur l'avenir des jeunes médecins et le suréquipement des hôpitaux, le professeur Villey a répondu que le système des départements ne donnerait pas

davantage de postes aux jeunes, mais aboutirait en revanche à créer un fossé définitif entre le médecin hospitalier et le médecin privé.

Il lui a ensuite indiqué que des économies pourraient davantage être réalisées sur le gaspillage tant matériel qu'administratif, plutôt que sur les soins.

Il a enfin exprimé son accord sur la proposition de M. Jean Chérioux de différencier le titre et la fonction des chefs de département.

La commission a ensuite procédé à l'audition de Mme Girard au nom du **Syndicat des professions de santé (C.G.C.)**.

Après avoir présenté son syndicat, Mme Girard a indiqué qu'il réclamait depuis longtemps une réforme hospitalière en raison de la mauvaise répartition des lits, de la mauvaise gestion budgétaire, du trop grand nombre de médecins hospitaliers et des conditions d'exercice peu satisfaisantes des professions paramédicales.

Elle a exprimé sa satisfaction sur l'organisation de l'hôpital en départements; en revanche, elle a émis des réserves sur l'élection du chef de département, qui entraînera une instabilité de commandement et instaurera la nécessité d'une campagne préélectorale. Elle a également émis de vives critiques sur les pouvoirs exorbitants, tant en matière de crédits que de personnel, conférés par le texte aux commissaires de la République.

Elle a exprimé sa désapprobation sur les transferts trop nombreux d'infirmières qui pourraient être effectués d'un établissement à l'autre. Ce personnel risquerait en effet de fuir des structures qui deviendraient par trop inhumaines.

Après avoir cité des chiffres faisant ressortir l'importance numérique du personnel paramédical par rapport aux médecins, elle a souligné que le projet de loi ne prévoyait rien en faveur de cette première catégorie de personnels. Les cadres infirmiers n'apparaissent pas dans l'unité des soins définie par le texte. De même, aucune disposition ne fait allusion à la déontologie de l'infirmière.

Mme Girard a exprimé sa crainte de voir la position des infirmières aggravée par le projet de loi et redoute pour l'avenir une fuite des infirmières diplômées d'Etat vers le secteur extra hospitalier. Elle a indiqué que les infirmières devraient être

représentées au sein des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.) et des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (D.R.A.S.S.).

A **M. Jean Chérioux, rapporteur**, qui l'interrogeait sur les carences constatées dans la parution des décrets d'application de la loi de 1970, sur son opinion sur la notion de départementalisation, ainsi que sur l'absence de référence aux cadres infirmiers dans les dispositions du projet de loi, et enfin sur le taux d'évolution des dépenses hospitalières, Mme Girard a répondu que les textes actuels, tant administratifs que législatifs, ne faisaient aucune mention des conditions de soins, mais n'utilisaient que des termes budgétaires, qu'elle n'était favorable ni à la départementalisation ni aux transferts trop fréquents d'infirmières, et enfin que le personnel paramédical ne pouvait pas continuer à travailler dans d'aussi mauvaises conditions matérielles.

Elle a indiqué, par ailleurs, au **président Jean-Pierre Fourcade**, qu'elle était très défavorable au remplacement des services par les départements.

Elle a ensuite répondu à **M. Georges Dagonia** que pour humaniser les hôpitaux, il fallait recruter davantage d'infirmières et leur accorder des salaires et des conditions de travail en harmonie avec leurs besoins.

M. Georges Dagonia lui indiquant que les infirmières formées ou en formation étaient trop nombreuses dans les départements d'outre-mer, Mme Girard a répondu que s'il y avait pléthore dans certains départements, la pénurie était indiscutable sur l'ensemble du territoire français.

La commission a ensuite entendu **M. Desormière, représentant la fédération de la santé et de l'action sociale (C.G.T.)**.

M. Desormière a, tout d'abord, souligné que son organisation syndicale souhaitait la réforme de la loi hospitalière de 1970, et se félicitait d'un certain nombre des changements proposés par le projet de loi en discussion, et tout particulièrement des possibilités de coopération hospitalière et de la place importante accordée au personnel hospitalier, notamment dans la gestion des établissements. M. Desormière a exprimé cependant deux regrets : que ce projet de loi ne soit pas plus complet, toutes les dispositions concernant la carte sanitaire étant remises au printemps 1984, et qu'il ne place pas la gestion des marchés sous l'autorité du conseil d'administration ; il lui a paru égale-

ment souhaitable de doter les établissements hospitaliers d'un comité consultatif du personnel auprès du conseil d'administration.

En réponse à des questions posées par **M. Jean Chérioux, rapporteur**, **M. Desormière** a insisté sur la spécificité des établissements hospitaliers dans leurs rapports avec les collectivités locales, et déclaré considérer comme normale la tutelle prévue à l'article 7, notamment quant aux critères retenus pour le contrôle des dépenses par le représentant de l'Etat.

Puis la commission a procédé à l'audition du **docteur Morin, secrétaire général** de la **fédération intersyndicale des établissements d'hospitalisation privée**.

Après avoir brièvement présenté la place de l'hospitalisation privée en France, le docteur Morin a formulé des remarques sur les deux grandes innovations du projet de loi : la départementalisation des services hospitaliers et le budget global. En ce qui concerne le premier point, le docteur Morin s'est élevé contre une vision collectiviste de la santé dans le secteur public, qui s'oppose, selon lui, à la notion d'un citoyen libre et responsable. Quant au budget global, il ne lui paraît pas forcément moins coûteux que le système du prix de journée et risque, de compromettre toute liberté de gestion et la notion même d'hospitalisation privée.

En réponse à des questions posées par **MM. Jean Chérioux, rapporteur**, et **Henri Collard**, **M. Morin** a souligné que le système du budget global aura certes l'avantage de dégager le coût réel de l'hospitalisation, mais risque d'occasionner de graves difficultés aux établissements privés en cas de déficit en fin d'année. Le docteur Morin s'est interrogé également sur le statut du chef du département, médecin et ordonnateur des dépenses, qui sera élu pour quatre ans et rééligible une seule fois.

La commission a, ensuite, procédé à l'audition de **M. le professeur Derenne, président du Syndicat de la médecine hospitalière**, qu'accompagnaient le **professeur Jacques de Lattre** et le **docteur Pierre Debat**.

M. Derenne a d'abord indiqué les objectifs poursuivis par son organisation.

La défense de l'hospitalisation publique constitue le premier de ceux-ci, alors que l'hôpital public est en crise de croissance,

caractérisée notamment par une certaine non-responsabilisation des médecins et une dissociation entre les statuts et les interventions des équipes médicales.

Il a, par ailleurs, estimé que les médecins ne devaient pas devenir les gestionnaires de la santé et il a condamné une organisation sanitaire qui ne serait dictée que par des considérations budgétaires ; conformément aux progrès enregistrés depuis la fin de la guerre, chacun doit pouvoir être soigné quelle que soit sa situation.

Il a exprimé ses réserves sur la mise en œuvre du budget global et sur le présent projet de loi mais a considéré que l'hôpital public devait réussir sa mutation, notamment en conférant un statut unique au médecin et en remaniant la notion de service.

Rappelant l'organisation actuelle de l'hôpital, il a regretté que les personnels soignants ne disposent pas de structures d'appel des décisions des directeurs placés eux-mêmes sous tutelle.

Il a estimé par ailleurs que cette loi devrait être complétée par un texte relatif aux tarifs hospitaliers et a mentionné le souhait des jeunes médecins et aussi, des titulaires, d'adapter l'hôpital public à sa fonction.

Il a cependant regretté que le projet de loi ne fasse pas référence à une « politique d'embauche » et a exprimé la crainte que la prise en compte de problèmes conjoncturels ne conduise à un dépérissement de l'hôpital public provoqué par le départ de ses meilleurs éléments.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a demandé si, pour l'orateur, la création du département devait nécessairement s'accompagner de la disparition du service ; il a souhaité obtenir des précisions sur la notion de chef de service, sur le statut du personnel médical hospitalier, sur les nouveaux pouvoirs qui seront conférés aux directeurs d'hôpitaux, sur la participation du chef de service à la gestion et à l'établissement du budget de l'hôpital et sur le principe électif retenu pour le département hospitalier.

Le professeur Derenne lui a répondu en précisant notamment que le département avait un contenu administratif et répondait aussi à des besoins médicaux, cette dernière fonction médicale devant cependant, à ses yeux, être privilégiée.

Il a exprimé la crainte que l'activité médicale des hôpitaux se trouve désormais placée sous une tutelle trop lourde des gestionnaires ; sans souhaiter le maintien des services actuels, il a regretté que, notamment dans les grands établissements hospitaliers, du fait de la médicalisation progressive de ceux-ci et avec la généralisation du temps plein, on aboutisse à une confusion des genres et des statuts des personnels médicaux sans rapport avec les fonctions exercées.

Selon lui, la grève des médecins hospitaliers a eu le mérite de susciter une interrogation sur la place que doit tenir l'hôpital dans l'avenir et sur les perspectives de carrière des jeunes médecins.

