

N° 4

Samedi 27 octobre 1990

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
● <i>Demande de renvoi pour avis (projet de loi Télécommunications)</i>	297
● <i>Nomination d'un rapporteur pour avis</i>	297
● <i>Communication</i>	
- Audition de M. Xavier Gouyou Beauchamps, président de Télédiffusion de France	293
● <i>Recherche</i>	
- Audition de M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de la technologie	297
● <i>Relations culturelles internationales</i>	
- Audition de M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales ...	308
Affaires économiques	
● <i>Nomination de rapporteurs</i>	
- Rapport	328
- Avis sur le projet de loi de finances	328
● <i>Golfe Persique (conséquences économiques et sociales)</i>	
- Audition de M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat chargé du Plan	319
● <i>Agriculture</i>	
- Audition de M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt	322
● <i>Rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Plan	328
- Energie	329
- T.O.M.	334

Affaires étrangères● *Armées*

- Audition du Général Schmitt, chef d'Etat-major des armées 337
- Décision d'envoi d'une mission d'information (forces françaises en Allemagne) 340

● *Relations culturelles internationales*

- Audition de M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales ... 340

● *Golfe Persique*

- Audition de M. Roland Dumas, ministre des affaires étrangères 343
- Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de la défense 351

● *Projet de loi de finances pour 1991*

- Audition de M. Roland Dumas, Ministre des Affaires étrangères 349

Affaires sociales● *Sécurité sociale (organismes du régime général) (projet de loi n° 19)*

- Examen des amendements 355

Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation● *Projet de loi de finances pour 1991*

- Audition de M. Michel Charasse, ministre délégué chargé du budget 357
- Audition de M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle 381
- Audition de M. Brice Lalonde, ministre délégué chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs 384
- Examen des principaux éléments de l'équilibre .. 366
- Rapports spéciaux
- Commerce extérieur 363

	Pages
- Ports maritimes	365
- Culture	372
- Recherche et technologie	377
- Commerce et artisanat	380
- Environnement	390
- Economie sociale	391
 Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	
● <i>Nominations de rapporteurs</i>	393
● <i>Désignation de candidats à une Commission Mixte Paritaire (élections- regroupement des élections locales)</i> .	393
● <i>Professions judiciaires et juridiques (projets de loi n° 457 et n° 460)</i>	
- Rappels au Règlement (<i>ouverture au public</i>)	394
- Examen des rapports	397
	et 421
● <i>Permis à points (projet de loi n° 5)</i>	
- Examen du rapport	429
● <i>Fonction publique territoriale</i>	
- Examen des amendements	420
 Commission mixte paritaire	
● <i>Elections (Regroupement des élections locales)</i>	433
 Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	
● <i>Nominations de rapporteurs</i>	435
● <i>Communauté économique européenne (budget pour 1991)</i>	
- Projet de conclusions	435
● <i>Communauté économique européenne (fonction publique)</i>	
- Projet de conclusions	438
● <i>Principe de subsidiarité (Sénat européen)</i>	
- Projet de conclusions	440
 Programme de travail des commissions pour la semaine du 29 octobre au 3 novembre 1990	
	443

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 23 octobre 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu M. Xavier Gouyou Beauchamps, président de Télédiffusion de France.

Dans un exposé liminaire, **M. Xavier Gouyou Beauchamps** a fait le point sur les pannes qui ont récemment affecté le programme de satellite de diffusion directe TDF1/TDF2.

TDF2, a-t-il rappelé, a été lancé dans d'excellentes conditions le 24 juillet dernier mais, pendant sa mise à poste, un accident est survenu sur le canal 17 de TDF1 ; puis, après la période d'éclipse de septembre, deux tubes de TDF2 n'ont pu être rallumés.

Ces sinistres, a-t-il ensuite indiqué, ont conduit à suspendre les négociations en cours avec les opérateurs pour l'exploitation des satellites.

Une commission d'enquête a été constituée pour l'expertise et l'évaluation technique ; elle associe le Centre national d'études spatiales, Télédiffusion de France et les industriels concernés. TDF, pour sa part, a demandé à des experts extérieurs leur analyse des causes et leur appréciation sur la validité technique du programme.

La recherche d'un renforcement de la sécurité du système TDF1/TDF2 fait l'objet d'une mission d'étude confiée par M. Paul Quilès et Mme Catherine Tasca, au président de la Cogecom (Compagnie Générale des Communications), M. Gérard Eymery.

Un dialogue a été entamé avec les clients du satellite pour déterminer les conditions d'une commercialisation "honnête et fiable" du système.

Enfin, TDF mène, en parallèle, une "approche contractuelle" avec les organismes constructeurs des satellites, le consortium Eurosatellite et, par délégation, l'Aérospatiale.

Puis, **M. Xavier Gouyou Beauchamps** a évoqué les conséquences que la situation actuelle emportait. "C'est un coup très dur" pour Télédiffusion de France a-t-il déclaré, pour ses personnels qui s'étaient mobilisés sur le projet et pour son crédit extérieur.

Les conséquences sont aussi financières. Le système TDF1/TDF2 a subi une perte exceptionnelle de 430 millions de francs qui n'est compensée qu'à hauteur de 130 millions de francs par l'indemnisation, par les compagnies d'assurances, de la perte du canal 17 de TDF1.

Cependant, comme l'a indiqué le Gouvernement le 10 octobre dernier, la norme intermédiaire D2 Mac Paquet et le programme de télévision haute définition ne devraient pas être remis en cause.

Le président de Télédiffusion de France a ensuite été interrogé :

- par **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur pour avis des crédits de la communication, sur le point de savoir si le programme TDF1/TDF2 "n'avait pas vieilli avant d'avoir vécu", sur son coût total, sur son exploitation commerciale, sur les équipements de réception nécessaires, leur fabrication et leur coût, sur le nombre de téléspectateurs susceptibles de capter à terme les émissions diffusées par TDF1 et TDF2, sur les satellites dits de la "deuxième génération", sur l'évolution statutaire de TDF, sur son contentieux avec TF1 et sur les problèmes posés du point de vue du fonctionnement par le financement de la desserte des départements ruraux par la Cinq et M6 ;

- par **M. Ivan Renar** sur la panne de diffusion regrettable survenue le 11 septembre à Lille lors de l'inauguration du décrochage local de M6 dont bénéficie aujourd'hui cette ville ;

- par le **président Maurice Schumann** sur l'éventualité d'une coopération franco-allemande pour les satellites de la deuxième génération.

Dans ses réponses, **M. Xavier Gouyou Beauchamps** a notamment apporté les précisions suivantes :

- les pannes sur TDF1 et TDF2 affectant non des canaux entiers mais des tubes, chaque programme dispose encore d'un tube sur l'un ou l'autre de ces deux satellites ;

- avant l'intervention des récents incidents, les problèmes de commercialisation du programme avaient pu être résolus ; même si la technologie propre à TDF1/TDF2 est susceptible d'interrogation, l'idée de la télévision directe reste "une idée d'avenir" ;

- le système TDF1/TDF2 a perdu le tiers de sa capacité, mais beaucoup de systèmes de diffusion par satellite connaissent les mêmes problèmes ; la situation actuelle s'explique en partie par la jeunesse des industries spatiales, lesquelles se caractérisent en outre par le risque et l'aléa ;

- le programme (3,5 milliards de francs au total) était financièrement disproportionné par rapport aux capacités financières de Télédiffusion de France ;

- Télédiffusion de France est propriétaire du système, elle en assure l'exploitation technique en association avec le centre national d'études spatiales, et l'exploitation commerciale ;

- des "contrats de réservation" avaient été passés avec les opérateurs qui comportaient une acceptation des caractéristiques générales du système ; les tarifs avaient fait l'objet d'un accord de la part des opérateurs au stade du dépôt de leur candidature auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; un tarif de base a été prévu (80 millions de

francs par an, sur la durée d'exploitation, pour un canal son et deux canaux stéréo), avec une option possible entre un tarif forfaitaire et un tarif progressif comprenant lui-même une part fixe et une part variable, fonction, notamment, de l'évolution du parc des équipements de réception et du nombre d'abonnés de chaque chaîne ; ces modalités ne sont pour l'heure pas remises en cause, mais les négociations pour la signature des contrats définitifs sont suspendues ;

- le coût d'une antenne individuelle de réception peut être estimé à 3.000 francs ; deux types de décodeurs-décrypteurs ont été mis au point : "Visiopass" construit par Philips pour France Telecom, "Decsat" par Eurodec pour Canal Plus. Les commandes se chiffrent respectivement à 750.000 sur trois ans et à 300.000 sur deux ans ;

- les estimations faites avant le sinistre évaluait à 5,5 millions le nombre des foyers susceptibles en France de capter en 1997 les programmes diffusés par TDF1/TDF2 ;

- un groupe de travail présidé par M. Gérard Eymery réfléchit actuellement au programme de satellites de la deuxième génération ; on s'orienterait vers des satellites comportant un plus grand nombre de canaux et des tubes moins puissants, ces deux caractéristiques devant entraîner en outre des prix de location moins élevés ; une confrontation régulière entre la France et l'Allemagne a lieu, mais on ne peut conclure pour autant qu'elle débouchera sur des opérations communes ;

- naguère établissement public, Télédiffusion de France est aujourd'hui une société, conformément au voeu du législateur de 1986 qui avait tenu compte de l'évolution juridique et économique de son environnement ; France Telecom est entrée au capital de TDF en 1988 et devrait porter la totalité de celui-ci au 1er janvier prochain ;

- s'agissant du contentieux entre TDF et TF1, la mission de médiation confiée à M. Gérard Théry, ancien directeur général des télécommunications, a conclu que TDF accomplissait son service à l'égard de TF1 dans des

conditions contractuelles irréprochables ; le contrat qui lie les deux sociétés est dénoncé par TF1 au 31 décembre prochain, un autre est en cours de négociation ; les contrats de diffusion de la Cinq et de M6 qui viendront à échéance début 1991 sont, quant à eux, d'ores et déjà renouvelés ;

- les problèmes posés par les coûts de maintenance pour la diffusion de la Cinq et de M6 dans les départements ruraux devraient se régler peu à peu comme le montre le cas de la Haute-Loire ;

- l'incident de diffusion survenu à Lille le 11 septembre dernier pour le décrochage de M6 est regrettable et totalement imputable à Télédiffusion de France qui avait pourtant prévu une liaison secourue ; une enquête a cependant totalement écarté l'hypothèse d'une malveillance.

La commission a ensuite décidé de demander à être saisie pour avis du **projet de loi n° 36 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, sur la **réglementation des télécommunications** et a désigné **M. Adrien Gouteyron** comme **rapporteur pour avis**.

Mercredi 24 octobre 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de la technologie**, sur les **crédits de la recherche et de la technologie inscrits au projet de loi de finances pour 1991**.

Le ministre a tout d'abord indiqué que le budget civil de la recherche et du développement (B.C.R.D.) progressait de 7,3 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme, passant de 45,368 milliards de francs en 1990 à 48,672 milliards de francs en 1991, soit une augmentation de 3,3 milliards de francs.

Cette progression confirme, dans un contexte international et économique difficile, la priorité accordée par le Gouvernement au développement de la recherche.

Sur ce total, la dotation du ministère de la recherche et de la technologie s'élève à 24,117 milliards de francs, le solde (22,555 milliards de francs) étant réparti entre les autres ministères.

Au sein du budget civil de recherche et de développement, les crédits affectés aux organismes et aux services de recherche des ministères progressent de 7,4 %, les grands programmes (aéronautique, espace, nucléaire) de 6,4 %, et les mesures d'incitation à la recherche industrielle de 10 %, confirmant les priorités de la politique de recherche dessinée en 1988.

L'effort entrepris en faveur de la recherche industrielle sera poursuivi, afin d'encourager les entreprises, dont les efforts de recherche restent insuffisants, à combler leur retard. Plus de 5,3 milliards de francs seront consacrés en 1991 à cette action. Les crédits de l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (A.N.V.A.R.), destinés plus particulièrement à soutenir les efforts réalisés par les petites et moyennes entreprises, augmenteront de 14% et atteindront 963 millions de francs. Les crédits inscrits au Fonds de la recherche et de la technologie serviront à financer en priorité les grands projets industriels innovants, telles la télévision haute définition, la voiture propre, le TGV de troisième génération ou l'usine propre en agro-alimentaire.

Le crédit d'impôt recherche sera une nouvelle fois amélioré en 1991 par l'adoption de deux mesures complémentaires : le plafond du crédit d'impôt sera sensiblement augmenté et harmonisé à 40 millions de francs, que les entreprises réalisent elles-mêmes leurs recherches ou qu'elles recourent à la sous-traitance ; le pourcentage des dépenses de fonctionnement déductibles, déterminé forfaitairement par rapport aux dépenses de personnel, sera porté de 55 % de ces dernières à 65 %. Au total, ces modifications devraient entraîner une

diminution supplémentaire des recettes fiscales de 800 millions de francs en 1992, portant le coût total du crédit d'impôt recherche à 3,8 milliards de francs pour un nombre de bénéficiaires estimé à 7.300 entreprises.

En ce qui concerne les grands programmes de développement technologique, il convient en premier lieu d'observer la forte progression des dotations affectées à l'espace (+ 13 %) qui permettront à la France de respecter ses engagements internationaux, contractés à La Haye en 1987.

Les crédits de programme aéronautiques civils sont stabilisés à 2.915 millions de francs. Certains de ces programmes sont arrivés à terme tandis que trois nouveaux seront engagés concernant la conception d'un moteur de très forte poussée, d'un avion d'affaires de capacité moyenne et d'un nouveau moteur d'hélicoptère.