S'agissant de la nature du département, il a fait remarquer au préalable que la collégialité était déjà pratiquée dans les hôpitaux ; le département devrait privilégier selon lui la vision globale du malade mais suppose un regroupement des praticiens qui devraient voir reconnaître leur responsabilité et leur égalité.

La départementalisation doit en outre préserver le principe du libre choix du médecin par le malade.

Il a également estimé que la lourdeur des tâches qu'aura à remplir le médecin coordonnateur d'un département n'incitera pas ce dernier à exercer ces fonctions pendant toute la durée de sa vie professionnelle.

Répondant à une question du rapporteur sur le mode d'élection du conseil de département, il a estimé que le collège électoral devrait être à majorité médicale, mais a insisté sur la nécessité d'intégrer le personnel associé aux soins, afin d'éviter notamment une déshumanisation de la médecine.

Il a, par ailleurs, précisé qu'il était favorable à un recrutement national et à une embauche de type contractuel au sein du département pour consolider la solidarité des équipes.

Questionné par le rapporteur sur le problème de la dotation globale, il a estimé que, si les médecins étaient responsables de leurs actes prescrits et de leurs comptes, les besoins de la population devaient l'emporter sur les hypothèses économiques générales.

Il a ensuite formulé l'équation : budget global + non embauche des jeunes médecins + grille salariale peu satisfaisante = sorties du secteur public hospitalier au profit du secteur privé lucratif, qui détrônera rapidement en qualité des soins l'hôpital public, et qui aboutira en conséquence à une médecine de riches et une médecine de pauvres.

S'agissant du statut du personnel hospitalier, il a, en outre estimé que les perspectives de mobilité, les droits nouveaux accordés et les contacts qui se développeront avec l'administration constitueront des facteurs de responsabilisation du personnel.

Le professeur Jacques de Lattre a également estimé, considérant le mécanisme de la dotation globale, que la participation financière des régions devrait être plus importante et a par ailleurs regretté que le directeur ait autorité sur le personnel médical dans les conditions posées par le projet.

La commission a, enfin, procédé à l'audition de M. Cadène, délégué général de la fédération hospitalière de France.

M. Cadène a développé les principales observations qu'appelaient le projet de loi. Il a d'abord dénoncé, à l'article 5, le flou du texte en ce qui concerne l'autorité conférée au chef de département et a souligné que celle-ci ne pouvait s'exercer sur les médecins pour des raisons déontologiques ; à cet égard, il aurait préféré que le chef de département « coordonnât les activités du département ».

Même dans un département hospitalier de type horizontal, il a estimé qu'un chef de département, lui-même médecin, ne pourra pas exercer son autorité sur tous ses confrères de chaque discipline. Il a estimé ensuite que l'élection du chef du département devrait être le fait des médecins déjà élus au conseil de département. Rappelant par ailleurs que la mise en place de la réforme Debré avait duré dix ans, il a indiqué qu'un délai de cinq ans, fixé par la loi, pour l'installation du département, constituerait une garantie satisfaisante de nature à tranquilliser un corps médical justement inquiet.

S'agissant de l'article premier relatif à l'application du budget global, il a souhaité que le conseil d'administration de l'hôpital ait la possibilité de saisir, au 1^{er} janvier de l'année, la chambre régionale des comptes, dans l'hypothèse d'une carence du commissaire de la République ; la reconduction du budget précédent par douzième pénalise en effet, à son sens, les hôpitaux qui, faute de remboursement par les caisses de maladie effectué à temps, voient leur trésorerie devenir exsangue. Il a, enfin, estimé que le rapport prévu à l'article 10 sur la qualité des soins serait difficile à établir et qu'une approche médico-économique associant les administrations et le personnel paramédical devrait conduire à une évaluation qui devrait précéder l'approche qualitative immédiate.

M. Jean Chérioux, rapporteur, s'est interrogé sur les dangers de la dotation globale, sur le rôle du directeur d'hôpital, sur la nature du département hospitalier et sur les conséquences pour les soins dispensés de la suppression des dépenses prévues à l'article 7 du projet.

M. Pierre Louvot s'est demandé si le chef de département, chargé à la fois de la gestion administrative et de la coordination, ne pouvait pas être désormais considéré comme un relais entre le pouvoir de tutelle et les médecins dans des conditions qui tiennent compte des contraintes économiques du moment.

Répondant à ces interventions, **M. Cadène** a rappelé que ce projet de loi ne visait que l'hôpital et qu'une loi-cadre serait nécessaire pour définir une politique globale de la santé. Il est notamment convenu que le budget global, tel qu'il est conçu, est néfaste et tend à subordonner l'évolution des dépenses hospitalières aux contraintes économiques; ce n'est qu'un instrument financier destiné à maîtriser des dépenses qui tendent à augmenter, alors que les recettes fondées sur les salaires enregistrent un rétrécissement de leur support financier.

Il a estimé que, dans l'avenir, le problème du quatrième âge, dont la population n'est pas encore véritablement médicalisée, sera encore plus difficile et coûteux à régler.

S'agissant de la seule hospitalisation publique, il a indiqué que la recherche d'une meilleure gestion était souhaitable mais que celle-ci se traduirait par une gêne et un surcroît de charges pour les familles.

Des choix s'imposeront en matière de santé et les instruments technocratiques les plus sophistiqués ne feront que dissimuler la question essentielle de l'insuffisance du financement de la protection sociale.

S'agissant de l'autorité du directeur de l'établissement, il a rappelé que celui-ci voyait sa responsabilité engagée devant le conseil d'administration et son ministre; il lui faut donc des moyens pour assurer le fonctionnement administratif et financier de son établissement, tout en respectant la responsabilité médicale et déontologique des médecins.

S'agissant de l'influence des médecins au sein du département, il a noté que les chefs de département, moins nombreux que les chefs de service, pèseront d'un poids plus lourd sur le

directeur ; l'élection par les seuls membres du conseil de département permettrait à son sens au chef de département de disposer de plus d'autonomie. En outre, répondant à la « balkanisation » actuelle des services, le département devrait constituer un remède avec des moyens physiques, humains et financiers plus importants, et autoriser de façon plus satisfaisante l'approche pluridisciplinaire du malade.

M. Cadène a estimé que la coexistence du service et du département se révélerait impossible et que le second ferait disparaître le premier.

Enfin, il a relevé que la précipitation de la réforme constituait un risque majeur et a estimé que le département ne sera créé qu'avec l'accord des intéressés.

Jeudi 3 novembre 1983. — Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission, poursuivant ses travaux, a, d'abord, procédé à l'audition de **M. Jacques Beaupère, président de la Confédération des syndicats médicaux français.**

M. Jacques Beaupère a indiqué, en préalable, que la confédération représentait la majorité des médecins syndiqués, et qu'à ses yeux, l'hôpital public constituait un élément très important complétant la médecine de ville.

Il a estimé que certains objectifs poursuivis par le projet de loi présentaient un intérêt indéniable mais que certaines de ses dispositions étaient très critiquables.

S'agissant du département, il a jugé cette création intéressante mais a exprimé des doutes quant à sa mise en œuvre dans un délai rapproché de trois ans, alors que des questions aussi importantes que celles de la nomination du chef de département et de la répartition de l'autorité restaient posées.

Il a estimé que l'autorité administrative du directeur d'établissement ne mettait pas en cause les droits et les devoirs du médecin face à son malade.

Il a, en revanche, considéré que le rapport prévu sur l'évaluation des soins était inacceptable. Tout en admettant que le prix de journée ne constituait pas la panacée pour les hôpitaux, il a jugé que l'introduction du budget global ignorait l'avis des médecins quant à l'organisation de l'emploi de ces crédits.

Il s'est également interrogé sur ce que sera le rôle des syndicats interhospitaliers qui ne sont pas visés par le projet, et a enfin regretté que l'article 11 assimile les établissements privés à but non lucratif aux établissements publics.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a souhaité obtenir des précisions sur la nature du département, les conséquences de la dotation globale, sur le rôle des syndicats interhospitaliers, sur l'autorité des directeurs d'établissement et s'est demandé si la création des départements ne pourrait pas être facultative et si ceux-ci ne pourraient pas pendant quelques années, se superposer aux services hospitaliers existants.

M. Pierre Louvoit, reprenant la question de l'autorité du département, a fait remarquer que le projet de loi conférerait à ce dernier une mission consistant à respecter un « profil économique » et à gérer la pénurie ; il s'est, en outre, inquiété des perspectives de développement de ce pouvoir et s'est interrogé sur l'article 13 du projet relatif aux dispositions transitoires.

M. Michel Moreigne s'est félicité que la confédération ait abordé l'examen de ce texte avec mesure ; il a rappelé que certaines « pressions économiques » exercées depuis longtemps par certaines administrations pour agréer par exemple des listes de médicaments, n'ont pas provoqué de levées de boucliers dans le passé. Il a, à cet égard, regretté les réactions excessives de certaines organisations médicales.

Le président Jean-Pierre Fourcade s'est demandé si le projet ne risquait pas d'élargir le fossé qui existe déjà entre la médecine hospitalière et la médecine de ville et a estimé que les dispositions relatives à la départementalisation et au budget global seraient inapplicables aux petites structures hospitalières.

M. Louis Boyer a déploré, à cet égard, qu'une distinction n'ait pas été faite dans le projet entre les grands et les petits établissements hospitaliers ; il a jugé que l'institution du département n'avait pas de sens et serait inapplicable pour les hôpitaux par exemple, de deuxième catégorie ; pour ces derniers, un second texte eût été nécessaire.

Répondant à ces interventions, M. Jacques Beaupère a notamment indiqué que le respect de la liberté de prescription du médecin à son malade risquait de rester formelle si, en amont, les budgets hospitaliers verrouillés réduisent les moyens des services et empêchent les médecins d'intervenir.

Il a, en outre, estimé que les médecins devaient s'exprimer dès l'établissement du budget global, mais que les procédures de consultation menées, notamment pour gérer la pénurie, seront sans effet en raison du renforcement de la tutelle et de l'absence de pouvoirs du directeur.

Le rapporteur a fait remarquer que si la tutelle était en soi normale, son exercice pouvait susciter des inquiétudes en raison des critères qui risquent d'être retenus et qui seront dépourvus de tout lien avec le fonctionnement de l'hôpital.

M. Jacques Beaupère a, ensuite, noté que les délais prévus pour l'application d'une loi qui modifierait profondément les mentalités, étaient trop courts.

Il a souhaité que fût précisé le partage des compétences entre le département et les services qui pourraient être fédérés ; il est cependant convenu que le département apporterait un meilleur fonctionnement de l'hôpital pour le malade, mais qu'il constituait aussi une structure administrative nouvelle dirigée par un gestionnaire responsable des services pour appliquer une politique donnée. Si l'amélioration des soins est essentielle, il a considéré que les moyens retenus par le projet pour atteindre cet objectif, sont inadaptés. Il a estimé en outre indispensable de maintenir au sein de l'hôpital les médecins à temps partiel ou ceux attachés à l'établissement hospitalier, et a considéré que la formule du temps plein exclusif était une erreur qui contribuait à éloigner ainsi la médecine de ville et la médecine hospitalière, et qui s'est trouvée encore aggravée avec la spécialisation excessive résultant de la loi qui a réformé les études médicales.

M. Jacques Beaupère est enfin convenu que le projet visait surtout les grands établissements hospitaliers.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Hébert, délégué général de l'union hospitalière privée.**

M. Hébert a, d'abord, fait observer que son organisation n'était pas directement concernée par le projet de loi à l'exception des problèmes de coopération interhospitalière.

Il a estimé que la notion de groupements d'intérêt public qui associerait les hôpitaux publics et les cliniques privées devrait être précisée ; rappelant que le secteur privé représente une grande capacité des moyens d'hospitalisation, il a insisté sur la nécessité de lui permettre de disposer de moyens propres et d'équipements autonomes, conformément aux principes posés par la loi hospitalière de 1970.

Il a, ensuite, estimé que la lourde procédure de la dotation globale annuelle ne devait pas faire l'objet d'une extension au secteur privé qui reste surtout constitué de petites unités dont l'efficacité n'est plus à prouver.

M. Jean Chérioux, rapporteur, s'est inquiété des perspectives de collectivisation du secteur privé induites par les groupements d'intérêt public mais a remarqué que cette notion ne figure pas dans la loi ; il s'est demandé si l'application du système de la dotation globale ne risquait pas d'élargir le fossé entre le public et le privé et de rendre encore plus difficiles les comparaisons entre les deux gestions.

M. Hébert lui a répondu qu'en dépit des systèmes de référence différents, les comparaisons de coût restaient encore possibles, mais il a admis que l'application de la dotation globale va créer un flou supplémentaire en ce domaine ; à cet égard, les informations données par l'examen des enveloppes annuelles de la C.N.A.M. ne peuvent soutenir la comparaison avec les bilans détaillés des hôpitaux publics.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que le système actuel de conventionnement entre les caisses d'assurance maladie et les établissements privés sera maintenu, alors qu'un tel système n'existe pas pour le secteur public, ce qui rendra les comparaisons de gestion difficiles.

M. Hébert a estimé que l'absence de conventions passées entre les caisses d'assurance maladie et les hôpitaux publics aboutissait en fait à amalgamer dans un certain sens les deux institutions et à rendre illusoire tout contrôle des caisses qui ne disposent pas de moyens nécessaires pour maîtriser les dépenses d'hospitalisation ; il a souhaité en conséquence qu'un contrat fût conclu entre les caisses et les hôpitaux publics, qui remplissent le même rôle que les établissements privés.

M. Jean Chérioux s'est demandé si cette idée séduisante du conventionnement ne se heurtait pas à la nécessité du fonctionnement du service public hospitalier et s'est interrogé sur le coût de la formation des personnels qui pèse sur l'hôpital public.

M. Hébert a précisé qu'un tel système conventionnel fonctionnait avant la « loi Boulin », et ne s'est jamais traduit par une interruption de fonctionnement du service public ; il a estimé que le coût de la formation supportée par l'hôpital public n'était

pas très important mais a rappelé que le secteur privé participait aussi à cette formation et surtout supportait des charges, notamment fiscales, dont était exonéré le secteur public.

M. Jean Madelain a noté que, dans la pratique, la distinction entre les deux secteurs ne lui paraissait pas aussi tranchée, notamment du fait de la tutelle qui s'exerce sur les petits hôpitaux et qui tend à sauvegarder les intérêts des caisses.

M. Louis Boyer, faisant état de son expérience de gestionnaire dans les deux secteurs, a rappelé que les caisses sont représentées au conseil d'administration de l'hôpital public, et a estimé que le système du budget global, contrairement à celui du prix de journée éclatée, tendait paradoxalement à pénaliser les hôpitaux bien gérés et à donner une prime aux mauvais gestionnaires.

Répondant à ces interventions, M. Hébert a admis que le contrôle exercé par les D.D.A.S.S. sur le budget et le prix de journée des hôpitaux était satisfaisant mais portait sur des comptes globaux.

Il a par ailleurs regretté que certain syndicat, gestionnaire de la sécurité sociale, ait pris ouvertement position pour la suppression de secteur privé hospitalier.

La commission a, ensuite, procédé à l'audition de **M. Vincent**, représentant le syndicat national des cadres hospitaliers qui regroupe 5 000 adhérents.

M. Vincent a souligné en préambule que le projet de loi en discussion n'était pas une véritable loi de décentralisation puisqu'il augmente les pouvoirs de tutelle, que la seule véritable décentralisation consiste en l'élargissement des pouvoirs du conseil d'administration, qui pourra désormais délibérer sur la politique médicale de l'établissement. Le souci primordial des cadres hospitaliers est, selon M. Vincent, la qualité des soins et la maîtrise des coûts ; dans ce but il faut étendre les responsabilités et décentraliser ; pour cela le directeur d'hôpital doit être responsable « dans le respect de la déontologie médicale », la liberté de prescription du médecin, éventuellement encadrée par le chef de service, restant entière ; par ailleurs le syndicat national des cadres hospitaliers n'est pas un partisan inconditionnel de la départementalisation qui n'assurera pas forcément une meilleure gestion ; le syndicat souhaite que le chef de département soit élu par les chefs de service, ces derniers étant eux-mêmes nommés par la puissance publique sur proposition

de leurs pairs ; il serait également souhaitable, selon M. Vincent, que l'ensemble du personnel du service ou du département participe une fois par an à une réunion où seraient définis les objectifs à atteindre. A une question de **M. Jean Chérioux, rapporteur**, sur les modalités de la tutelle qui doit s'exercer sur les établissements hospitaliers, M. Vincent a répondu qu'on ne peut pas refuser au Gouvernement le droit d' « encadrer » les dépenses hospitalières, sous réserve cependant de la notion essentielle de « besoins de la population ». Un échange de vues sur la notion de secteur hospitalier a alors suivi, où sont intervenus **MM. Jean-Pierre Fourcade, Louis Boyer, Jean Chérioux, rapporteur**. En réponse à des questions de **M. Louis Boyer**, M. Vincent précisa qu'il était partisan du budget global qui permet d'éviter le système des journées d'hospitalisation, la meilleure solution étant « le budget global éclaté ». Quant aux arbitrages financiers à rendre entre les départements, ils le seraient par le directeur et le conseil d'administration qui définiraient une enveloppe pour chacun d'entre eux.

La commission a, ensuite, procédé à l'audition du **directeur adjoint de la fédération des établissements d'hospitalisation et d'assistance privée**.

En préambule, le représentant de cette organisation a précisé que, pour le secteur hospitalier privé sans but lucratif, le bilan de la loi hospitalière de 1970 a été positif, surtout à partir de l'année 1976, date à laquelle la participation au service public hospitalier du secteur privé sans but lucratif s'est révélée effective. Passant à l'examen du projet de loi en discussion, l'orateur s'est interrogé tout particulièrement sur l'article 11 et sur la nouvelle rédaction de l'article 22 de la loi du 11 décembre 1970 proposée par l'article 7, en soulignant les conséquences très néfastes que pourraient avoir de pareilles dispositions sur la qualité des soins ; elles conduiraient à nier la réalité des besoins médicaux, qu'il faudrait désormais définir en fonction des équipements existants et des hypothèses économiques.