Les crédits affectés au Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) progressent de 1,2 % en 1991, marquant un changement de tendance par rapport aux années précédentes, qui devrait permettre à cet organisme, compte tenu de l'accroissement prévisible de ses ressources propres, de mener à bien les réformes de structure entreprises.

Les efforts entrepris en 1988 en faveur de l'emploi et de la formation des personnels scientifiques seront poursuivis en 1991 avec la création de 650 emplois de chercheurs et d'ingénieurs, techniciens et personnels administratifs (I.T.A.).

Sur un total de 319 nouveaux postes de chercheurs, 304 emplois seront créés au sein des établissements publics scientifiques et techniques afin de respecter, compte tenu des départs à la retraite, l'objectif de renouvellement annuel des effectifs de 4 % fixé par la loi de plan.

Pour favoriser la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et dans le prolongement de l'expérience engagée cette année, 100 nouveaux postes

d'enseignants-chercheurs seront créés sur le budget de l'enseignement supérieur pour accueillir les chercheurs des établissements publics scientifiques et techniques.

La priorité sera toutefois accordée aux créations de postes d'ingénieurs, de techniciens et de personnels administratifs (330 postes) afin de poursuivre l'effort de rattrapage entrepris.

Le budget pour 1991 traduit par ailleurs les engagements arrêtés en 1989 avec les principales organisations syndicales afin d'améliorer la condition des personnels de recherche.

Une attention particulière sera enfin réservée à la formation et à la recherche : près de 1,2 milliard de francs lui seront consacrés dans le budget civil de recherche et développement de 1991. Ces efforts seront répartis entre les allocations de recherche (699 millions de francs), les conventions industrielles de formation par la recherche (C.I.F.R.E). (270 millions de francs) et les bourses accordées par les organismes (plus de 200 millions de francs).

Le montant des allocations de recherche sera porté à 7.400 francs mensuels, soit une revalorisation de 6 %. 450 nouvelles allocations seront accordées en 1991, portant le flux annuel des allocataires à un total de 3.250 ; 535 nouvelles prolongations pour la troisième année permettront de porter le total de celles-ci à 1.765.

Le renforcement de l'efficacité de la recherche fondamentale sera principalement assuré par une progression de plus de 8% des moyens de fonctionnement et d'équipement des grands organismes qui atteindront au total 19,8 milliards de francs.

Parmi les grands organismes, l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (I.N.S.E.R.M.) apparaît, avec 16,2% d'augmentation en dépenses ordinaires et autorisations de programme, particulièrement privilégié. Cette croissance correspond cependant, pour près de la moitié, à la prise en charge de la gestion des crédits de

fonctionnement de l'Agence nationale de recherches sur le sida. L'Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (O.R.S.T.O.M.), dont les priorités ont été redéfinies, voit ses crédits augmenter de manière significative (+ 9,8%), alors que ceux-ci stagnaient les années précédentes.

L'augmentation du budget de la recherche et de la technologie devrait ainsi contribuer à rapprocher la dépense nationale de recherche et développement (D.N.R.D.) de l'objectif des 3% du P.I.B. En 1991, celle-ci devrait atteindre 2,45% du P.I.B. contre 2,38% en 1990.

La décomposition du financement de la recherche en France fait apparaître, pour ces dernières années, une croissance plus rapide des dépenses engagées par les entreprises que par les administrations. C'est un renversement de tendance dont il convient de se féliciter, compte tenu du retard chronique des entreprises françaises en ce domaine.

Un large débat est ensuite intervenu, auquel ont pris part :

- M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis des crédits de la recherche et de la technologie, qui s'est félicité du redressement de la recherche industrielle en France et de l'appui soutenu de l'Etat aux entreprises innovantes, ainsi que de l'augmentation des crédits du Commissariat de l'énergie atomique pour lequel l'évolution des années précédentes pouvait laisser craindre que ne soient négligées ses compétences en technologie lourde.

Il a ensuite interrogé le ministre sur la flexibilité de la politique de recherche française et a souligné l'importance d'une répartition plus équilibrée entre les crédits affectés aux organismes de recherche et les moyens contractuels ; il a souhaité une meilleure articulation des efforts de recherche accomplis par l'Etat et les collectivités locales, d'une part, par la France et la Communauté Economique Européenne, de l'autre, et a, en particulier, regretté que

les parlements nationaux soient tenus à l'écart des choix technologiques exercés par la Commission à Bruxelles.

Il a appelé de ses vœux une meilleure coopération entre les instances scientifiques de prestige françaises (telles l'Académie des Sciences ou le Comité Académique des Applications de la Science -C.A.D.A.S.-) avec les instances nationales européennes de même nature et leur participation à un "Sénat des académies nationales" qui reste à créer. Il a souhaité que l'Observatoire des sciences et des techniques institué l'an passé soit rattaché à l'Académie des Sciences afin d'accroître son indépendance à l'égard du Gouvernement et de lui permettre d'assurer une représentation des collectivités territoriales.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné la nécessité de renforcer encore la hiérarchie des choix prioritaires de la politique de recherche et a souhaité une intervention plus directive du ministère à l'égard des grands organismes, ainsi qu'un "fléchage" des moyens nouveaux de recherche.

Il a exprimé sa crainte de voir les moyens de la recherche sur l'environnement regroupés au sein d'un organisme placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement, qui ne constitue pas encore un ministère suffisamment puissant et enraciné dans les régions et dont les compétences restent insuffisantes pour apprécier les interactions entre l'économie, le monde scientifique et les préoccupations légitimes en matière d'environnement, pour ne pas nuire à la qualité de cette recherche.

M. Pierre Laffitte s'est par ailleurs inquiété, en ce qui concerne l'avenir des télécommunications, du rattachement du Centre National d'Etudes des Télécommunications (C.N.E.T.) à un opérateur distinct de l'Etat et a craint que l'I.N.S.E.R.M., auquel est confié la gestion des crédits de l'Agence nationale de Recherches sur le sida, ne soit conduit de ce fait à être à la fois juge et partie. Il a enfin souhaité l'ouverture d'une réflexion

approfondie de l'ensemble des ministères concernés par les problèmes de la valorisation de la recherche ;

- **M. Hubert Durand-Chastel**, qui a regretté la faible mobilité interne ou externe des chercheurs français et a rappelé que celle-ci contribuait à entretenir, aux Etats-Unis par exemple, une symbiose entre les universités, les organismes de recherche et les entreprises, particulièrement favorable au développement de la recherche. Il a souligné que les dispositions de la loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982 restaient en ce sens un facteur regrettable de rigidité, en dépit des mesures fiscales incitatives définies depuis lors ;

- **M. Marcel Vidal**, qui a interrogé le ministre sur l'état de la recherche tendant à maîtriser les déchets industriels et domestiques et sur l'aide apportée par la France au développement technologique des pays les plus pauvres et des pays d'Europe orientale. Il a par ailleurs souhaité connaître les modalités de la collaboration instaurée entre les différents grands organismes de recherche ;

- **Mme Danielle Bidard-Reydet**, qui a rappelé au ministre que son groupe avait demandé l'an passé des précisions sur l'impact du crédit d'impôt recherche sur l'économie française, et avait en particulier souhaité connaître le profil des entreprises bénéficiaires et les modalités d'association des comités d'entreprise aux décisions de recherche ainsi que les créations d'emplois, les débouchés industriels et la nature des produits nouveaux imputables à cet avantage fiscal.

Elle a craint que la revalorisation des allocations de recherche ne contribue, par un effet pervers, à renforcer la précarité de l'emploi scientifique et s'est déclarée préoccupée par le développement inégal des efforts de recherche en province, qui semblait favoriser les régions situées dans l'axe Londres-Milan. Elle a interrogé le ministre sur les efforts réalisés en matière de diffusion de la culture scientifique et technique et a attiré son

attention sur les besoins de la recherche en mathématiques et en chimie appliquée ;

- **M. Jacques Habert**, qui a interrogé le ministre sur les moyens d'engagement et de contrôle dont il disposait sur les crédits du budget civil de recherche et de développement non inscrits au budget du ministère de la recherche et de la technologie ainsi que sur les orientations de la recherche fondamentale, et a regretté la diminution significative des crédits de recherche du ministère de la coopération et du développement ;

- **M. Ivan Renar**, qui a donné acte au ministre des efforts réalisés en faveur de la création de postes d'enseignants-chercheurs mais a regretté que ceux-ci ne puissent consacrer l'essentiel de leur temps à la recherche en raison des déficits importants d'ingénieurs, de techniciens et de personnels administratifs constatés. Il a par ailleurs interrogé le ministre sur l'état d'avancement du programme Jules Verne en faveur de la diffusion télévisée de la culture scientifique et technique ainsi que sur les perspectives d'avenir des ingénieurs du centre de l'ORKEM implanté à Mazingarbe, compte tenu des restructurations opérées.

En réponse à ces questions, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- la rigidité des actions de recherche n'a pas tendance à s'aggraver puisque, seuls 0,3 milliard de francs d'autorisation de programme, sur une augmentation de 3,3 milliards de francs, relèvent de procédures qui ne permettent pas d'opérer des choix. En outre, à la demande des grands organismes de recherche, des groupements d'intérêt public ont été constitués pour mener une réflexion horizontale sur des sujets tels que l'eau, le génome humain, le monde méditerranéen : cette expérience prouve que les organismes eux-mêmes ressentent le besoin de cibler leurs moyens sur des orientations qui correspondent à une véritable politique ;

- les contrats de plan Etat-Régions constituent l'outil privilégié de la collaboration avec les collectivités locales. La plupart des régions ont augmenté de manière significative leur effort de recherche. La participation totale des régions atteint, en fonctionnement et en investissement, 850 millions de francs ; celle-ci reste néanmoins très inégale d'une région à l'autre ;

- la procédure de décision sur les programmes de recherche européens devient plus démocratique que dans le passé dans la mesure où ces projets sont de plus en plus contrôlés et discutés par le Parlement européen. Désormais, chacune des actions du programme-cadre de recherche et technologie, en forte augmentation, arrêté par les ministres de la recherche doit être examinée et approuvée par le Parlement européen. Il serait possible d'associer davantage le Parlement français, peut-être par l'intermédiaire de son Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, aux décisions prises à Bruxelles, en le tenant informé des intentions qui s'y dessinent et en l'invitant à formuler des avis ;

- depuis deux ans, a été instituée une Academia Europae dont la vocation est d'être l'équivalent européen de chacun des organismes nationaux correspondants. La difficulté rencontrée par cette expérience réside dans la diversité des modèles académiques existants dans les différents pays : l'Allemagne fédérale ne dispose pas d'académie, à l'exception d'une ou deux institutions de Länder et l'Académie de Berlin, laquelle, conçue sur le modèle soviétique, remplissait des fonctions équivalentes à celles de notre Centre national de la recherche scientifique ; notre Académie des sciences est par ailleurs très différente de la conception britannique dont l'académie est beaucoup plus représentative de l'ensemble du tissu de recherche. Il existe par ailleurs, depuis une quinzaine d'années, une Fédération européenne de la science qui tient lieu de forum où se rencontrent les responsables des grands organismes ;

- l'organisation de grands colloques thématiques contribuent à orienter la définition des priorités scientifiques de la France : ainsi, par exemple, le colloque sur les sciences de la terre a-t-il récemment souligné la nécessité d'entreprendre des recherches sur l'eau ;

- en matière de tutelle sur les organismes de recherche, si l'ambition de M. Brice Lalonde de réunir au sein d'une institution placée sous sa tutelle les compétences d'organismes tels l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, l'Agence nationale pour la récupération des déchets ou l'Agence pour la qualité de l'air paraît légitime, le ministère de la recherche et de la technologie ne souhaite pas pour autant abandonner le contrôle scientifique qu'il exerçait jusqu'à présent sur ces organismes. Afin de lui préserver cette tutelle, il conviendrait cependant de vaincre les réticences du Conseil d'Etat par principe hostile à l'instauration d'une triple tutelle (environnement, industrie, recherche et technologie) sur des établissements de cette nature. Le ministre a également dit partager les inquiétudes du rapporteur sur le rattachement du C.N.E.T. à France-Télécom ;

- en ce qui concerne la valorisation de la recherche, une Agence nationale de la valorisation des sciences humaines et sociales (A.N.V.I.E.) a été créée récemment pour procéder à la valorisation des recherches effectuées par les anthropologues et les sociologues. M. Jean-Claude Derrian a par ailleurs été chargé d'élaborer un rapport sur la valorisation de la recherche en France ;

- afin de mieux discerner les véritables obstacles à la mobilité des personnels de recherche, il serait souhaitable de pouvoir confronter les expériences de mobilité. En ce qui concerne plus particulièrement la mobilité des chercheurs des établissements publics scientifiques et techniques vers les universités, l'attitude tâtilonne de l'administration de l'Education nationale dans l'interprétation des textes relatifs à l'avancement des

enseignants-chercheurs issus de ces organismes constitue certainement un frein administratif à cette mobilité ;

- dans la gestion des déchets, de véritables recherches doivent être engagées. En ce domaine, le bureau de recherche géologique et minière est particulièrement bien placé. Des recherches relatives au traitement des déchets industriels sont entreprises à Dunkerque ;