C'est pour la même raison qu'il s'est montré réticent à l'égard du budget global, qui peut être un instrument de gestion utile, mais aussi se transformer en une enveloppe fermée dont l'insuffisance compromettrait la qualité des soins.

Interrogé par **M. Jean Chérioux, rapporteur**, sur les syndicats interhospitaliers, l'orateur a répondu que les établissements privés ne souhaitent pas participer aux syndicats interhospitaliers tant qu'ils resteront étroitement subordonnés à l'administration.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a, d'abord, reçu M. Lepère, représentant du syndicat des cadres (F. O.) et M. Champeau, représentant la fédération des personnels des services de santé (F. O.) qui ont présenté les positions de leurs organisations syndicales sur le projet.

M. Lepère, après avoir souligné que l'objectif du Gouvernement était de revoir en profondeur le fonctionnement des hôpitaux, a indiqué, en premier lieu, l'opposition des cadres hospitaliers F.O. à la dotation globale qui ne peut, selon lui, résoudre le problème financier de la sécurité sociale.

Il a orienté sa position autour de trois types de réflexion en souhaitant, tout d'abord, dans un délai raisonnable la réintégration dans ce projet d'une harmonisation financière des établissements hospitaliers publics et privés. Puis il a abordé le problème des délais d'exercice de la tutelle sur les délibérations des conseils d'administration, dangereux selon lui pour le fonctionnement de l'hôpital, car trop longs. Quant aux pouvoirs des directeurs, il a souhaité que des précisions soient apportées.

Puis M. Champeau, au nom de la fédération des personnels des services de santé F.O., a manifesté son hostilité à l'égard des projets du Gouvernement, regrettant et condamnant la dotation globale.

Selon lui, la départementalisation peut déboucher sur un risque de balkanisation de l'hôpital et ce projet tend à modifier de façon considérable la nature et le rôle de l'hôpital public. L'intervenant a manifesté pleinement son adhésion aux conclusions du rapport du Conseil économique et social.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a demandé aux intervenants s'ils ne jugeaient pas le moment opportun de donner une place aux cadres hospitaliers. Il leur a également demandé de préciser leur position quant à l'accomplissement de la tutelle, aux pouvoirs du comité technique paritaire et à l'autorité du directeur. M. Lepère a souligné que le texte ouvrait une place aux cadres infirmiers au niveau de la composition des conseils de départements et que cette direction le satisfaisait. Il a manifesté son désir de voir la détermination de taux directeurs fixés par le Gouvernement.

M. Champeau, de son côté, a fait remarquer que la création d'un collège paramédical n'était pas une priorité. Pour le budget global, il a approuvé les pouvoirs légaux reconnus au

commissaire de la République et il a affirmé être opposé à la limitation de la consultation du comité technique paritaire. Il a également fait part de ses craintes quant aux conflits pouvant surgir entre le chef de service et le chef de département.

Enfin, répondant à **M. Pierre Louvot**, il a regretté que l'ensemble du texte réponde à une contrainte économique et non humaine.

Puis, la commission a entendu **M. Michel Miroudot** au nom de l'**association des maires de France**. M. Miroudot a d'abord rappelé l'entretien qu'il avait eu, en tant que représentant de l'association des maires de France, au ministère de la santé, sur le texte qui allait devenir le projet « Ralite » et a regretté cette consultation rapide au lieu d'une concertation véritable. Il a, également, regretté que l'association, dont il est vice-président, n'ait pas été consultée sur le projet de loi présenté par M. Hervé. D'après les divers contacts qu'il a pris auprès des maires, il a pu constater que ceux-ci étaient des cibles faciles, accusés d'être plus « bâtisseurs que gestionnaires ». Il a exprimé son inquiétude de voir, par ce texte, conférer une assise législative à un train de mesures réglementaires. Il a déploré que la réorganisation des structures hospitalières s'articule autour du maître mot qu'est celui de « départementalisation ».

Si la démocratisation a été présentée comme une solution nécessaire et souhaitée par de nombreux médecins hospitaliers, il n'est pas souhaitable de substituer par ce biais à une hiérarchie médicale, une hiérarchie administrative et syndicale.

M. Miroudot s'est également interrogé sur les attributions exactes du conseil de département et sur les rapports du chef de département et du conseil, puisque tous ces points doivent être tranchés par des décrets encore inconnus. Il a regretté le contrôle et le pouvoir de délibération accordés aux commissaires de la République aux dépens du conseil d'administration. Il a insisté sur la défiance qui s'exprimait à l'égard des pouvoirs locaux en reprenant l'intervention à l'Assemblée Nationale du maire de Tours, résumant les craintes des élus locaux. Il a partagé l'avis de M. Jean Chérioux qui a fait part de ses craintes de voir, du fait du renforcement des pouvoirs de tutelle, les maires compléter les financements insuffisants. Il a rejoint le rapporteur qui a souligné le danger, sur le plan financier, de voir le conseil d'administration devenir une structure aux rôles, attributions et pouvoir « fantômes ».

Le **président Jean-Pierre Fourcade**, approuvé par M. Miroudot a reproché le déséquilibre créé par ce texte difficilement applicable à des établissements communaux, car, de toute évidence, mis en œuvre pour des centres hospitaliers et universitaires.

La commission a, alors, **entendu des représentants de l'intersyndicale nationale des médecins hospitaliers**, ex- « intersyndicale du 12 février ».

Le **professeur Peigné** a, tout d'abord, rappelé l'origine de l'intersyndicale nationale des médecins et a souligné l'existence dans ce projet d'articles contestables, néfastes et dangereux pour le corps médical hospitalier. Il s'est principalement élevé contre l'article 8 qui affirme l'autorité du directeur sur le personnel médical. Il a regretté le manque de souplesse de la départementalisation. Selon lui, il serait souhaitable que la départementalisation se fasse de façon progressive et soit fondée sur le volontariat des médecins. Il a fait part de ses craintes quant aux nombreux décrets inconnus prévus dans le projet. Il s'est élevé contre l'excès de pouvoir dangereux, accordé au comité technique paritaire qui devient, selon lui, un troisième pouvoir à l'hôpital. Ne rejetant pas une enveloppe globale, il a regretté que, dans le texte, il soit fait référence aux hypothèses économiques générales et non aux besoins sanitaires de la population.

Le **professeur Garbay** a rappelé que si 54 p. 100 de ses collègues adhérant à l'intersyndicale nationale des médecins étaient favorables au département, la plupart étaient hostiles à sa réalisation, telle qu'elle était prévue. Il a fait remarquer que le respect de la hiérarchie des connaissances à l'hôpital, fondamentale à ses yeux, était ébranlé. Il a, ensuite, rejeté avec vigueur le projet de statut qui prévoit la suppression de l'inscription au conseil de l'Ordre et la possibilité, pour un directeur, de traduire un médecin devant le conseil de discipline, voyant là le démantèlement de la médecine hospitalière. Il a trouvé tout à fait contestable l'idée de devoir rendre compte de l'activité de soins devant le comité technique paritaire.

M. Valty a dénoncé la composition du conseil de département.

A **M. Jean Chérioux**, rapporteur, qui lui demandait de préciser sa position sur la départementalisation, M. Peigné a indiqué que le département était une fédération de services qui, selon lui, devait permettre aux médecins d'accéder, jeunes, à des responsabilités.

M. Piette, chef de clinique, a insisté sur le fait que la fédération de services était une structure qui devait permettre la responsabilité et la dissociation du grade — acquis et conservé — et de la fonction — appelée à changer.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a fait part de son inquiétude quant à la suppression du service actuel. **M. Garbay** a indiqué que, pour le petit établissement, la cellule de soins restait le service.

A **M. Jean Chérioux** qui, ensuite, a demandé des précisions sur la position de l'intersyndicale sur l'article 8, **M. Valty** a répondu que l'activité fondamentale de l'hôpital était et devait rester l'administration des soins et non la gestion du personnel.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a regretté que le rôle des élus locaux et du conseil d'administration n'ait pas été abordé dans le projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **MM. Vinsonneau** et **Sauty**, représentant la fédération nationale hospitalière des syndicats chrétiens (C. F. T. C.).

M. Vinsonneau a estimé qu'il était difficile de s'engager sur un texte dont certaines conséquences essentielles doivent être précisées par décret. Soulignant l'importance des syndicats interhospitaliers, il a posé le problème de leur représentation au sein du conseil d'administration, encore mal définie et a suggéré au rapporteur d'interroger le ministre afin de lever toute équivoque. Il s'est montré favorable aux départements à condition qu'ils correspondent à un regroupement des moyens en personnel et en matériel. Il a regretté que leur mise en place ne se fasse pas progressivement et a trouvé le délai de trois ans insuffisant. Il a souhaité pour plus de clarté que soit précisée l'autorité du directeur à l'article 8 : « ... il exerce son autorité sur l'ensemble du personnel dans le respect de la déontologie médicale, de la déontologie pharmaceutique et des responsabilités qu'elles comportent pour l'administration des soins... ». Il a insisté sur le rôle du comité technique paritaire qui doit être selon lui véritablement un organe de l'établissement.

M. Sauty a répondu affirmativement à **M. Jean Chérioux**, rapporteur, qui a demandé si le comité technique paritaire devait donner son avis sur le rapport relatif à l'évaluation des soins et il a insisté sur la nécessité de la transmission des éléments audit comité.

Puis le rapporteur a souhaité connaître la position de la C. F. T. C. sur la notion de comité d'établissement et sur la participation du chef de département à la gestion. M. Sauty a répondu que sa conception du paritarisme consistait dans une représentation qui ne se fasse pas par élimination et a vu un aspect positif dans la participation du chef de département à la gestion. M. Jean Chérioux a alors interrogé les représentants de la C. F. T. C. sur le pouvoir du commissaire de la République dans les procédures budgétaires. M. Vinsonneau a fait part de son regret de voir le pouvoir des établissements de plus en plus restreint et a également exprimé sa grande inquiétude devant des décrets d'application encore inconnus, mais fondamentaux.

La commission a alors reçu une délégation de la *fédération des médecins de France (F. M. F.)* composée du docteur **Gateland**, du professeur **Peigné** et du docteur **Pomme**.

Le docteur Gateland a manifesté son inquiétude devant une réforme présentée en mosaïque, qui a déjà conduit à la suppression du secteur privé à l'hôpital et qui conduira successivement à modifier la structure des établissements, le statut des praticiens et les modalités de la planification sanitaire. S'adressant à des élus locaux, le représentant de la F. M. F. a jugé utile de rappeler que, pour sa part, il lui semblait que ces textes renforçaient considérablement les pouvoirs de l'Etat au détriment de ceux des collectivités locales. Or, seule une appréhension convenable des réalités locales permettra un développement harmonieux de l'institution hospitalière.

La conjugaison de ce projet de loi avec les projets de statut des praticiens conduit à assimiler l'ensemble des médecins à un corps technique soumis à l'autorité hiérarchique d'un directeur non médecin, lui-même écrasé par le poids de la tutelle de l'Etat.

Il apparaît dès lors difficile de demander au malade de se confier à des praticiens ayant perdu toute indépendance professionnelle et dont les moyens mis à sa disposition seront définis par une autorité non médicale. Si le médecin est bien un agent de service public soumis à un statut et à une autorité administrative, il obéit, dans l'exercice de son art, aux seules règles qui sont rassemblées dans le code de déontologie, dont le Conseil d'Etat a reconnu son opposabilité à toute autre norme administrative. Le représentant de la F. M. F. a rappelé à cette occasion que dans de nombreux pays les fonctions de direction d'hôpital sont confiées à des médecins et il a souhaité

qu'une telle évolution se manifeste en France. Il a, à cet égard, rappelé à la commission que progressivement les médecins avaient été dessaisis de toutes les fonctions qu'ils exerçaient dans les administrations sanitaires de l'Etat, des collectivités locales décentralisées et des établissements eux-mêmes. L'ensemble du projet gouvernemental apparaît ainsi au représentant de la F. M. F. comporter un risque grave de démotivation du corps médical et partant une dégradation de la qualité des soins qui mettra en cause l'avenir même de l'hôpital public.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a demandé au représentant de la F. M. F. de préciser ce que devaient être, selon lui, les pouvoirs du directeur. Il lui a été répondu qu'il convenait de renforcer la responsabilité des médecins dans la gestion administrative et financière des établissements et, comme l'avait d'ailleurs adopté à la majorité le conseil supérieur des hôpitaux, d'exclure le corps médical du champ de l'autorité hiérarchique du directeur.

Le **président Jean-Pierre Fourcade**, après avoir rappelé que le conseil d'administration constituait l'instance des décisions essentielles de l'établissement, s'appuyant sur les expériences financières déplorables de certains centres anti-cancéreux, il a considéré qu'il convenait que s'exerce une autorité hiérarchique consentie dans un rapport triangulaire contractuel entre le conseil d'administration, le directeur et le médecin.

Répondant au président, le représentant de la F. M. F. a indiqué que tous les centres anti-cancéreux n'étaient pas mal gérés et qu'il comprenait mal que l'on admette que certains médecins à temps partiel soient incapables de participer à une gestion convenable, comme ils le font dans le secteur privé, dans les établissements publics.

Le professeur Peigné est intervenu pour proposer à la commission une définition acceptable des rapports qui s'établissent entre les directeurs et les médecins.

Enfin la commission a reçu les professeurs **Milhaud, Canlorbe** et le docteur **Cugnenc** représentant les enseignants en médecine.

M. Canlorbe a tout d'abord précisé qu'il prenait la parole au nom du syndicat autonome de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans sa branche médicale.

Il a souligné qu'il était favorable à une départementalisation lorsque celle-ci était logique ; toutefois, selon lui, dans le projet soumis au Sénat, la départementalisation était obligatoire et

dogmatique. Il a insisté sur la nécessité du volontariat des acteurs et de la mise en place progressive du département et a regretté de voir dans le projet une départementalisation imposée dans un délai beaucoup trop bref.

Il a affirmé indispensable le maintien des services, assorti, si on le veut, de la possibilité de les regrouper en fédérations pour mettre en commun les moyens en personnel et en matériel et il a rejeté le remplacement de la hiérarchie fondée sur la compétence, qui a fait ses preuves, par une hiérarchie élective.

Il a exprimé son inquiétude devant les pouvoirs considérables du comité technique paritaire, selon lui, porte d'entrée du regard syndical dans les affaires médicales.

Ensuite, M. Milhaud a fait part de son regret de voir le plateau technique de l'hôpital se dégrader et les problèmes de personnels augmenter progressivement depuis trois ans. Il a exprimé sa désapprobation devant le remplacement des chefs de service par des élus et son inquiétude de voir ainsi la sécurité des malades compromise. Il a insisté sur la légitimité de l'autorité fondée sur la compétence.

M. Jean Chérioux, rapporteur, a souhaité connaître la position des enseignants sur le souci des jeunes médecins d'avoir des responsabilités. M. Cugnenc, chef de clinique chirurgicale, a déploré que les priorités : statut des chefs de clinique, profil de leur carrière et grille salariale, ne soient pas respectées. Il a rejoint la position de M. Canlorbe sur le département. Il a souhaité une augmentation du nombre de titulaires dans les services cliniques et a affirmé que la dissociation du grade et de la fonction n'était pas une préoccupation primordiale. En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, M. Milhaud a exprimé son inquiétude de voir s'instaurer le plus grand désordre, plus personne ne commandant à personne.

Au rapporteur qui demandait comment il percevait l'autorité du directeur, M. Canlorbe a souligné qu'en accroissant le pouvoir du directeur c'était l'équilibre des pouvoirs qui était remis en cause. Pour conclure, M. Canlorbe a exprimé sa crainte de voir par l'intermédiaire de ce projet tout l'avenir du système de santé français en jeu.

La commission a enfin procédé à l'examen du projet de loi n° 494 (1982-1983) portant extension aux départements d'outre-mer, de l'assurance contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles des personnes non salariées de l'agriculture.

M. Georges Dagonia, rapporteur, a, d'abord, rappelé que ce texte était la reprise du projet de loi déjà soumis à l'examen de la commission il y a cinq ans et que le gouvernement avait alors retiré de l'ordre du jour, compte tenu des observations de celle-ci.

Il a indiqué que ce texte a pour objet d'étendre purement et simplement les dispositions de la loi du 22 décembre 1966 instituant en métropole l'assurance contre les accidents des exploitants agricoles, sous réserve de quelques adaptations qui seront précisées par voie réglementaire.

Après avoir décrit les grandes lignes de la loi métropolitaine, il a rappelé que les départements d'outre-mer bénéficiaient déjà d'une couverture sociale agricole développée pour la maladie, la famille et la vieillesse, gérée par les caisses du régime général, et bénéficiaient de structures d'assurance qui devraient assurer une gestion satisfaisante du nouveau système contre les accidents.

Il a, ensuite, indiqué que l'activité agricole reste prédominante dans ces départements, et se caractérise aussi par des structures foncières souvent de petites dimensions, ce qui pose le problème de la détermination du seuil d'assujettissement des exploitants pour ce nouveau risque ; à cet égard, il a estimé qu'il était difficile de retenir pour seuil, une superficie pondérée inférieure aux deux hectares retenus pour l'affiliation à l'Amexa qui définit en fait les agriculteurs véritables, exploitant des unités économiquement viables.

S'agissant de ceux qui sont situés en dessous de ce seuil, il a indiqué qu'ils relevaient soit d'un autre système de couverture, soit de l'aide sociale qui leur assure une couverture médicale gratuite cependant moins avantageuse que celle de l'assurance accidents ; il a en outre rappelé que tous les exploitants, quelle que soit la taille de leur exploitation, pouvaient volontairement adhérer à l'assurance accident.

Sans surestimer la portée de ce projet, le rapporteur a, enfin, précisé que ce texte tendait à compléter la couverture sociale des exploitants des départements d'outre-mer et à leur assurer une parité de traitement sur ce point, avec leurs homologues de la métropole.