- l'aide au développement technologique des pays pauvres constitue l'un des principaux objectifs d'organismes comme le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (C.I.R.A.D.) et l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (O.R.S.T.O.M.). Il importe particulièrement en ce domaine de préserver un équilibre entre les recherches effectuées en France et celles qui sont le fait de "bases avancées" implantées sur place : une meilleure exploitation des services d'organismes installés dans les territoires et départements d'outre-mer devrait accroître l'efficacité de nos actions de coopération ;

- MM. Cantacuzène et Gendreau ont remis au Gouvernement à la fin de l'année 1989 un rapport dressant un bilan de l'utilisation du crédit d'impôt recherche par les entreprises. Les propositions qu'ils ont formulées ont conduit le Gouvernement à proposer au Parlement d'améliorer le dispositif existant. Un sondage a par ailleurs été effectué auprès des grandes entreprises afin de connaître les modalités de la participation éventuelle des comités d'entreprise aux décisions relatives aux dépenses de recherche éligibles au crédit d'impôt recherche ;

- la revalorisation des allocations de recherche et la réduction simultanée de la durée des thèses à trois ans ont précisément pour objet de lutter contre la précarité de l'emploi scientifique ;

- le succès de la Cité des sciences et de l'industrie et le regain de popularité du Palais de la découverte contribuent à la diffusion de la culture scientifique et

technique. La création de l'Agence Jules Verne, dont la vocation est de favoriser la diffusion de programmes scientifiques à la télévision, a notamment permis la réalisation par la Sept d'une série de qualité sur l'astronomie, diffusée sur FR3 le samedi soir ;

- les problèmes de l'Institut de recherche en chimie appliquée (I.R.C.H.A.), placé sous la tutelle du ministère de l'industrie, ne sont pas encore tous résolus ; cependant, l'idée d'étendre ses missions aux préoccupations relatives à l'environnement et de confier de ce fait la co-tutelle de cet organisme au ministère de l'environnement paraît aller dans le bon sens ;

- le ministère de l'industrie et de la recherche dispose de certains moyens de contrôle sur les crédits du budget civil de recherche et du développement qui ne lui sont pas directement affectés : il exerce la co-tutelle sur certains organismes qui dépendent plus directement d'autres ministères ; il existe par ailleurs des comités de programmation auxquels le ministère de la recherche est étroitement associé ;

- les moyens de la recherche universitaire augmentent globalement de 10% en 1991. Cet accroissement permettra de résoudre partiellement les problèmes liés au déficit de personnels ingénieurs, techniciens et administratifs des universités, lesquels sont répartis dans deux corps distincts selon qu'ils relèvent des organismes de recherche implantés dans les universités ou de l'éducation nationale ,

- les problèmes de réemploi des ingénieurs de qualité liés aux restructurations intervenues au sein d'ATOKEM dépendent plus directement de la responsabilité du ministre de l'industrie. Une partie de la solution devrait cependant pouvoir être trouvée en orientant ceux-ci vers des analyses et des études relatives à l'environnement.

Jeudi 25 octobre 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président - La commission a entendu M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du

ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales sur les crédits affectés aux relations culturelles internationales dans le projet de loi de finances pour 1991.

Le secrétaire d'Etat a tout d'abord présenté le budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, en forte augmentation pour la deuxième année consécutive : en croissance de 19%, base sur base et hors effet-change, il atteint près de cinq milliards de francs en 1991 et représente désormais 40% du budget total du ministère des affaires étrangères.

Il a souligné que cet accroissement témoignait, au-delà des mesures de rebudgétisation de Radio-France Internationale, la volonté gouvernementale de renforcer la politique culturelle extérieure de la France. Le secrétaire d'Etat a par ailleurs illustré la capacité d'adaptation et d'innovation de l'action conduite en ce domaine par le quintuplement en un an des crédits consacrés à la coopération culturelle, scientifique et technique avec nos partenaires de l'Europe de l'Est.

Il a cependant regretté qu'aucune mesure nouvelle ne soit inscrite en faveur de l'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 1991.

M. Thierry de Beaucé a ensuite fait le point sur la résorption de la "surprogrammation" excessive des crédits constatée l'an dernier : il a indiqué que la situation devrait être totalement assainie à la fin de l'exercice 1991 et que la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques s'était dotée de nouvelles procédures de gestion permettant un suivi plus rigoureux des projets.

Il a ajouté qu'une réflexion avait été engagée, dans le cadre de la modernisation de la Direction générale, sur l'adaptation des procédures budgétaires aux exigences d'une coopération sur projets dans les pays situés "hors champ" et a rappelé que le Premier ministre avait chargé

M. Alain Vivien, député, d'établir un diagnostic et de formuler des propositions en ce sens.

Le secrétaire d'Etat a alors dressé un état des lieux des grands chantiers engagés ou poursuivis par ses services au cours de l'année écoulée.

La restructuration du dispositif d'enseignement français à l'étranger, conduite en étroite liaison avec le ministère de la coopération et du développement, a été réalisée et les engagements calendaires ont été tenus, témoignant d'une véritable volonté politique.

Le nouveau régime de rémunération des personnels exerçant dans les établissements scolaires à l'étranger est entré en vigueur le 1er septembre dernier, mettant un terme à des inégalités de traitement parfois choquantes et souvent dénoncées. Cette amélioration réelle de la situation des personnels enseignants a été conduite pour la première fois sans réduction du nombre des emplois.

70 millions de mesures nouvelles sont inscrites au projet de loi de finances en faveur du réseau d'établissements scolaires, afin d'assurer à tous les enseignants titulaires de l'Education nationale le bénéfice des mesures de revalorisation de la condition enseignante (40 millions de francs) et de procéder à la constitution d'une provision pour la hausse des rémunérations des personnels détachés (30 millions de francs). Quinze créations d'emplois d'expatriés sont par ailleurs prévues en Europe de l'Est et les économies réalisées à l'occasion de la réforme du régime de rémunération permettront la création d'une quarantaine d'emplois supplémentaires lors des prochaines rentrées de mars et de septembre.

Une attention particulière a été réservée à la formation continue des enseignants : plus de la moitié des personnels, titulaires ou non titulaires, ont bénéficié de celle-ci en 1990.

Les décrets relatifs à l'organisation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, créée par la loi du 6 juillet dernier, à la composition et aux missions

nouvelles du Conseil pour l'enseignement français à l'étranger, ainsi qu'aux modalités d'attribution des bourses désormais gérées par l'Agence, seront publiés avant la fin de l'année, afin de permettre à celle-ci de fonctionner dès le 1er janvier 1991.

L'Agence recevra et gèrera les concours affectés par l'Etat à l'enseignement français à l'étranger, aujourd'hui dispersés ; à cette fin, les crédits correspondants de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques ont été regroupés sur un chapitre nouveau du titre III.

La relance de notre coopération avec l'Europe centrale et orientale bénéficie dans le projet de loi de finances pour 1991 de 508 millions de francs de mesures nouvelles, traduisant la priorité absolue accordée à cette action.

Dès le 25 avril 1990, le Gouvernement avait adopté un plan de relance prévoyant un triplement des moyens d'intervention correspondants au cours de l'exercice 1990.

La rapidité de l'intervention française a été exemplaire puisqu'un premier bilan des actions engagées par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, en liaison avec la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale, a pu être présenté en Conseil des ministres dès le 25 juillet 1990.

La priorité a été accordée à la formation des hommes, afin de favoriser la transition de ces pays vers une économie de marché et d'y consolider l'Etat de droit. Près de 10.000 cadres seront ainsi formés par la France en trois ans. L'enseignement du français est encouragé par la création de classes bilingues, la mise en oeuvre d'actions de formation continue intensive des professeurs ainsi que l'institution de chaires dédoublées dans les universités. Les écoles françaises seront par ailleurs ouvertes aux étrangers dès cette année.

La présence culturelle et linguistique française est accrue par l'implantation d'alliances françaises et de

centres culturels là où la demande en est formulée par les autorités locales, tandis que les centres existants sont restructurés, agrandis et modernisés.

Enfin, la présence radiophonique et audiovisuelle française a été très rapidement assurée dans les différents pays d'Europe de l'Est par des radios publiques ou privées, par la banque d'images Canal France International, par la Sept ou par TV5.

Il convient enfin d'évoquer le dynamisme retrouvé de l'action radiophonique et audiovisuelle extérieure de la France.

Radio-France Internationale renforce ses moyens techniques et poursuit l'accroissement et la diversification de ses programmes dans le cadre du deuxième plan de développement de cette société adopté par le Gouvernement l'année dernière. Elle continue par ailleurs à accroître son confort d'écoute et diversifie ses modes de diffusion.

La Société financière de radiotélévision (S.O.F.I.R.A.D.) offre, par ses filiales en ondes moyennes un instrument de diffusion grand public complémentaire de Radio-France Internationale, particulièrement au Proche et au Moyen-Orient ; elle contribue également au rayonnement de la France par la création de stations bilingues sur le modèle de celles qui sont implantées à Lisbonne ou à Oslo.

Dans le secteur audiovisuel, l'offre de programme s'est enrichie et adaptée à la diversité des situations. C'est ainsi qu'elle permet en Europe la diffusion de la Sept et de TV5 ainsi que celle d'Antenne 2 en Grèce, en Italie et à Berlin. Un accord international signé en début de semaine donnera, en outre, naissance à la chaîne culturelle européenne qui sera diffusée sur TDF1. En Afrique et au Proche-Orient, l'implantation de Canal France International, qui séduit par la liberté de choix conférée aux partenaires, se renforce ; au Maghreb, cette présence est accrue par la diffusion de TV5 au Maroc et celle

d'Antenne 2 en Tunisie. Aux Etats-Unis, la présence audiovisuelle française s'est accrue par la diffusion du journal du soir d'Antenne 2 sur le réseau câblé new-yorkais et devrait être confortée par l'extension de TV5. Enfin, les programmes d'Antenne 2 peuvent être regardés en Corée et au Japon.

En 1991, le secteur audiovisuel bénéficiera, indépendamment de la rebudgétisation de Radio-France Internationale, de 60,7 millions de francs de mesures nouvelles, dont 20,7 millions de francs correspondant à l'application en 1991 du deuxième plan de développement de cette radio.

L'exposé du secrétaire d'Etat a été suivi d'un débat auquel ont pris part :

- **M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques** qui a interrogé le secrétaire d'Etat sur la diminution significative des crédits du Titre VI (subventions d'investissement) de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques et a souhaité connaître les caractéristiques que devrait respecter un fonds d'investissement adapté aux objectifs d'une coopération de qualité avec les pays "hors-champ".

Le rapporteur pour avis s'est inquiété de la suppression de 100 emplois affectés à l'office universitaire et culturel français en Algérie et a demandé au secrétaire d'Etat si la Direction générale était impliquée dans le projet "Tempus" d'échanges d'étudiants avec les pays de l'Est. Il a souhaité que le secrétaire d'Etat précise la portée de ses récentes déclarations relatives à la vocation de Radio-France Internationale au Proche et au Moyen-Orient et s'est inquiété des pannes qui affectent trop souvent les satellites français de télédiffusion TDF1 et TDF2.

Il a enfin interrogé M. Thierry de Beaucé sur l'articulation des deux banques d'images Canal France International de l'Agence internationale d'images de

télévision (A.I.T.V.) créées au sein de Radio-France outre-mer ;

- **M. Jacques Habert**, qui a vivement regretté l'absence de mesures nouvelles en faveur de l'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 1991, et a dénoncé la diminution des crédits d'investissement prévus au bénéfice du réseau d'établissements scolaires français à l'étranger, ainsi que la réduction des emplois d'enseignants constatée à l'occasion du transfert des crédits correspondants à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Il a par ailleurs interrogé le ministre sur la date de parution des décrets d'application relatifs à l'organisation de l'Agence et à l'attribution des bourses scolaires ainsi que sur la date de nomination du directeur de l'Agence. Il a enfin souligné que l'absence de mesures nouvelles affectées aux bourses ne permettra pas de répondre à l'augmentation des demandes qui seront formulées compte tenu de l'accroissement prévisible du nombre d'élèves, notamment en Europe de l'Est et au Congo ;

- **Mme Paulette Brisepierre**, qui a regretté, sans toutefois remettre en cause la liberté d'expression de l'auteur, la publicité faite par Radio France Internationale (R.F.I.) au livre d'un écrivain français portant atteinte à l'image du roi du Maroc et a souligné les conséquences désastreuses de cet incident sur les relations amicales et privilégiées que la France entretenait avec ce pays ;

- **M. Hubert Durand-Chastel**, qui a demandé des précisions sur le nombre de postes d'expatriés que permettront de financer les économies réalisées à l'occasion de la réforme des modalités de rémunération des enseignants à l'étranger et qui s'est étonné des "mesures d'adaptation des emplois aux besoins" qui "gagent" la création de postes d'Ambassadeur de France ou de directeurs d'administration centrale par la suppression d'emplois de chargés d'enseignement ;

- **M. Maurice Schumann, Président**, qui, avec Mme Brisepierre, a regretté la dégradation des relations

franco-marocaines consécutives à la publicité donnée par une radio publique diffusée au Maroc à l'ouvrage de Gilles Perrault. Il a remarqué, pour s'en féliciter, que si le statut de l'audiovisuel ne permettait plus aujourd'hui au Gouvernement d'exercer des "pressions" sur le service public de l'audiovisuel, il serait néanmoins souhaitable qu'il s'attache à dégager la responsabilité des pouvoirs publics dans cette affaire en recourant à son droit à l'antenne pour expliciter sa position.