Après une intervention de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a abordé l'examen des articles du projet et sur proposition de son rapporteur :

Elle a adopté sans modification les articles premier, 2 et 4 ;

Elle a adopté l'article 3 modifié par un amendement qui tend à faire prendre en charge par l'Amexa, les suites d'accidents, conformément à la loi n° 82-1 du 4 janvier 1982 ;

Elle a adopté un *article additionnel après l'article 2*, tendant à modifier dans le code rural et dans le code général des impôts, l'intitulé du fonds commun des accidents du travail agricole ;

Enfin, elle a adopté un *article additionnel après l'article 4*, tendant à faire établir par le Gouvernement, dans un délai de trois ans, un bilan d'application de la loi.

Sous le bénéfice de ces observations et de ces amendements, **la commission a adopté l'ensemble du projet de loi.**

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 2 novembre 1983. — *Présidence de M. Maurice Schumann, président d'âge, puis de M. Jean Cluzel, vice-président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des crédits de la communication audiovisuelle pour 1984, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.*

M. Jean Cluzel a exposé les grandes lignes d'un budget dont les dotations progressent de 9,1 p. 100 mais les ressources réelles de 4,2 p. 100, du fait de la suppression de 435 millions de francs de subvention destinés, en 1984, à compenser les exonérations de redevances accordées aux personnes âgées.

Puis le rapporteur spécial a présenté trois grandes catégories d'observations :

1° Dans un contexte de stabilisation de l'accroissement des ressources des organismes, les ponctions opérées par l'Etat sur la redevance augmentent pour s'élever à plus de deux milliards de francs et doivent être compensées par l'appel à de nouveaux prélèvements sur les ressources publicitaires. Le volume de la publicité télévisée est à la limite du tolérable pour la presse et devrait pourtant encore progresser dans les années à venir.

2° Les errements habituels de gestion du service public se maintiennent et leurs conséquences sont amplifiées par l'application de la loi de 1982 :

— l'absence d'un contrôle de gestion moderne s'observe aussi bien dans le domaine de la production que dans celui des personnels ;

— le développement exagéré des missions du service public, notamment en matière de décentralisation, va multiplier les charges nouvelles.

Ces erreurs se répercuteront, comme à l'accoutumée, sur le volume et la qualité de la création.

3° Un découplage financier s'amorce entre l'actuel service public et les nouveaux médias contrôlés par l'Etat, avec pour seule certitude la reproduction des difficultés passées.

Sur des projets dont le coût d'ensemble n'est pas inférieur à 60 milliards de francs, l'Etat s'engage seul, sans partenaires culturels et financiers, alors que ces programmes vont à la fois se concurrencer les uns les autres et concurrencer le service public et que la demande solvable n'a pas été suffisamment étudiée.

Le nombre de chaînes et d'heures de programmes va doubler d'ici 1990, avec les conséquences financières que l'on peut imaginer.

M. André Fosset a noté que les instances dirigeantes des sociétés n'avaient pas les moyens réels de contrôler la gestion des organismes.

M. Jean-François Pintat a évoqué les taux d'écoute de la future quatrième chaîne.

M. René Monory a émis des doutes sur l'opportunité d'établir une taxe de régulation des ressources publicitaires de la télévision afin de réorienter l'emploi de ces ressources vers la presse écrite.

M. Stéphane Bonduel a fait valoir qu'il était regrettable que Télé-France U.S.A. ait dû interrompre ses émissions.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que les socialistes avaient été opposés à l'introduction de la publicité à la télévision.

M. Jean Cluzel a alors répondu aux intervenants.

La commission a adopté, à la majorité, un *amendement* tendant à confier à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle un contrôle général de gestion des organismes du service public et a émis, à la majorité, un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 1984.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen du budget du temps libre et de la jeunesse et des sports pour 1984, sur le rapport de M. Stéphane Bonduel, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a exposé les grands équilibres de dotations qui progressent de 6,7 p. 100, pourcentage qui recouvre des évolutions contrastées (+ 7,5 p. 100 pour les dépenses ordinaires, + 3,2 p. 100 pour les dépenses en capital et — 14,3 p. 100 pour les autorisations de programme).

Puis M. Stéphane Bonduel a présenté plusieurs observations :

1. Le budget de 1983, bien que très restrictif, accordait une priorité au développement des actions en faveur de la jeunesse. Le bilan provisoire des opérations lancées à ce titre peut être considéré comme positif (mise en place des centres et des bureaux d'information jeunesse, résultats du programme « jeunes volontaires » de 1982-1983, et surtout opérations « vacances d'été 1983 » et « loisirs quodidiens » qui ont permis d'offrir des loisirs actifs aux jeunes qui restaient sur place).

2. Dans un contexte économique difficile, le budget 1984 du ministère du temps libre apparaît comme un budget « moyen » qui traduit deux priorités :

— les actions en faveur de la jeunesse sont consolidées, afin de poursuivre l'information des jeunes et de faciliter leur insertion dans la vie professionnelle ;

— dans la perspective des Jeux olympiques, les pouvoirs publics mobilisent des crédits importants en faveur du sport.

3. En 1983, les ressources du fonds national pour le développement du sport ont bénéficié de deux mesures obtenues lors du vote du budget :

— une majoration d'un demi-point du taux de prélèvement sur le loto ;

— un aménagement des taux de prélèvement sur le pari mutuel afin de financer une dotation complémentaire de 30 millions de francs.

Or, seule la première de ces deux dispositions devrait être reconduite en 1984, ce qui explique la diminution constatée dans les recettes 1984 par rapport aux prévisions 1983.

4. Les moyens financiers destinés au sport de masse et à la médecine du sport ne sont pas à la hauteur des ambitions du Gouvernement annoncés lors du vote de la loi sur l'organisation et la promotion du sport.

M. Jean Francou a demandé des précisions sur la part du budget de la jeunesse et des sports dans les dépenses de l'Etat compte tenu du désengagement important de celui-ci vis-à-vis de l'aide à l'équipement et des soutiens au développement du sport de masse.

M. Henri Goetschy a relevé que le budget témoignait de la recherche d'un élitisme sportif qui s'effectuait au détriment du sport de masse — en particulier dans le domaine des encouragements aux équipements locaux ; dans le même temps, les crédits d'administration générale augmentent fortement.

La commission a décidé de **soumettre les crédits du temps libre et de la jeunesse et des sports pour 1984 à l'appréciation du Sénat**, étant précisé qu'elle souhaite obtenir des informations complémentaires sur l'évolution des dotations du Fonds de développement.

Enfin, la commission a **examiné les crédits de l'urbanisme et du logement pour 1984**, sur le rapport de **M. Charles Beaupetit, rapporteur spécial**.

Le rapporteur spécial a indiqué que les crédits progressaient très faiblement pour 1984 (+ 2,5 p. 100 en dépenses ordinaires et crédits de paiement sur dépenses en capital) et que les autorisations de programme diminuaient (— 7,9 p. 100).

En matière de logement, on peut observer :

— une régression des autorisations de programme (— 7,3 p. 100) et également des crédits de paiement (— 0,7 p. 100) qui affectent l'accession à la propriété et le secteur locatif dont les dotations baissent de 1 milliard de francs ;

— l'établissement d'une passerelle entre les prêts d'accession à la propriété et les prêts locatifs aidés ;

— des expérimentations qui concernent la réforme de l'aide personnalisée au logement ;

— et la diminution des primes à l'amélioration de l'habitat compensée par l'augmentation des crédits à d'autres actions de ce secteur.

S'agissant de l'urbanisme, le rapporteur spécial a noté que la loi de transfert des compétences n'ayant pas prévu de transferts de services de l'Etat aux communes pour les attributions qui leur ont été nouvellement confiées dans ce domaine, une remise à niveau des crédits consacrés aux agences locales d'urbanisme serait donc souhaitable.

Enfin, les moyens des services font apparaître une diminution nette de transfert portant sur 1 017 emplois.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a regretté le recours au fonds de garantie des caisses d'épargne pour suppléer à l'insuffisance de certaines lignes budgétaires du ministère.

M. Fernand Lefort a demandé le nombre de logements aidés financés en 1983 et à financer en 1984.

A la majorité, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits de l'urbanisme et du logement pour 1984**.

Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, et de M. Jacques Descours Desacres, vice-président. — Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des crédits des Départements et Territoires d'outre-mer.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, après avoir rappelé les principaux faits qui ont marqué l'année 1983, notamment les cyclones dont a été victime la Polynésie, ainsi que les annulations de crédits intervenues le 5 mai 1983, a estimé que l'année 1984 ne s'annonçait pas sous des auspices très favorables.

Indiquant que les crédits consacrés aux Départements et Territoires d'outre-mer atteignent 1,2 milliard de francs pour 1984, soit une croissance de 1,4 p. 100 seulement en francs courants, le rapporteur spécial s'est inquiété des risques de révision en baisse de certains programmes et a présenté à la commission une synthèse de l'évolution des crédits.

M. Henri Goetschy a, ensuite, fait part des principales observations que lui inspirent les crédits proposés pour 1984. Il a, en particulier, souligné :

— un ajustement de 9,5 millions de francs en faveur de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, organisme dont l'action est couronnée d'un certain succès ;

— l'extension de la procédure du service militaire adapté à la Nouvelle-Calédonie, à laquelle 15 millions de crédits de fonctionnement et 7 millions de subventions d'équipement sont affectés ;

— la contraction de 12,1 p. 100 des crédits consacrés à l'action économique. Le rapporteur spécial a, à ce propos, évoqué les difficultés de réalisation du projet de port en eau profonde de Longoni (Mayotte) et les conséquences graves qui peuvent en résulter. Il a, en outre, regretté le repli des crédits d'équipement du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer et du fonds d'investissement et de développement économique et social des territoires d'outre-mer ;

— l'augmentation de 2,16 p. 100 des crédits destinés aux collectivités locales et le fléchissement des subventions d'équipement que ne masque pas la mise en place de la dotation globale d'équipement. Le rapporteur spécial a déploré, à cet égard, que la rigueur budgétaire s'exerce au détriment des collectivités d'outre-mer alors qu'elles ne sont pas les mieux loties dans l'ensemble français ;

— enfin, l'augmentation de 27,4 p. 100 de la subvention d'équ沿海 libre aux terres australes et antarctiques françaises, destinée principalement à assurer le fonctionnement du navire le *Marion*.

Dufresne. Le rapporteur spécial s'est, en revanche, inquiété de la régression de 10,22 p. 100 de la subvention d'investissement pour la recherche scientifique dans les terres australes et antarctiques françaises.

Concluant, M. Henri Goestchy a souligné la relative modicité des crédits consacrés aux départements et territoires d'outre-mer qui ne représentent que 0,15 p. 100 du budget civil de l'Etat et dont la part tend à s'amoindrir. Il a fait part de ses réserves concernant les crédits demandés et estimés que des garanties devaient être demandées au Gouvernement concernant les collectivités locales, la recherche scientifique et le projet de port de Longoni (Mayotte).

A l'issue de cet exposé, M. André Fosset s'est interrogé sur les objectifs des investissements portuaires et routiers en Guyane et a souligné la régression des investissements outre-mer.

M. Christian Poncelet, pour sa part, s'est interrogé sur la disproportion existant, pour les crédits du titre IV, entre les départements et les territoires d'outre-mer.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a souligné les graves difficultés traversées sur le plan économique et social, par les départements et territoires d'outre-mer.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souhaité obtenir des précisions concernant les causes de la faible augmentation des crédits du secrétariat d'Etat et sur la part que représentent ces crédits au sein de l'effort total de l'Etat pour l'outre-mer.

M. René Monory, soulignant à son tour le fléchissement des investissements, a évoqué devant la commission les conclusions de sa mission outre-mer. Il a déploré l'incertitude politique qui règne sur le devenir des territoires d'outre-mer et souhaité une redistribution de l'investissement en Nouvelle-Calédonie.

M. Roger Lise a souhaité obtenir des précisions sur la nature des travaux d'infrastructure à effectuer en Guyane.

M. Christian Poncelet s'est, pour sa part, enquis de l'avenir du statut de certains des départements d'outre-mer et du désengagement économique apparent qui semble s'opérer outre-mer.

MM. Jacques Descours Desacres et Jean-François Pintat ont regretté que la présentation des crédits au sein du fascicule bleu ne rende pas un compte clair de l'effort de l'Etat en faveur de l'outre-mer.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné qu'un jugement global sur l'effort de l'Etat était malaisé en raison de la parution tardive des documents budgétaires jaunes résumant l'action des divers ministères concernés.

Le rapporteur spécial a répondu à l'ensemble des intervenants, rappelant notamment les précisions qu'il souhaitait obtenir du Gouvernement concernant le projet de port de Longoni (Mayotte).

La commission a alors, dans sa majorité, décidé de **soumettre les crédits des Départements et Territoires d'outre-mer à l'appréciation du Sénat.**

Elle a, ensuite, procédé, sur le **rapport de M. Yves Durand, rapporteur, à l'examen des amendements au projet de loi n° 486 (1982-1983) relatif au contrôle et à l'activité des établissements de crédit (urgence déclarée).**

La commission a, tout d'abord, adopté un amendement de suppression à l'article 29 (désignation des suppléants des membres du comité de réglementation bancaire et du comité des établissements de crédit). Elle a, en outre, adopté un amendement à l'article 30 (recours contre les décisions du comité de réglementation bancaire et du comité des établissements de crédit) prévoyant que ces décisions doivent dans tous les cas être motivées.

La commission a, ensuite, donné un avis favorable aux amendements n° 65, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 146, 79, 80, 82, 84, 85, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 126, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 rectifié, 111, 112, 1 rectifié, 2 rectifié, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 127, 121, 123, 124 et 125.

Elle a décidé de subordonner son avis sur l'amendement n° 204 aux explications fournies par le Gouvernement.

Elle a, par ailleurs, considéré qu'étaient satisfaits par les amendements dont elle proposait elle-même l'adoption les amendements n° 57 rectifié, 59, 182, 60, 61, 62, 64, 66, 76, 77, 185, 140, 143, 144, 150, 81 rectifié, 86 rectifié, 87, 162, 163, 90 et 167.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 128, 129, 130, 131, 63, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 178, 138, 139, 186, 187, 145, 147, 148, 189, 190, 149, 151, 191, 152, 153, 154, 155, 156, 193, 157, 194, 177, 195, 158, 83, 159, 160, 161, 164, 196, 165, 166, 168, 170, 169, 197, 198, 172, 173, 174, 200, 201, 202, 203, 180 et 181.

Elle a, enfin, décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n° 58, 183, 184, 67, 141, 188, 175, 142, 192, 101, 102, 103, 179, 122 et 199.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Mercredi 2 novembre 1983. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — *Au cours d'une séance tenue dans la soirée, la commission a procédé à l'audition commune de M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, et de M. Anicet Le Pors, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, sur le projet de loi n° 7 (1983-1984), adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

Dans un exposé liminaire, M. Gaston Defferre a fait valoir que la réforme proposée par le Gouvernement concrétise la reconnaissance d'une véritable fonction publique territoriale. Il a rappelé que le projet de loi est fondé sur les trois principes d'unicité de la fonction publique territoriale, de parité statutaire avec la fonction publique d'Etat et de spécificité des modalités de gestion des fonctionnaires territoriaux. Le ministre a souligné que le texte soumis au Parlement assure un équilibre harmonieux entre les droits des personnels et les prérogatives des élus locaux.

En ce qui concerne les fonctionnaires territoriaux, l'accroissement des droits dont ils disposent consiste dans :

- une participation de leurs représentants aux décisions qui les intéressent ;
- des possibilités de carrière et de mobilité reconnues par le statut et mises en œuvre par les centres de gestion ;
- une garantie de reclassement en cas de suppression d'emploi ;
- une fixation des rémunérations à parité avec celles des fonctionnaires de l'Etat ;
- une amélioration des garanties disciplinaires.

Parallèlement, les élus locaux se voient reconnaître des droits et des capacités d'action accrus et notamment par :

- une participation effective à l'élaboration des règles statutaires au sein du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et de la commission mixte paritaire ;

— des modalités plus souples de gestion des personnels résultant de la séparation du grade et de l'emploi ce qui facilite l'organisation des services, d'autant que la création d'un petit nombre de corps favorise une politique de mutation au sein des collectivités locales ;

— une maîtrise dans le choix de leurs collaborateurs directs par l'institution d'emplois fonctionnels de direction et la législation des emplois de cabinet.

En conclusion, le ministre a fait valoir que l'affirmation des droits des élus et l'accroissement des garanties des fonctionnaires sont indispensables à la réussite de la politique de décentralisation. A cet égard, le projet de loi se borne, dans l'esprit qui a présidé à la signature du protocole d'accord de 1977 entre l'association des maires de France et les organisations de personnels, à consacrer la responsabilité syndicale et non à instituer un pouvoir syndical.

En réponse à **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, M. Gaston Defferre a indiqué :

— que l'organisation par corps se traduira par une gestion décentralisée des personnels et facilitera la mobilité ;

— que le nombre de corps de fonctionnaires territoriaux dépendra de la liste proposée par le conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;

— que la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire autonome au conseil supérieur de la fonction publique territoriale est incompatible, au-delà des réserves d'ordre constitutionnel, avec l'affirmation du principe de parité des deux fonctions publiques ;

— que si l'incidence financière de la réforme sur les budgets locaux ne peut être appréhendée avec certitude, certains éléments et notamment la pratique de la mobilité et le rôle des centres de gestion devraient constituer des facteurs d'économie ;

— que le Gouvernement se préoccupe de la situation des agents recrutés par les établissements publics régionaux et rémunérés sur des crédits d'études ou de travaux.

Interrogé par le rapporteur, M. Gaston Defferre a reconnu que les dispositions de l'article 86 qui soulignent l'absence de fondement légal du versement aux agents locaux des primes ou d'un treizième mois, par le truchement de subventions accordées par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales à des comités d'œuvres sociales, avaient suscité une émotion certaine au sein des organisations syndicales. Il a estimé que le Sénat pourrait préciser la rédaction de cette disposition afin de préserver les droits acquis tout en régularisant ces procédés détournés.