En réponse à ces questions, le secrétaire d'Etat a apporté les précisions suivantes :

- la faiblesse relative des dépenses en capital inscrites sur le titre V et le titre VI du projet de loi de finances pour 1991, contraindra la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques à exercer des choix particulièrement difficiles. Les crédits d'investissement du titre V relatifs aux établissements scolaires ne seront pas confiés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger car ils relèvent de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat français ;

- la différence constatée entre le nombre de détachés budgétaires en fonction en 1990 et le nombre de postes d'expatriés transférés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger résulte, d'une part, de la suppression en 1990 de 34 postes budgétaires "pour solde de tout compte", en application des dispositions relatives à l'amélioration de la condition des personnels détachés administratifs arrêtés en 1987 et, d'autre part, de la redistribution des postes d'enseignants entre l'Agence et les établissements relevant de la coopération éducative ;

- le réseau de l'Office universitaire et culturel français en Algérie (O.U.C.F.A.) se réduit désormais à 3 lycées et collèges, 1 collège et 16 écoles primaires ou maternelles ; les effectifs scolarisés dans nos établissements ont chuté de 46% depuis que le Gouvernement algérien y a interdit, à la rentrée de 1988, la scolarisation de ses ressortissants et des élèves bi-nationaux ; 202 enseignants exercent leurs fonctions dans ces établissements et 31 professeurs sont

mis à la disposition de l'ancien Lycée Descartes à Alger pour favoriser l'insertion dans le système scolaire algérien des enfants autrefois scolarisés par l'O.U.C.F.A. Le taux d'encadrement des élèves dans les établissements scolaires français en Algérie est particulièrement satisfaisant puisqu'il est de 1 professeur pour 5 élèves, alors qu'il s'établit à 1 enseignant pour 15 élèves au Maroc et à 1 enseignant pour 23 élèves en France. Les emplois supprimés à l'Office universitaire et culturel français en Algérie n'étaient en fait pas pourvus : les crédits correspondants ont donc été supprimés ;

- le décret d'application relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger sera publié au début du mois de novembre ; son directeur sera nommé très prochainement ; les personnels de l'Agence mis à disposition par les différents ministères travaillent déjà à préparer la réunion du premier conseil d'administration de cet établissement, qui devrait se tenir avant la fin de l'année afin d'arrêter le budget pour 1991 ;

- en dépit de l'absence de mesures nouvelles destinées à l'aide publique au développement, celle-ci disposera dans le budget de 1991 d'une enveloppe de 2,6 milliards de francs. L'effort de coopération "hors champ" est donc significatif même s'il réunit trois fois moins de crédits pour un nombre de pays bénéficiaires trois fois plus élevé que la coopération dans les pays du champ. Le principal inconvénient rencontré dans la gestion de ces crédits de coopération est qu'ils sont soumis au respect du principe de l'annualité budgétaire. Parmi les suggestions formulées dans le rapport remis M. Alain Vivien, député, deux paraissent particulièrement intéressantes : la première tend à assouplir la procédure de gestion par un recours accru aux crédits du titre IV (subventions de fonctionnement) et du titre VI (subventions d'investissement) ; la seconde tend à la définition d'un cadre d'engagement pluriannuel de ces crédits.

Une autre difficulté posée dans la conduite des actions de coopération destinées aux pays "hors champ" résulte de l'absence de coordination entre le ministère des finances et le secrétariat d'Etat en ce qui concerne les dons du Trésor. Ceux-ci ont considérablement progressé ces dernières années pour atteindre l'équivalent de 800 millions de francs. Malheureusement, l'absence de concertation préalable avec les services compétents de la Direction générale les conduit trop souvent à être disproportionnés ou mal adaptés à la coopération technique conduite par celle-ci. Il conviendrait à tout le moins que le secrétariat d'Etat aux relations culturelles internationales obtienne une co-tutelle sur la gestion de ce fonds ;

- la surprogrammation des crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques a atteint 650 millions de francs en 1989. L'action de réajustement engagée par la mission d'évaluation des projets créée à cet effet a permis de la contenir en 1990 à 380 millions de francs. Le reliquat sera absorbé en gestion 1991 par la non réalisation de certains projets. La direction générale s'est par ailleurs dotée d'un outil informatique qui lui permettra à l'avenir d'effectuer le suivi de la gestion des différents projets en temps réel et d'éviter ainsi de nouveaux dérapages ;

- la concurrence que se livrent au Proche et au Moyen-Orient Radio-France Internationale et Radio Monte-Carlo Moyen-Orient (S.O.M.E.R.A.) est malsaine. Si la vocation de R.F.I., radio de souveraineté, est universelle et que celle-ci doit pouvoir être écoutée, en ondes courtes, partout dans le monde, la S.O.M.E.R.A., qui diffuse des programmes populaires en ondes moyennes, constitue un meilleur outil de présence radiophonique française au Proche et au Moyen-Orient ;

- la banque d'images francophones A.I.T.V. (Agence internationale d'images de télévision), qui s'est bien implantée en Amérique latine et dans les départements et territoires d'outre-mer, pourrait à terme être fusionnée avec Canal France International ;

- des liens d'amitié très étroits unissent la France et le Maroc et l'on doit déplorer la dégradation de ces relations consécutives à l'émission de Radio-France Internationale. La presse et l'information restent cependant libres en France même si l'on peut parfois regretter que les journalistes ne recherchent pas toujours à présenter sur les ondes un point de vue objectif sur les sujets abordés.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mardi 23 octobre 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- La commission a procédé à l'audition de **M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du plan, sur les premières conclusions du groupe "anti-crise"** concernant les conséquences économiques et sociales des événements du Golfe Arabo-Persique.

M. Lionel Stoléru a estimé en préalable que si la crise du Golfe avait des conséquences beaucoup plus importantes que le krach boursier de 1987, elle était cependant moins grave que les chocs pétroliers de 1974 et 1979. Il a souligné l'originalité de la démarche du groupe anti-crise qui a permis une concertation, en période de crise, entre les partenaires sociaux et le Gouvernement. Il a présenté, alors, les différents documents élaborés par le groupe.

M. Lionel Stoléru a indiqué que l'on pouvait tirer trois leçons de la crise actuelle. La première est que le danger provient moins de l'Irak que de la France elle-même. Notre pays, lors des précédents chocs pétroliers, a, en effet, bien plus amplifié la crise que ses partenaires économiques, en multipliant les effets inflationnistes.

La seconde leçon est que l'innovation est la vraie réponse à la crise, alors que l'opinion commune croit que les pays producteurs de pétrole sont mieux armés. Notre pays toutefois éprouve des difficultés à concrétiser des idées nouvelles. Or celles-ci sont d'autant plus nécessaires que le facteur déterminant pour l'économie française sera sa capacité de réaction par rapport à celle de ses

concurrents (Etats-Unis, République Fédérale d'Allemagne).

La troisième leçon de la crise concerne la dimension européenne des réponses à y apporter. Sur ce point, **M. Lionel Stoléru** a rappelé que si les chocs pétroliers de 1974 et 1979 avaient été traités par la dévaluation du franc, la crise du Golfe ne pourrait l'être que par des actions communes européennes, qu'il s'agisse des taux d'intérêt ou de la politique énergétique.

M. Lionel Stoléru a ensuite abordé le problème de la facture de la crise qu'il a estimée comprise entre 3 et 6 mois de croissance, alors que celle-ci est déjà ralentie. Il a considéré que la gravité de la situation imposait à la France une triple ligne de conduite :

"payer vite", car les crises de 1974 et 1979 ont prouvé que des décisions tardives augmentaient le coût d'une crise du fait de l'inflation ;

"payer tout", car nos concitoyens doivent comprendre que les hausses du prix du pétrole et du fioul ne représentent que le quart de la facture de la crise et que celle-ci entraînera un ralentissement général de l'évolution des revenus ;

"payer tous" car des situations de crise exigent une justice sociale stricte et les Français n'accepteront des sacrifices que s'ils sont répartis.

En conclusion, **M. Lionel Stoléru** a évoqué deux problèmes centraux soulevés à l'occasion des réunions du groupe anti-crise.

Le premier concerne l'investissement que tous les partenaires sociaux considèrent comme prioritaire mais sous réserve d'être mieux informés des catégories d'investissements sur lesquelles porteraient les choix.

Le second est celui de l'existence d'un modèle social français qui reste encore à définir.

M. Lionel Stoléru a enfin indiqué que deux groupes de travail seraient constitués sur ces questions et que le

groupe anti-crise se réunirait à chaque événement nouveau jusqu'à l'issue de la crise du Golfe.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert.

Répondant à **M. Jean François-Poncet, président**, sur les conséquences concrètes que le Gouvernement compte tirer des travaux du groupe, **M. Lionel Stoléru** a précisé les moyens d'action dont dispose le Gouvernement pour répondre à la crise, distinguant les politiques budgétaire et monétaire, déjà mises à contribution, la politique des prix et des revenus qui doit éviter la spirale inflationniste et la politique énergétique qui doit s'orienter vers des efforts d'économies et de diversification des sources d'approvisionnement et de substitution.

En réponse à **M. Fernand Tardy** qui l'interrogeait sur les causes de l'amplification des crises en France, il a indiqué qu'en 1974, la France était en période d'indexation des salaires et des prix ; qu'il n'était pas possible de dénoncer un responsable particulier mais que ce phénomène provenait d'un jeu spontané du système économique et social.

M. Jean Boyer s'étant inquiété des délais nécessaires à l'Arabie Saoudite pour produire plus de pétrole, d'une part, de la sécurité de l'approvisionnement, d'autre part, **M. Lionel Stoléru** a estimé que la fourniture de pétrole par le Golfe serait toujours aléatoire et qu'il serait préférable de trouver un équilibre plus coûteux mais plus sûr.

Répondant à **M. Richard Pouille** qui avait mis en doute la capacité de l'Europe à répondre à la crise, **M. Lionel Stoléru** s'est déclaré partisan d'une politique européenne de l'énergie assurant l'indépendance européenne en cette matière, à l'instar de ce qui existe pour l'alimentation avec la politique agricole commune.

A **M. Jean François-Poncet** qui s'inquiétait de la lenteur des effets d'une politique en faveur de l'innovation, il a indiqué que la faiblesse de la France provenait d'une

mauvaise mise en pratique, par les industries, de nos découvertes.

M. François Gerbaud s'étant interrogé sur le prix auquel le pétrole permettrait de diversifier les sources d'énergie, **M. Lionel Stoléru** a répondu qu'à 25 dollars, il était possible de faire appel à des substitutions classiques et aux économies d'énergie. Entre 40 et 50 dollars, le diester peut se substituer, à fiscalité égale, au gas-oil, et, entre 50 et 60 dollars, les carburants végétaux à l'essence.

Il a enfin indiqué à **M. René Trégouët** que les conséquences de l'évolution des pays de l'Est étaient un sujet de préoccupation majeur du secrétariat au Plan et annoncé que le 8 novembre prochain se réuniraient à Paris, à l'invitation de la France, tous les responsables politiques et économiques de l'Est et de l'Ouest concernés par la transition des économies de ces pays du système du plan à celui du marché.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt**, sur les orientations de son département ministériel dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991.

M. Louis Mermaz a tout d'abord présenté les grandes lignes de son budget qui s'élève à 38,4 milliards de francs. Il a admis qu'avec un taux de croissance de 2,3 %, son augmentation restait inférieure à celle du budget de l'Etat et même à l'inflation. Il a cependant estimé qu'un examen plus approfondi permettait de nuancer une appréciation trop négative. Il a noté que la baisse la plus sévère concernait les crédits de paiement (- 25 %), alors que les dépenses ordinaires progressaient de 3,5 %. Il a exposé que la réduction des crédits de paiement trouvait, en partie, sa raison dans la non consommation des crédits votés et que la diminution de certains crédits s'expliquait pour des raisons purement techniques : augmentation du retour communautaire et modification des conditions d'attribution pour la dotation jeune agriculteur (D.J.A.) ; diminution naturelle du nombre d'indemnités viagères de départ (I.V.D.) avec l'arrivée des bénéficiaires à l'âge de la

retraite ; achèvement des travaux du recensement général de l'agriculture.

M. Louis Mermaz a ensuite souligné que l'ensemble des dépenses de l'Etat en faveur de l'agriculture s'élevaient, elles, à 143 milliards de francs, leur augmentation de 5,8 % ne permettant pas, par conséquent, de conclure au désengagement de l'Etat.

Il a rappelé que le coût budgétaire des deux plans d'aide aux agriculteurs touchés par la sécheresse s'élèverait à 1,5 milliard de francs qui ne viendraient pas en déduction des moyens de soutien traditionnels du ministère.

M. Louis Mermaz a indiqué que quatre priorités sous-tendaient le projet de budget : la solidarité ; l'enseignement et la recherche ; la rénovation du service public ; la protection de l'environnement et la promotion de la qualité des produits alimentaires.

Au titre de la solidarité, il a rappelé que la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) augmentait de 238 millions pour s'établir à 11,6 milliards de francs. Il a noté que les charges supportées par les agriculteurs augmenteraient moins vite que les dépenses (5,1% contre 5,8 %). Le dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté est maintenu à 475 millions de francs tandis que l'indemnité spéciale montagne (I.S.M.) est réévaluée de 4 % et son plafond porté de 40 à 50 unités de gros bétail (U.G.B.). Les actions d'aide alimentaire augmentent également, de même que la dotation pour la prime à la vache allaitante, en raison de son extension aux troupeaux mixtes.

Concernant la recherche et l'enseignement, **M. Louis Mermaz** a indiqué que de nouveaux emplois étaient ouverts, que les crédits de l'enseignement privé bénéficieraient également de cette priorité budgétaire et que la parité totale avec l'éducation nationale, pour la subvention à l'élève, était atteinte.

S'agissant de la promotion de la qualité de l'alimentation, il a rappelé que les crédits de l'institut national des appellations d'origine étaient augmentés de 47 %. Il a estimé que le renforcement de l'I.S.M. et l'augmentation de 12 % des crédits nationaux affectés au retrait des terres permettraient une meilleure gestion de l'espace.

M. Louis Mermaz a enfin mis en relief l'augmentation des crédits consacrés à la préservation du patrimoine forestier et de l'espace naturel, notamment le soutien des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, la restauration des terroirs de montagne et la lutte contre l'érosion ainsi que la protection de la forêt.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour regretter la diminution de 50 % des crédits de paiement pour l'hydraulique agricole. Il a estimé que, globalement, les dépenses en capital, qui permettent de préparer l'avenir, connaissent une évolution défavorable.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture, a fait part de la déception éprouvée par le monde agricole à la suite des débats sur l'agriculture organisés dans les deux assemblées. Il a demandé au ministre quelles modifications il souhaiterait voir apporter au projet de budget, sur quels crédits s'imputeraient les fonds consacrés aux deux plans "Nallet" et l'a interrogé sur les mesures fiscales susceptibles d'être prises.

M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis pour les crédits des industries agricoles et alimentaires, s'est interrogé sur le développement de l'utilisation non alimentaire des produits agricoles.

M. Louis Minetti a regretté la diminution des crédits d'hydraulique et de la D.J.A. Il a envisagé la mise en place d'un plan pluri-annuel de remise en valeur des espaces forestiers et ruraux méditerranéens, reposant notamment sur un pastoralisme soutenu par une indemnité spéciale.

M. Fernand Tardy a estimé que la réforme de la taxe sur le foncier non bâti était la clé de la réussite de l'extensification. Il a relevé que l'augmentation des crédits de lutte contre les feux de forêt s'avérait apparemment inefficace alors que le débroussaillage animal pouvait jouer un rôle décisif. Il a exposé que la réduction des crédits d'hydraulique pouvait ainsi résulter de la réticence manifestée par la Communauté d'irriguer davantage de superficies alors que les productions sont excédentaires.

M. Louis Mermaz a répondu que si les crédits d'hydraulique diminuaient très fortement en crédits de paiement, ils étaient quasiment reconduits en autorisations de programme, la diminution des crédits de paiement trouvant sa justification dans les reports importants de crédits constatés.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour s'étonner de l'importance des reports de crédits non consommés. Il a exposé que, localement, ces crédits n'étaient pas ouverts ou étaient débloqués trop tard pour être utilisés, alors que les projets qu'ils sont censés financer existent.

M. Louis Mermaz a rappelé que les crédits D.J.A. baissaient sous le double effet d'un retour communautaire accru et d'un allongement des délais de paiement. Il a indiqué qu'un communiqué devait être fait en conseil des ministres sur les moyens de prévenir les incendies de forêt.

Il a enfin précisé que le coût budgétaire des deux plans "Nallet" ne serait pas pris en charge par le budget de 1991, mais s'imputerait sur les dotations pour bonification des exercices à venir et sur les réserves disponibles des offices par produit.

M. Michel Souplet est intervenu pour estimer que la crise agricole avait été mal perçue par les pouvoirs publics et qu'il importait d'ouvrir aux jeunes qui s'installent de réelles perspectives. Au-delà des mesures immédiates, il a jugé qu'il fallait une relance de la politique agricole. Il a demandé au ministre d'intervenir pour débloquer le

dossier des carburants végétaux, éthanol et diester, notamment en modifiant la fiscalité applicable qui reste celle des produits pétroliers.

M. Jacques Moutet est intervenu pour demander quel traitement était fait dans la nomenclature budgétaire aux maisons familiales et pour quelles raisons les primes au retrait des terres étaient beaucoup moins incitatives en France qu'en République Fédérale d'Allemagne ou aux Pays-Bas.

M. Louis Moinard a indiqué que les délais d'obtention des prêts bonifiés s'allongeaient de manière inquiétante et a regretté que dans le contexte d'une crise exceptionnelle, le coût des plans "Nallet" s'impute, -et pour partie seulement-, sur les budgets à venir du ministère.

M. Jean Huchon, après s'être associé aux précédentes observations, a demandé au ministre quelles mesures il entendait prendre pour faire cesser les trafics en matière de viande bovine et pour soumettre les viandes importées aux mêmes contrôles que ceux auxquels sont soumis les éleveurs français.

M. Jean Pourchet a estimé que plutôt que d'augmenter le plafond du nombre d'U.G.B., il aurait été préférable d'augmenter plus sensiblement la prime unitaire de l'indemnité spéciale montagne. Il s'est inquiété de la possibilité ouverte de racheter des quotas laitiers en zone de montagne.

M. Louis Mermaz a répondu aux intervenants qu'il ne méconnaissait pas la gravité de la crise agricole. Il a estimé qu'une agriculture puissante était nécessaire à la France, naturellement exportatrice. Il a indiqué que le dossier des carburants végétaux paraissait mieux pris en compte par la Communauté et que sur le plan national, le dossier était prêt mais devait être encore soumis à des arbitrages financiers.

S'agissant du gel des terres, il a exposé que l'approche allemande était différente de l'approche française, la

vocation agricole de l'Allemagne étant moins affirmée et plus récente que celle de la France. Il a convenu que les délais d'attente pour les prêts bonifiés, qui peuvent parfois atteindre trois ans, étaient excessifs.

Sur les négociations du G.A.T.T., il a indiqué que la France s'opposait aux projets de la Commission, avec le soutien des Irlandais, des Allemands et, à un moindre degré, des Espagnols. Il a estimé qu'il était plus qu'improbable que, le moment venu, les Etats-Unis réduisent eux aussi leur soutien à l'agriculture.

Il a indiqué qu'une nouvelle réglementation communautaire devait être mise en place en matière de contrôle sanitaire et que la République Fédérale d'Allemagne s'était engagée à s'assurer de la conformité aux normes communautaires des produits en provenance de l'ex République Démocratique allemande.

Il a rappelé que la modification des conditions d'attribution de l'I.S.M. avait été réclamée par la profession. Sur le problème du rachat des quotas laitiers en zone de montagne, il a précisé qu'il s'agissait de réemployer les fonds (60 millions de francs) jusqu'ici consacrés aux indemnités pour la qualité du lait, contestées par la Communauté.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour souligner le caractère décisif de la négociation du GATT. Il a indiqué que plus que l'acceptation d'une réduction de 30 % des soutiens, c'était, en fait, la transformation du système mobile de protection communautaire, avec les prélèvements et restitutions aux frontières, en un système de droits fixes, qui risquait de faire éclater la politique agricole commune et constituait le véritable enjeu de cette négociation. Il a estimé que, de leur côté, les Etats-Unis ne consentiraient vraisemblablement pas au démantèlement de leurs aides à l'agriculture.

M. Louis Mermaz a déclaré partager totalement cette analyse.

Mercredi 24 octobre 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président - La commission a désigné **M. Louis Minetti comme **rapporteur pour avis** sur le budget de la consommation et de la concurrence, en remplacement de M. Henri Bangou, démissionnaire.**

Puis, elle a désigné **M. Jean-François Le Grand** comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 12 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **code des ports maritimes**.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de **M. Jean Boyer** sur le **budget du Plan pour 1991**.

M. Jean Boyer, rapporteur pour avis, a présenté les crédits du Plan qui, avec 168 millions, ne représentent que 0,01 % du budget de l'Etat.

Il a cependant souligné que la faiblesse de ces moyens ne devait pas servir de mesures pour juger de l'importance de la mission du Plan.

M. Jean Boyer a ensuite présenté les différents budgets des organismes de recherche et d'étude ou subventionnés par lui, en précisant leur activité en 1990. Il s'est félicité de la qualité des renseignements fournis par le secrétariat d'Etat qui permettent d'apprécier l'utilité de ces organismes.

Le rapporteur pour avis a souligné alors deux orientations, particulièrement intéressantes, de la politique du secrétariat d'Etat au Plan.

Il a indiqué tout d'abord qu'un groupe de travail réunissant le Plan et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avait été constitué pour procéder au réexamen des méthodes de la planification régionale, en souhaitant que les conclusions de ce groupe soient discutées par le Parlement à l'occasion de la présentation du rapport à mi-parcours sur l'exécution du Xe Plan, prévue pour 1991.

Il s'est d'autre part félicité du nombre et de la qualité des relations nouées depuis un an entre le secrétariat d'Etat au Plan et les états d'Europe de l'Est qu'il a jugé très prometteuses pour l'avenir.

Enfin, **M. Jean Boyer** a rappelé que l'année écoulée avait vu la mise en place du dispositif d'évaluation des politiques publiques.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que les conclusions de la mission sur l'avenir de l'espace rural français pourraient envisager la fusion du Plan et de la DATAR.

M. Jean Boyer a estimé que cette proposition pourrait être de nature à revivifier la DATAR.

La commission, suivant les conclusions du rapporteur, a donné, alors, **un avis favorable à l'adoption des crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1991**, les commissaires du groupe R.P.R. s'abstenant.

Puis la commission a procédé à **l'examen pour avis du projet de loi de finances pour 1991, sur les crédits de l'énergie, dont M. Roland Grimaldi est le rapporteur pour avis.**

M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis, a indiqué que le nouveau choc pétrolier était survenu dans un contexte de bonne conjoncture énergétique, puisque la consommation n'avait que peu progressé au premier semestre 1990, en raison de la clémence des conditions climatiques et que notre facture énergétique s'était légèrement contractée.

Après avoir rappelé que l'indépendance énergétique de la France était passée de 22 % en 1973 à 47 % en 1989, la part du pétrole étant ramenée de 70 % à 43 %, le rapporteur pour avis a souligné que notre pays était mieux armé pour affronter ce nouveau choc pétrolier grâce au programme nucléaire et à la politique de maîtrise de l'énergie.

Commentant les fluctuations erratiques des cours du brut sur le marché de Rotterdam, **M. Roland Grimaldi** a observé que nous entrions dans une phase de prix élevés du pétrole pendant plusieurs mois, même dans le scénario le plus favorable sur le front de la crise du Golfe et insisté sur la nécessité de reprendre l'effort d'économie d'énergie. Rappelant que les moyens de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie (A.F.M.E.) avaient été augmentés de plus de 25 % depuis 1988, il a indiqué que le gisement des économies d'énergie possibles, à technologie inchangée, était estimé à 30 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) en dix ans, à comparer avec une consommation totale de 210 millions de tep. Il a précisé que l'effort devrait porter principalement sur le secteur des transports qui absorbent près de 60 % du pétrole consommé dans l'hexagone.

Il a en outre estimé urgent que le Gouvernement se penche sur le dossier des carburants végétaux, notamment par une adaptation de la fiscalité qui leur est applicable.

Le rapporteur pour avis s'est félicité des mesures proposées par le projet de loi de finances et, notamment, de l'extension aux locataires du bénéfice de la réduction d'impôt au titre des dépenses d'isolation thermique des particuliers, de l'amortissement accéléré des investissements économisant l'énergie et de l'augmentation des crédits dont bénéficie l'A.F.M.E.

Evoquant la situation de l'industrie pétrolière, **M. Roland Grimaldi** a observé la reprise de l'industrie de raffinage et a souligné l'amélioration de la fiscalité pétrolière, l'indexation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers étant réduite de 25 % par rapport à 1990 et certaines rémanences de T.V.A. supprimées.

Concernant l'électricité, le rapporteur pour avis a précisé que la chute de la production hydraulique liée à la sécheresse a pu être compensée par les performances de l'industrie nucléaire, qui a couvert 75 % de nos besoins en 1989, en dépit d'une moindre disponibilité de certaines centrales. Evoquant les difficultés tenant à la sûreté des

installations, il a souligné que cette apparente multiplication d'incidents s'explique par la plus grande transparence pratiquée par E.D.F. Il a fait part de son intention d'interroger le ministre de l'industrie sur l'avenir du surgénérateur et sur une éventuelle relance du programme nucléaire. Puis, il s'est félicité du dynamisme commercial d'E.D.F. qui a augmenté ses placements de manière significative sur le marché intérieur, réussissant une percée dans l'industrie. Il a également indiqué qu'E.D.F. a maintenu en 1989 sa position de premier exportateur européen d'électricité, le solde exportateur atteignant 42 milliards de francs de kWh, en progression de 15 % par rapport à 1988, pour un chiffre d'affaires de 8,6 milliards de francs. En outre, des perspectives de développement s'offrent à E.D.F. en R.D.A. et en Espagne. Le rapporteur pour avis a toutefois déploré que cette compétitivité ne soit pas reflétée par les résultats d'E.D.F., qui a enregistré une perte de 4,1 milliards de francs en 1989 ne lui permettant pas de réduire son endettement considérable (232,5 milliards de francs), conformément aux objectifs de son contrat de plan.

S'agissant du gaz, M. Roland Grimaldi a fait le point de l'évolution des contrats gaziers et souligné la diversification de notre approvisionnement, assuré, en 1989, à 9,4 % par le gisement de Lacq, 31 % par l'Algérie, 27,5 % par l'URSS, 19,4 % par la Norvège et 12,2 % par les Pays Bas. Il a précisé que la levée pour G.D.F. de l'option prise en 1986 sur l'achat de 2 milliards de m³ par an de gaz norvégien confirmait la Norvège comme l'un des principaux partenaires de la France.