En réponse à **M. Paul Girod**, le ministre a indiqué :

— que le personnel des agences de la région de Corse relèverait automatiquement du statut de la fonction publique territoriale dans la mesure où les organismes employeurs possèdent la qualité d'établissement public à caractère administratif ;

— que les modalités d'affectation des candidats reçus à un concours organisé par un centre de gestion reposent sur un mécanisme de mise en jeu d'une triple responsabilité financière : celle du centre de gestion qui connaîtra une augmentation de ses coûts de fonctionnement s'il propose des candidats refusés par des exécutifs locaux ; celle de la collectivité locale qui a décliné l'offre du centre et dont la cotisation sera majorée pendant un an ; enfin, celle du fonctionnaire qui perdra tout droit à rémunération après trois refus d'affectation.

En réponse à **M. Jacques Eberhard**, **M. Anicet Le Pors** a fait remarquer que l'article 86 du projet de loi ne vise que les primes accordées sans fondement légal ou réglementaire. Il a marqué l'intérêt de faire parallèlement toute la lumière sur le système des primes pratiqués dans la fonction publique de l'Etat.

Interrogé par **MM. Jean Arthuis, Marc Bécam et Roland du Luart**, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation a apporté les précisions suivantes :

— l'obligation de mobilité ne concerne pas les personnels des catégories C et D ;

— la détermination de la durée du mandat des représentants des élus locaux au conseil supérieur de la fonction publique territoriale ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire ;

— la titularisation des agents contractuels ou auxiliaires des collectivités locales ne constitue pas, en règle générale, une obligation pour les collectivités locales ;

— les recrutements importants de personnels pratiqués dans certains cas au niveau des régions et l'établissement de statuts prévoyant des rémunérations plus importantes que celles dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat occupant des postes équivalents risquent d'engendrer à terme des difficultés, et notamment d'hypothéquer les capacités d'investissement des régions.

Jeudi 3 novembre 1983. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France, sur le projet de loi n° 7 (1983-1984), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (M. Daniel Hoeffel, rapporteur).*

Dans un exposé liminaire, M. Michel Giraud, après avoir souligné le pluralisme qui préside aux travaux de l'association des maires de France, a indiqué qu'une note interne de l'association, rédigée au mois de mai 1983, constituerait la trame de son intervention.

Il a rappelé que, selon l'exposé des motifs du projet de loi, la réforme proposée repose sur trois principes : la création d'une fonction publique territoriale unique, la parité avec la fonction publique de l'Etat et le respect des principes de la décentralisation.

En conséquence, la portée et le bien-fondé du texte doivent s'apprécier au terme d'une confrontation systématique des dispositions statutaires retenues avec chacun des principes affirmés par l'exposé des motifs du projet de loi.

En l'occurrence, il semble difficile d'aboutir à une conciliation harmonieuse des principes d'unité et de parité avec le nécessaire respect de l'autonomie locale.

En ce qui concerne le principe de l'unité de la fonction publique territoriale, cet objectif trouve sa traduction dans l'existence d'un statut général applicable aux communes, aux départements, aux régions et à leurs établissements publics, dans l'institution du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et dans la reconnaissance de la continuité des carrières des fonctionnaires territoriaux.

A cet égard, M. Michel Giraud a souligné que les fonctionnaires territoriaux se voient reconnaître des nouvelles garanties qui résident dans :

— l'égalité, consacrée par le concours qui devient le mode normal de recrutement ;

— l'indépendance, garantie par la séparation du grade et de l'emploi ;

— la citoyenneté, consacrée par la reconnaissance de la liberté d'expression et le renforcement des droits syndicaux.

Le président de l'association des maires de France a cependant fait observer que quatre grandes catégories de fonctionnaires territoriaux continueront de coexister :

— les personnels qui relèvent des corps déclarés comparables à ceux de l'Etat ;

— les agents qui appartiendront à des corps déclarés non comparables à ceux de l'Etat ;

— les personnels titulaires d'emplois non comparables qui ne sont pas constitués en corps ;

— enfin, les fonctionnaires titulaires d'emplois permanents à temps non complet.

A cet égard, M. Michel Giraud a fait remarquer qu'il conviendrait de préciser que les communes qui emploient uniquement des personnels à temps non complet seront obligatoirement affiliées aux centres départementaux de gestion.

S'agissant des emplois fonctionnels, il a fait remarquer que l'avis des maires est très partagé puisque certains rejettent toute formule aboutissant à une « politisation » de ces fonctions, alors que d'autres veulent disposer du droit de choisir et de se séparer de leurs collaborateurs.

Quant à la mobilité des fonctionnaires, M. Michel Giraud a indiqué que l'association des maires de France a envisagé l'institution d'un tableau national de mutations ouvert à tous les agents territoriaux.

En ce qui concerne le principe de la parité avec la fonction publique de l'Etat, il a rappelé que, selon les auteurs du projet de loi, des dispositions garantissent cet objectif et notamment :

— l'extension des droits et obligations des fonctionnaires d'Etat à la fonction publique territoriale ;

— l'organisation de la fonction publique territoriale en corps ;

— le principe de la séparation du grade et de l'emploi ;

— l'affirmation de la parité des rémunérations ;

— la mobilité entre les deux fonctions publiques.

Certains élus locaux considèrent que la constitution de corps de fonctionnaires territoriaux porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales. En effet, le caractère collectif des centres de gestion n'est pas exempt d'un risque de développement d'une technocratie locale menaçant le pouvoir politique. En revanche, des membres de l'association des maires de France estiment que l'accroissement des responsabilités des collectivités locales implique le recrutement d'un personnel de qualité comparable à celui des agents de l'Etat.

En définitive, si l'association des maires de France est favorable au principe de l'instauration de corps de fonctionnaires, elle souhaite que les corps territoriaux soient dotés d'une gamme d'emplois suffisamment large afin que les élus locaux conservent la possibilité de procéder aux affectations en fonction des nécessités locales et du processus de décentralisation.

S'agissant de la rupture du lien entre la formation et l'organisation des concours, il a rappelé que le centre de formation des personnels communaux avait été le garant de la qualité du recrutement. Il a indiqué, à cet égard, qu'aucun argument objectif ne milite en faveur d'une organisation des concours de recrutement par les centres de gestion.

S'agissant de la parité des rémunérations, M. Michel Giraud a insisté sur la nécessité d'aboutir à une transparence des rémunérations annexes des fonctionnaires de l'Etat. Il a, ensuite, indiqué que l'association des maires de France souhaite l'intégration d'un contrôle de la mobilité entre les deux fonctions publiques afin que l'équilibre des échanges soit garanti par une intervention de la commission mixte paritaire prévue par le projet.

Envisageant le troisième principe qui sous-tend le projet de loi, M. Michel Giraud s'est interrogé sur la création des centres de gestion.

Après avoir souligné que les conseils d'administration de ces centres seront exclusivement composés d'élus locaux, il a insisté sur la nécessité d'organiser le déroulement de la carrière des fonctionnaires territoriaux dans le cadre intercommunal. A cet égard, il a indiqué que les maires ruraux ont exprimé le souhait que tous les corps de catégories C et D soient obligatoirement gérés par les centres départementaux.

En conclusion et s'exprimant à titre personnel, M. Michel Giraud s'est inquiété de l'importance du nombre des décrets d'application qui risquent de modifier l'esprit de la loi.

En outre, il s'est fait l'écho des préoccupations des maires des communes rurales qui craignent que le système proposé soit générateur de rigidités.

En réponse à M. Daniel Hoeffel, rapporteur, le président de l'association des maires de France a indiqué qu'une adaptation du C.F.P.C., opérée notamment par une décentralisation de ses structures, aurait permis de faire l'économie de son éclatement.

A l'issue d'un large échange de vues, au cours duquel sont intervenus **MM. Germain Authié, Marc Bécam, Jacques Eberhard et Roland du Luart**, **M. Michel Giraud** a indiqué :

— que 85 p. 100 des agents communaux appartiennent aux catégories C et D ;

— que l'association est favorable au maintien des syndicats intercommunaux pour le personnel de la « petite » et « grande » couronne parisienne ;

— qu'il pourrait être envisagé d'instituer un centre régional de gestion allégé d'une partie de ses attributions.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a **examiné** certains **amendements** proposés sur le **projet de loi n° 486 (1982-1983)** relatif à l'**activité** et au **contrôle** des **établissements de crédit** dont **M. Etienne Dailly** est le **rapporteur pour avis**.

Elle a, sur la suggestion de son rapporteur pour avis, émis un avis favorable à l'amendement n° 204 présenté par M. François Abadie, tendant à insérer un article additionnel après l'article 49, sous réserve d'une amélioration de rédaction. Par ailleurs, la commission a décidé de rectifier son amendement n° 101, à l'article 54, dans le sens proposé par M. Etienne Dailly, qu'elle a, d'autre part, mandaté pour émettre un avis défavorable à l'amendement n° 179 présenté par M. Pierre Vallon et les membres du groupe de l'U.C.D.P. à l'article 57.

Enfin, elle a adopté un sous-amendement pour compléter l'amendement n° 56 présenté par M. Yves Durand au nom de la commission des finances à l'article 85.