Après avoir relevé la progression des ventes de gaz (+ 3,5 %) et l'amélioration du taux de pénétration dans les logements neufs, M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis, a déploré la dégradation de la situation financière de G.D.F. due à une insuffisante autonomie tarifaire. A cet égard, il a estimé opportun que l'établissement soit mis à même de répercuter sur ses tarifs la hausse de ses coûts d'approvisionnement, rappelant que les prix du gaz sont

indexés sur ceux du pétrole avec un retard de six mois. Il a jugé indispensable qu'un contrat d'objectifs soit rapidement conclu entre G.D.F. et l'Etat, afin de permettre une certaine liberté tarifaire.

Enfin, analysant la situation de l'industrie charbonnière, le rapporteur pour avis a noté qu'en dépit de progrès de productivité ayant permis d'abaisser le coût de la tonne extraite, la récession de nos houillères nationales se poursuivait de façon inéluctable dans le cadre d'un plan de restructuration qui commence à porter ses fruits : alors que les effectifs ont été réduits de 4.291 agents en 1989, 11.367 emplois étaient créés et 350 entreprises aidées dans le cadre des fonds d'industrialisation des régions minières.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

S'associant aux propos de M. Roland Grimaldi sur la nécessité de relancer la politique en faveur des carburants de substitution, M. Henri Revol a déploré le démantèlement, dans son département, d'un pilote industriel de fabrication d'éthanol, sans aucune expertise préalable. Evoquant l'avenir du surgénérateur, il a estimé que les arguments des partisans d'un arrêt de Superphénix en raison du coût élevé du kilowattheure qu'il produit étaient erronés, s'agissant d'un prototype et non d'une centrale de production. Il s'est enfin déclaré surpris des déclarations du directeur du service central de sûreté des installations nucléaires, mettant en cause les compétences du service d'équipement d'E.D.F. et a estimé que ce dernier avait manqué à son devoir de réserve.

M. Richard Pouille a considéré que la mise sur le marché d'une partie de nos stocks de réserves pourrait permettre d'éviter les fluctuations erratiques des cours du pétrole. Regrettant que les performances d'E.D.F. et de G.D.F. ne se traduisent pas par de bons résultats financiers, il a émis le vœu que le Gouvernement prenne rapidement des mesures pour leur accorder une plus grande autonomie tarifaire. Il a également déploré les propos du directeur de la sûreté des installations

nucléaires, peu opportuns, compte tenu de l'inquiétude qu'ils pourraient susciter auprès de l'opinion publique.

M. Félix Leyzour s'est étonné de la hausse des prix de l'essence survenue au cours de l'été, dans la mesure où les importations en provenance de l'Irak ne représentaient que 7,5 % de nos approvisionnements et que le Koweït ne nous livrait rien. Concernant les économies d'énergie, il a insisté sur la nécessité d'augmenter les efforts dans le secteur des transports et souhaité que des mesures soient étudiées pour éviter le transfert du trafic de la S.N.C.F. sur le trafic routier.

M. Robert Laucournet s'est réjoui de voir l'accent remis sur la politique de maîtrise de l'énergie, et a insisté sur la nécessaire continuité dans ce domaine, déplorant le relâchement de comportements intervenus en 1988 et 1989, compte tenu de l'abondance de l'offre d'énergie. Il s'est déclaré favorable au rétablissement du fonds spécial grands travaux qui avait permis d'obtenir d'excellents résultats dans des domaines ponctuels.

M. Maurice Lombard a indiqué que le vote de son groupe serait conditionné par un engagement financier du Gouvernement concernant l'éthanol.

MM. Rémi Herment et André Fossey se sont associés à son propos.

Pour sa part, **M. Richard Pouille** a considéré qu'il n'était pas rationnel de rejeter des crédits n'ayant aucun rapport avec l'éthanol mais qu'il importait de manifester la volonté de la commission d'obtenir une réorientation de la politique du Gouvernement dans ce domaine.

Enfin, **M. Jean François-Poncet, président**, a ajouté que la question de l'éthanol était devenue fondamentale pour l'industrie et pour l'aménagement du territoire et indiqué que les Etats-Unis s'étaient lancés dans cette voie pour absorber leurs excédents agricoles.

MM. Robert Laucournet et Fernand Tardy ont soutenu la position du rapporteur pour avis, après avoir

observé que les crédits examinés ne portaient pas sur l'éthanol.

A l'issue de ce débat et contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits en faveur de l'énergie inscrits dans le budget de l'industrie pour 1991**, mais s'est déclarée disposée à revoir sa position si un engagement significatif était pris par le Gouvernement concernant les carburants végétaux de substitution.

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Pierre Lacour sur le budget des Territoires d'outre-mer pour 1991**.

M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits prévus au budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1991 s'élevaient à 2,2 milliards de francs, en augmentation de 5,44 % par rapport à ceux de 1990. La priorité conférée aux départements d'outre-mer (DOM) et territoires d'outre-mer (TOM) depuis 1987 lui est apparue confirmée par cette évolution appréciable et par l'effort global de 29,9 milliards consenti en leur faveur par l'ensemble du projet de loi de finances pour 1991.

Le rapporteur pour avis a brièvement précisé l'orientation dominante des dotations affectées à chaque territoire : la mise en oeuvre des accords de Matignon en Nouvelle-Calédonie, la construction de logements sociaux en Polynésie, la restructuration du réseau électrique à Wallis et Futuna et l'achèvement de la piste aérienne de Terre Adélie pour les terres australes et antarctiques.

Il a signalé l'importance prises par les contrats de plan dans le développement des TOM, ceux conclus avec chacune des provinces de Nouvelle-Calédonie, la Polynésie et Wallis et Futuna ayant tous été signés entre le début de l'année 1989 et la fin janvier 1990. Il a également insisté sur l'importance de l'association des TOM à la C.E.E., en rappelant que le renouvellement de l'accord d'association était actuellement en cours de négociation.

M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis, a, ensuite, évoqué la situation économique de chacun des territoires. Il a mentionné, notamment, l'impact favorable des hauts cours mondiaux du nickel sur l'économie néo-calédonienne, l'effort conséquent entrepris dans ce territoire en matière de redistribution des terres, l'importance du tourisme dans les recettes de la Polynésie et le développement des programmes de recherche dans l'Antarctique.

Après une intervention de **M. Paul Moreau** relative aux exemptions de droits de douane dont bénéficient les produits originaires des TOM importés dans la Communauté, la commission a, conformément aux propositions de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits des Territoires d'Outre-Mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 24 octobre 1990- Présidence de M. Jean Lecanuet, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu le **général d'armée Maurice Schmitt, chef d'état-major des armées. Le général Schmitt a tout d'abord analysé les évolutions récentes d'un environnement international dont il a souligné les facteurs d'instabilité en dépit de la réduction des tensions est-ouest. Il a notamment évoqué le potentiel militaire soviétique, les diverses conséquences des futurs accords de Vienne sur les armements conventionnels ainsi que les multiples éléments de tension dans le bassin méditerranéen.**

Le général Schmitt a, dans un second temps, traité des divers enseignements à tirer de la crise du Golfe quant à l'organisation et l'équipement de nos armées.

Abordant le projet de budget pour 1991, le chef d'état-major des armées a noté que ce dernier s'élevait à 194.588 millions de francs hors pensions, soit une progression de + 2,69%. Notant le caractère satisfaisant du titre III, le général Schmitt a indiqué que les crédits du titre V seraient inférieurs de près de 7 milliards aux prévisions de la programmation. Il a retracé les conséquences physiques de cette diminution des crédits sur les commandes des différentes armées au regard des prévisions initiales.

Le chef d'état-major des armées a en conclusion fait état de la convergence dans le temps des grands programmes d'armements, dont il a noté qu'elle produirait toutes ses conséquences budgétaires en 1996. Il a indiqué que l'adaptation des moyens de nos armées à leurs

missions actuelles et prévisibles ne pourra s'opérer -fusse dans le cadre d'une maquette réduite d'armée à l'horizon 2000- qu'au prix d'un palier de ressources qu'il a évalué à 3,3% du produit intérieur brut mensuel à l'horizon 1995.

A la demande de **M. Christian de La Malène**, le **général Schmitt** a évoqué l'armement des forces déployées dans le cadre de l'opération Daguet ainsi que son adaptation à la mission confiée à ces forces.

Avec **M. Jean-Pierre Bayle**, le **général Schmitt** a ensuite évoqué le problème de la relève des unités françaises présentes dans le Golfe et en Centrafrique.

Puis **M. Marc Lauriol** s'est préoccupé de l'adaptation des moyens de transport de troupes, notamment maritimes, aux diverses interventions de l'armée française, regrettant que les réductions du nombre de navires opérées régulièrement par la Compagnie générale maritime privent la marine marchande de la possibilité d'accroître sa participation au transport des troupes françaises outre-mer.

Avec **M. André Bettencourt** le **général Schmitt** a évoqué les efforts entrepris en vue d'améliorer l'interopérabilité entre les matériels militaires français et ceux des principales armées alliées.

M. Louis Jung s'est interrogé sur l'opportunité de faire participer les autres pays d'Europe au financement de la dissuasion nucléaire française, convenant qu'une telle participation se traduirait, pour la France, en termes de perte d'indépendance.

A la demande de **M. Michel Poniatowski**, le **général Schmitt** a évoqué les conséquences éventuelles de la récente acquisition par la Libye d'appareils Sukhoï 27, les problèmes de sécurité liés à l'émergence des masses intégristes en France et enfin les difficultés qui résulteraient d'une réorientation vers le Sud de certaines de nos capacités de dissuasion.

M. Jacques Genton a alors abordé le problème de la date de dépôt de la prochaine loi de programmation

militaire 1991-1996, relevant que celle-ci serait plus opportunément examinée avant la session budgétaire 1991.

M. Marc Lauriol s'est ensuite inquiété de l'adaptation du budget du ministère de la défense pour 1991 aux différentes missions imparties aux armées françaises, remarquant que les restrictions prévues en matière d'armement conventionnel étaient particulièrement inopportunes au regard de la persistance d'un risque d'instabilité en Afrique et en Méditerranée.

Puis **M. Marc Lauriol** a abordé les réformes envisagées en matière de service militaire, estimant qu'une éventuelle professionnalisation de l'armée française pourrait permettre de doter celle-ci des personnels hautement qualifiés nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

En réponse à une question de **M. Xavier de Villepin**, le **général Schmitt** a ensuite précisé que la décision d'interrompre le programme Orchidée de surveillance du champ de bataille était intervenue avant la crise du Golfe.

S'agissant du projet de retrait des forces françaises d'Allemagne, abordé par **MM. Xavier de Villepin** et **Jean-Pierre Bayle**, le chef d'état-major des armées a estimé que le maintien éventuel de forces françaises stationnées en Allemagne devait tenir compte de l'opinion publique allemande.

A la demande de **M. Jean-Pierre Bayle**, le **général Schmitt** a traité des conséquences logistiques du retrait des F.F.A.

Interrogé par **M. Claude Estier**, le **général Schmitt** a évoqué le projet de réactivation du Comité des chefs d'état-major de l'ONU.

En réponse à **M. Jean Lecanuet**, le chef d'état-major des armées a rappelé le rôle imparté au nucléaire préstratégique dans la doctrine militaire française. Il a rappelé que, en dépit d'une révision à la baisse, le

programme Hadès se traduirait par des premières livraisons au cours de l'année 1991.

La commission a ensuite décidé de l'envoi d'une mission ponctuelle auprès des F.F.A. afin d'examiner les conditions de rapatriement de ces forces. MM. Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel et Xavier de Villepin ont été désignés pour participer à cette mission.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, la commission a entendu M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales.

Le secrétaire d'Etat s'est félicité de la croissance du budget des relations culturelles internationales qui progresse de 19 %, portant la part de l'action culturelle extérieure de 37,2 % à 40 %, compte tenu de la rebudgétisation de Radio France Internationale.

La capacité d'adaptation que traduit ce budget se lit dans le quintuplement des crédits consacrés aux pays de l'Est. M. Thierry de Beaucé a déploré qu'aucune mesure nouvelle ne figure pour l'aide publique au développement. Des procédures conjointes avec le ministère des finances seront étudiées pour remédier à cette situation.

M. Thierry de Beaucé a expliqué que la D.G.R.C.S.T. (Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques) a fait l'objet d'une remise en ordre tendant à mieux ajuster les engagements aux disponibilités financières et qu'une réflexion a par ailleurs été engagée, afin de moderniser l'outil de coopération "hors champ".

M. Thierry de Beaucé a rappelé la restructuration dont avait bénéficié le réseau de l'enseignement français à l'étranger qui a permis d'améliorer la situation des personnels sans sacrifier le nombre des emplois.

70 millions de francs de mesures nouvelles sont affectés au nouveau réseau : 40 millions de francs dans le cadre des mesures dites "Jospin", et 30 millions de francs de provision pour la hausse des rémunérations du

personnel détaché. Quinze créations d'emplois d'expatriés sont opérées et la réforme des rémunérations permet de dégager une enveloppe destinée à financer 40 emplois.

M. Thierry de Beaucé a indiqué que d'ici quelques semaines, le décret de mise en place de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger serait publié.

Évoquant la coopération avec l'Europe de l'Est, **M. Thierry de Beaucé** a indiqué que les crédits de 510 millions de francs affectés à cette action s'inscrivaient dans la politique arrêtée dès le 25 avril dernier.

La formation des hommes, l'enseignement du français, le développement de notre présence par la création de centres culturels constituent avec l'extension de l'action audiovisuelle extérieure (par Canal France International notamment), les quatre pôles de cette coopération.

S'agissant de l'action radiophonique extérieure, **M. Thierry de Beaucé** a souligné les efforts menés par Radio France Internationale en vue d'accroître ses programmes et développer son confort d'écoute. La SOFIRAD, par l'intermédiaire de la SOMERA, joue également au Proche et Moyen-Orient un rôle capital.

M. Thierry de Beaucé a ensuite évoqué le développement de l'offre audiovisuelle française, qu'il s'agisse, en Europe, de la Sept, de TV5 ou d'Antenne 2, au Maghreb de TV5, de C.F.I. et d'Antenne 2, en Afrique et au Proche-Orient par le développement de C.F.I., et en Amérique enfin par l'extension de TV5 et la diffusion d'Antenne 2 à New York.

A l'issue de l'exposé de **M. Thierry de Beaucé**, **M. Paul Alduy** l'a interrogé sur sa conception de la concurrence entre R.F.I. et la SOMERA dans le Golfe; sur les crédits consacrés aux bourses, sur l'absence de mesures nouvelles pour l'aide au développement et sur la modicité des subventions d'investissement prévues pour financer les créations de centres et instituts culturels en Europe de l'Est.

M. Xavier de Villepin a interrogé le secrétaire d'Etat sur l'affectation à R.F.I. d'une fréquence FM en France, sur l'interruption de la diffusion de TV5 en Afrique, sur les lycées français d'Alger et de Rome. **MM. Xavier de Villepin et Paul d'Ornano** ont également interrogé le ministre sur l'avenir du lycée de Tobago.

M. Robert Pontillon s'est félicité de l'accroissement de l'action culturelle mais s'est inquiété de la situation faite aux pays d'Amérique latine.

M. Jean Garcia s'est interrogé sur les crédits de l'enseignement français à l'étranger ainsi que sur la dotation financière plus avantageuse pour les alliances que pour les centres culturels.

Enfin, **MM. André Rouvière et Jean Lecanuet, président**, se sont enquis auprès du ministre de la politique de bourses qui serait suivie à l'égard de la Chine dans le cadre de la relance de la coopération avec ce pays.

S'agissant du Golfe, **M. Thierry de Beaucé** a noté que 2,6 milliards de francs d'aide bilatérale étaient affectés au Maghreb. Reconnaisant l'absence de mesures nouvelles, **M. Thierry de Beaucé** a estimé que 250 millions de francs seraient nécessaires pour augmenter cette aide et que des formules nouvelles, en liaison avec le ministère des finances, étaient à l'étude.

Les bourses ne bénéficient en effet pas de mesures nouvelles, ce qui constitue un problème pour les étudiants étrangers en France. **M. Thierry de Beaucé** a estimé par ailleurs opportun d'effectuer une politique plus sélective en la matière.

M. Thierry de Beaucé a reconnu que les 20 millions de francs prévus au titre V pour les mesures nouvelles en faveur des centres et instituts culturels sont certes insuffisants, mais que des dotations spécifiques au titre V permettront de louer des locaux dans l'attente d'une solution définitive.

M. Thierry de Beaucé a indiqué que les négociations évoluaient favorablement en ce qui concerne le lycée de

Rome et que les débats sur le lycée d'Alger ne portaient que sur l'éventuelle réciprocité d'octroi d'un terrain.

Evoquant le cas du lycée de Tokyo, **M. Thierry de Beaucé** a fait valoir que la solution qu'il proposait quant au terrain d'implantation n'avait pu recueillir jusqu'à présent l'aval des Français concernés, ce qui était à l'origine du blocage de la situation. **M. Thierry de Beaucé** a indiqué que l'interruption de la diffusion de TV5 en Afrique n'était due qu'au changement de satellite et que la situation devait être rétablie à bref délai.

Le secrétaire d'Etat a estimé avec **M. Robert Pontillon** que la présence française était trop modeste en Amérique latine, et reconnu la nécessité du soutien accordé dans ces pays aux alliances françaises.

Evoquant à l'intention de **M. Jean Garcia** le budget de l'enseignement français à l'étranger, **M. Thierry de Beaucé** a fait état des nouveaux postes qui seraient affectés au réseau d'enseignement français à l'étranger, et indiqué que l'essentiel des actions en faveur des centres culturels étaient dirigés sur les pays d'Europe de l'Est. laissant apparaître une différence de dotation par rapport aux alliances.

M. Thierry de Beaucé a précisé que la décision des Douze de reprendre la coopération avec la Chine était récente et qu'elle n'a pas pu encore être prise en compte sur le plan financier.

Enfin, à **M. Robert Pontillon** qui demandait au secrétaire d'Etat s'il était concevable d'acheter des tranches horaires sur des émetteurs ondes moyennes, **M. Thierry de Beaucé** a répondu qu'il n'existait pratiquement pas d'émetteurs de ce type disponibles.

Jeudi 25 octobre 1990 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. **M. Roland Dumas** a

inscrit son intervention dans le contexte d'une activité internationale très dense : la crise du Golfe, le Liban et le conflit israélo-palestinien, mais aussi les grandes échéances européennes, la rencontre entre le président de la République et M. Gorbatchev et le sommet de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe qui doit se tenir à Paris en novembre prochain.

Evoquant la crise du Golfe, **M. Roland Dumas** a dressé un bilan des événements intervenus depuis le 2 août, marqué par trois faits majeurs : la détermination de la communauté internationale et le maintien de sa solidarité, les premiers effets, perceptibles, de l'embargo, et, enfin, très récemment l'annonce de la libération des otages français.

Le ministre d'Etat a estimé que la solidarité de la communauté internationale ne s'était jamais démentie. Les Nations Unies s'apprêtent à adopter de nouvelles résolutions condamnant notamment le non respect des Droits de l'Homme au Koweït.

M. Roland Dumas a indiqué que de nombreux renseignements permettaient de penser que l'embargo produisait désormais des effets très sensibles. A cet égard, il a insisté sur la part importante prise par la France dans le contrôle de l'embargo. Ainsi la marine française a-t-elle procédé à quelque 2 000 contrôles et à une quarantaine d'arraisonnements.

Evoquant l'annonce de la libération des otages français, **M. Roland Dumas** a souligné la satisfaction que chacun ressentait.

Pour le ministre d'Etat, "la prise d'otage est un acte contraire au droit international et à la morale simple. Partant de cette constatation, nous n'avons pas à exprimer notre gratitude, il s'agit d'une réparation. Cette réparation justifie notre satisfaction mais n'appelle pas de remerciements".

M. Roland Dumas a déclaré qu'"aucune tractation n'avait eu lieu, ni avant, ni après" et que la France

"continuait de réclamer la libération de tous les otages" et que "cette libération n'était pas de nature à modifier l'attitude résolue qui est la nôtre"

Evoquant les perspectives des développements futurs de la crise, **M. Roland Dumas** a indiqué que si l'Irak manifestait une volonté de se plier aux volontés des Nations Unies, la France en mesurerait la réalité et ferait tout pour qu'une solution pacifique puisse prévaloir. Cependant, pour le ministre d'Etat, malgré la libération des otages, "rien d'essentiel ne s'est produit sur le fond qui soit de nature à modifier les données du problème".

Interrogé par **M. Michel Poniatowski** sur la signification de la décision, annoncée par Saddam Hussein, de libérer les otages français retenus en Irak, **M. Roland Dumas** a estimé que cette initiative, loin de résulter d'une quelconque "improvisation" de la part du président irakien, correspondait au contraire à la volonté de favoriser la "dislocation" de la solidarité internationale qui s'était manifestée à l'encontre de l'Irak à l'occasion de la crise du Golfe.

En réponse à une question de **M. Claude Estier**, **M. Roland Dumas** a affirmé que les otages français, retenus sur les sites stratégiques, étaient en ce moment même regroupés à Bagdad.

Avec **M. André Bettencourt**, **M. Roland Dumas** est revenu sur la mise en oeuvre, par la France, de l'embargo maritime. Il a, à cet égard, précisé que les contrôles effectués en mer par des bâtiments français concernaient tous les navires en transit dans la région du golfe arabo-persique, quelle que soit la destination, et que, par ailleurs, ces contrôles se limitaient dans la plupart des cas à des interpellations radiophoniques.

M. Robert Pontillon ayant alors évoqué l'attitude de l'Iran à l'égard de la crise du Golfe, **M. Roland Dumas** a estimé que, en dépit des réticences qu'inspirerait à l'Iran une présence américaine prolongée dans le Golfe, l'Iran avait manifesté sa volonté, non seulement de ne pas

contribuer à aggraver la situation et de privilégier le respect de l'embargo, mais aussi de rechercher une solution régionale au problème de la sécurité dans la région du Golfe.

M. Marc Lauriol a interrogé le ministre d'Etat sur le parallèle que certains pourraient être tentés d'établir entre, d'une part, la libération, apparemment sans condition ni tractation, des otages français et, d'autre part, les déclarations récentes de l'ambassadeur d'Irak sur la libération des otages d'autres pays, qui dépendrait, selon l'ambassadeur, de l'attitude de leur gouvernement à l'égard de l'Irak. Le ministre d'Etat a fait valoir que la libération des otages français avait été présentée par les autorités irakiennes comme résultant du fait que la France ne serait plus animée par des intentions agressives, ce qui est une évidence puisque la France a déployé des troupes dans la région dans le cadre des résolutions des Nations Unies.

Avec **M. Xavier de Villepin**, le ministre d'Etat a évoqué la politique française à l'égard du Liban. Le ministre d'Etat a évoqué l'action menée par la France au Conseil de sécurité afin d'aboutir à l'adoption d'une résolution sur le Liban. Il a fait observer que cette action se heurtait à des réticences intérieures au Liban même. Evoquant les accords de Taef, **M. Roland Dumas** a noté qu'ils avaient permis d'asseoir une légalité reconnue par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. à plusieurs reprises. En dépit de leurs imperfections, dans la situation actuelle, ces accords ont été généralement considérés comme l'un des seuls moyens susceptibles de permettre un apaisement au Liban.

M. Claude Mont a interrogé le ministre d'Etat sur la détermination de la coalition anti-irakienne à évoquer également les atteintes portées aux Droits de l'Homme au Liban.

M. Roland Dumas a reconnu que rien dans la situation du Liban n'est de nature à satisfaire quiconque,

mais il a observé que la France, seule, portait à ce pays une attention particulière.

M. Jean Lecanuet s'est associé sur ce point aux propos de **M. Roland Dumas**, estimant que l'action de la France en faveur du Liban se poursuivait dans l'indifférence internationale.

M. Guy Cabanel a interrogé **M. Roland Dumas** sur la situation du général Aoun, ainsi que sur l'attitude qu'il convenait d'avoir à l'égard des familles des otages, dans l'attente de leur libération prochaine. Il s'est enfin enquis, auprès du ministre, des objectifs de la France au Proche-Orient et de la position qu'elle adopterait dans le cas d'un déclenchement d'opérations militaires. Il a enfin demandé des précisions concernant l'attitude des Soviétiques en Irak.

Pour ce qui est du général Aoun, **M. Roland Dumas** a indiqué que les discussions se poursuivaient avec les autorités libanaises.

Dans le Golfe, la France applique les résolutions des Nations Unies. Si des opérations militaires devaient être envisagées, il a été constamment répété qu'une éventuelle intervention française dépendrait exclusivement de la décision du président de la République.

Quant à la présence soviétique en Irak, **M. Roland Dumas** a indiqué que l'U.R.S.S. procédait à une réduction progressive du nombre de ses coopérants présents dans ce pays.

Sur ce qu'il a appelé "l'après crise", **M. Roland Dumas** a noté que le retrait du Koweït et le retour à la situation antérieure constitueraient une solution à la crise actuelle. Mais, en toute hypothèse, il faudrait envisager, comme l'avait indiqué le président de la République dans son discours aux Nations Unies, la mise en oeuvre d'un processus tendant à réduire le potentiel militaire de la région dans le cadre d'un système de sécurité régional.

En réponse à **M. Jean-Pierre Bayle** qui l'interrogeait sur la position de l'Iran dans la crise, **M. Roland Dumas** a

estimé que les négociations de paix conclues entre ce pays et l'Irak permettaient à Bagdad d'opérer un redéploiement de ses forces vers le Koweït. Il a noté que la position de l'Iran à l'égard de l'Irak restait marquée par la plus grande circonspection.

M. Jean-Pierre Bayle ayant fait remarquer au ministre d'Etat que la politique des Irakiens au Koweït conduisant à anéantir l'identité de ce pays rendait aléatoire toute consultation électorale éventuelle, **M. Roland Dumas** a estimé que l'évacuation du Koweït suivie d'élections libres constituerait tout de même un "moindre mal" par rapport à la situation actuelle.

Interrogé par **M. Jean Garcia** sur l'attitude des différents pays arabes à l'égard d'une solution pacifique à la crise du Golfe, **M. Roland Dumas** a estimé que les tentatives de solutions pacifiques au conflit se heurtent, à ce jour, à l'intransigeance du président irakien.

A une question de **M. Max Lejeune** sur les raisons du maintien des relations diplomatiques franco-irakiennes au lendemain du sac des locaux de l'ambassade de France au Koweït, **M. Roland Dumas** a objecté que la rupture des relations bilatérales aurait eu notamment pour inconvénient de priver les ressortissants français retenus en Irak et au Koweït d'un appui indispensable.

Revenant à la demande de **M. Paul d'Ornano** sur l'avenir de la région du Golfe et notamment sur le risque résultant d'un potentiel militaire irakien qui sortirait intact de la crise actuelle, **M. Roland Dumas** a estimé, avec **M. André Rouvière**, qu'une conférence internationale sur la sécurité et le désarmement dans la région, dont les Etats-Unis admettaient désormais le principe, pourrait permettre de définir les conditions nécessaires pour garantir la paix dans la région.

M. Roland Dumas a, d'autre part, ajouté qu'une conférence internationale était seule susceptible d'apporter une solution au problème israélo-palestinien.

A l'issue du débat consacré à la situation internationale, **M. Jacques Genton** est intervenu pour demander au ministre d'Etat que Madame Elisabeth Guigou, ministre chargé des questions européennes, soit prochainement entendue à l'occasion d'une réunion commune de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Le président Jean Lecanuet a proposé que le ministre chargé des questions européennes puisse être entendu dès que possible par la délégation pour les Communautés européennes, alors que le ministre d'Etat pourrait, au mois de décembre, tirer les conclusions des prochains grands rendez-vous européens prévus pour le début du mois de décembre dans le cadre d'une réunion de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui pourrait être élargie à la délégation que préside **M. Jacques Genton** ainsi qu'au Bureau du Sénat, s'il en manifestait le souhait.

M. Roland Dumas a ensuite présenté le **projet de budget pour 1991 de son département ministériel**. Ce budget s'élève à 13,135 milliards de francs, soit une progression brute de 10,65 % et de 9,9 % si l'on excepte la rebudgétisation de Radio France Internationale et l'effet-change.

Quatre priorités expliquent la progression enregistrée cette année :

- la coopération avec les pays de l'Est (630 millions de francs) ;
- l'accueil des demandeurs d'asile, qui se traduit par un abondement de 122 millions de francs en faveur de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides ;
- le redressement de l'outil diplomatique -notamment l'informatique (25 millions de francs), la sécurité (32 millions de francs) et la communication (4 millions de francs) ;

- diverses mesures en faveur du personnel -notamment l'application des mesures de revalorisations indiciaires "Durafour" et "Jospin" à hauteur, respectivement, de 22,5 et 44,6 millions de francs.

M. le ministre d'Etat a ensuite fait état de la question de l'aide publique au développement. Celle-ci, globalement, progresse en 1991 pour atteindre 0,56 % du produit intérieur brut. Toutefois, M. Roland Dumas a déploré que la structure de cette aide révèle une diminution de la part relevant du ministère des affaires étrangères au profit de celle du ministère des finances. Pour le ministre d'Etat, l'aide financière ne doit pas se faire au détriment de la coopération technique.

M. Roland Dumas a évoqué ensuite le centre de conférences internationales dont la réalisation commencera l'an prochain. Son financement sera assuré par la vente de certains avoirs immobiliers appartenant à l'Etat.

Avec MM. Claude Mont et Jean-Pierre Bayle, M. Roland Dumas a traité du problème que constitue la répartition des responsabilités en matière d'aide publique au développement entre les différents départements ministériels compétents. Si, ainsi que l'a estimé M. Roland Dumas, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération et du développement sont parvenus à trouver une formule satisfaisante de gestion commune, en revanche le glissement de l'aide publique au développement vers le ministère de l'économie et des finances correspond à une évolution regrettable à laquelle il convenait de trouver une solution.

M. Claude Mont ayant abordé les difficultés susceptibles de résulter de la stagnation des effectifs du ministère des affaires étrangères, dans un contexte général d'alourdissement des tâches imparties aux agents diplomatiques et consulaires, M. Roland Dumas a indiqué que l'informatisation des services consulaires

devrait permettre, à terme, d'alléger la charge de travail pesant sur une partie des personnels du Quai d'Orsay.

MM. Claude Mont et Roland Dumas sont ensuite revenus sur le redéploiement de la carte diplomatique française, dans le contexte issu de l'unification allemande et des réformes est-européennes. Le ministre d'Etat a, à cet égard, évoqué les perspectives ouvertes par la création, dans différents pays est-européens, de quelque sept consulats généraux et centres culturels.

Interrogé par **M. Claude Mont** sur le déclin des crédits consacrés à l'entretien et à l'acquisition des immeubles, **M. Roland Dumas** a précisé que la diminution des autorisations de programme inscrites au projet de loi de finances pour 1991 correspondait à l'achèvement récent de différentes opérations immobilières. S'agissant des projets immobiliers à venir, **M. Roland Dumas** a évoqué la surélévation d'un bâtiment du Quai d'Orsay, la construction d'un nouvel immeuble à Nantes et la rénovation de la chancellerie française à Mexico.

Puis **MM. Roland Dumas et Claude Mont**, rendant hommage aux diplomates français du Koweït, ont estimé que ceux-ci devaient être rapatriés avec les otages français récemment libérés par Saddam Hussein, sans que ce geste ne puisse toutefois être interprété comme une acceptation par la France de l'annexion du Koweït par l'Irak.

A la demande de **MM. Guy Cabanel et Michel Crucis**, **M. Roland Dumas** a estimé que l'importance de la participation financière française au budget de la Communauté européenne devait, dans certains cas, être appréciée au regard du "retour" induit, pour la France, de son appartenance à la C.E.E.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de la défense.

Le ministre a tout d'abord décrit le dispositif Daguet, dont la mission est de participer à la défense de l'Arabie Saoudite. Il a noté que la cité du roi Khaled servait de base arrière à nos forces terrestres en recueillant notamment nos 48 hélicoptères de combat ainsi que le groupement de soutien logistique. Les autres unités, composées notamment de 48 AMX.Roue Canon et de Véhicules de l'Avant Blindés, sont mobiles. Le dispositif aérien est basé à El Hasa et sa mission principale est l'appui aux troupes au sol, sa mission secondaire étant la participation à la défense aérienne d'Arabie Saoudite.

Abordant le glissement en cours de nos forces terrestres qui les éloigne d'une trentaine de kilomètres par rapport à leurs positions actuelles, le ministre a souligné le caractère évolutif d'un dispositif essentiellement mobile, ayant vocation à s'adapter en permanence à la réalité prévisible des capacités de l'adversaire potentiel et des moyens amis.

Le ministre a ensuite rappelé les grandes lignes des opérations Busiris, menée au profit des Emirats arabes unis, et Méteïl mis en place au profit de la défense du Qatar (8 Mirage F1). Faisant le bilan de la mission Artimon de contrôle de l'embargo, le ministre de la défense a rappelé que 2.300 reconnaissances de navires ont été effectuées, et qu'une trentaine de bâtiments suspects ont été visités.

Le ministre a rappelé par ailleurs les mesures de coopération mises en oeuvre dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale notamment dans le domaine naval. Il a indiqué que 34 navires appartenant à des pays membres de l'U.E.O. étaient présents dans la zone .

S'agissant des perspectives d'évolution, le ministre de la défense a insisté sur le fait que l'embargo restait la meilleure chance de la paix. Il a noté, en citant plusieurs exemples, que les effets de l'embargo devenaient de plus en plus contraignants, notamment pour l'industrie irakienne. Le ministre a souligné que, quelle que soit l'issue de la crise, il conviendrait de mettre sur pied des contrôles

renforcés dans le domaine des exportations d'armement sophistiqués comme dans celui de la prolifération des technologies balistiques, chimiques et nucléaires.

Traitant en dernier lieu des enseignements à tirer du déploiement français, **M. Jean-Pierre Chevènement** a mis en exergue la qualité des hommes, l'adaptation de l'outil militaire, la validité du concept de la force d'action rapide et, enfin, la cohérence du dispositif de gestion de la crise adopté par la France.

Il a insisté sur la nécessité de maintenir un effort de défense, face aux incertitudes qui caractérisent la situation internationale, et compte tenu du fait que la volonté d'affirmer le rôle de la France dans la défense du droit comportait une dimension militaire.

Pour terminer, le ministre a engagé une réflexion sur l'équilibre à rechercher entre la conscription et le professionnalisme dans l'organisation du principe de la conscription.

Le président Jean Lecanuet s'est interrogé avec le ministre -qui a émis plusieurs hypothèses à cet égard- sur les raisons de l'éloignement des forces françaises de l'essentiel du dispositif américain et sur la solution de continuité qui paraissait exister entre les deux dispositifs.

Avec **M. Michel Poniatowski**, **M. Jean-Pierre Chevènement** a évoqué la qualité des hommes et des matériels déployés en Arabie Saoudite et dans les Emirats arabes unis. Il a estimé que la crise du Golfe présentait l'occasion d'expérimenter l'évolution des concepts stratégiques français dans un sens interarmées.

En réponse à une question de **M. Robert Pontillon**, **M. Jean-Pierre Chevènement** a confirmé le report, à l'échéance de 1998, de la mise en service du porte-avions nucléaire français.

Interrogé par **M. Robert Pontillon** sur les perspectives ouvertes à l'U.E.O. par la crise du Golfe, **M. Jean-Pierre Chevènement** a estimé que celle-ci avait constitué un précédent pour un renforcement du rôle de

l'Union de l'Europe occidentale. Il a, d'autre part, fait observer que la réflexion mise en oeuvre au sein de l'OTAN sur le rééquilibrage et la rénovation de l'alliance atlantique pourrait opportunément s'inspirer de l'évolution récente de l'UEO.

M. Michel Chauty ayant déploré l'insuffisance des moyens en artillerie mis à la disposition des forces françaises déployées dans le Golfe, **M. Jean-Pierre Chevènement** a indiqué que l'adaptation des moyens français à la menace devait être appréciée en fonction de l'interopérabilité des forces alliées.

MM. Michel Chauty et Jean-Pierre Chevènement ont alors abordé le problème de la relève des unités françaises déployées sur le théâtre des opérations.

M. Jean-Paul Chambriard a évoqué avec le ministre l'état du porte-avions *Clemenceau*.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les moyens d'information électroniques français déployés dans le cadre de l'opération *Daguet* ainsi que sur l'abandon du programme *Orchidée*.

M. Marc Lauriol et le ministre ont eu un échange de vues sur la capacité de la France à mener plusieurs interventions simultanées en dehors du territoire national.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 23 Octobre 1990 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président. La commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 19 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils d'administration des organismes du régime général de Sécurité sociale et à l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale, et portant dispositions transitoires, sur le rapport de M. Bernard Seillier, rapporteur.

Après avoir entendu M. Marc Boeuf présenter l'amendement n° 4 à l'article 2 relatif aux pouvoirs de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, la commission, à la suite des interventions de MM. Bernard Seillier, rapporteur, Paul Souffrin et de Mme Hélène Missoffe, s'en est remise à la sagesse du Sénat.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 5 et 6 du Gouvernement à l'article 4, relatifs aux candidatures individuelles des représentants des travailleurs indépendants aux conseils d'administration des organismes de sécurité sociale.

Sur ce même article 4, la commission a également donné un avis favorable à l'amendement n° 7 du Gouvernement relatif à la suppléance des représentants des travailleurs indépendants.

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

Mardi 23 octobre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Michel Charasse, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 1991.**

Après avoir brièvement présenté les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale à la première partie du projet de loi de finances, **M. Michel Charasse** a répondu aux questions des membres de la commission.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a interrogé le ministre sur les rumeurs d'un projet de collectif qui serait d'ores et déjà envisagé pour le début de 1991 et comporterait une réduction de crédits de 15 milliards de francs. Il a également posé des questions sur l'absence, dans le projet de loi de finances, de mesures concernant la fiscalité agricole et les droits de succession ainsi que sur les prévisions macro-économiques pour 1990 et 1991.

Evoquant la pratique des annulations de crédits en cours d'année, **M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur la cohérence de la démarche du Gouvernement, qui s'oppose pendant la discussion budgétaire aux réductions de crédits proposées par le Sénat et qui annule des dépenses sitôt la loi de finances promulguée.

En réponse, **M. Michel Charasse**, après avoir rappelé les termes de la loi organique relative aux lois de finances, qui autorise les annulations de crédits, a indiqué qu'aucun collectif 1991 n'était aujourd'hui préparé par le Gouvernement et que la création, évoquée par la presse, d'un fonds conjoncturel avait été envisagée en août, au début de la crise, mais que le Gouvernement avait finalement préféré limiter la croissance des crédits dans le projet de loi de finances. Il a rappelé que l'annulation de certains crédits au début de l'année 1990 avait été imposée par les nouvelles dépenses induites par le plan en faveur de l'éducation nationale.

Il a ensuite indiqué que des mesures spécifiques interviendraient en matière de fiscalité agricole en seconde partie du projet de budget, mais qu'il serait souhaitable de reclasser ces mesures en première partie au cours de la discussion au Sénat.

Evoquant les droits de succession, il a relevé que le projet de loi de finances comportait la révision des abattements de droit commun, qui passeraient de 275.000 à 300.000 francs (et 330.000 francs pour le conjoint survivant), ces abattements étant en outre dorénavant indexés.

Enfin, **M. Michel Charasse** a indiqué qu'il n'était pas envisagé de modifier les prévisions d'inflation, compte tenu du nombre et de l'importance des incertitudes dans ce domaine.

M. Robert Vizet a demandé s'il était envisagé d'étendre le dispositif de la taxe départementale sur le revenu aux impôts prélevés par les communes. Il a souhaité connaître les conséquences des révisions des taux d'inflation sur la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et s'est interrogé sur les effets de la suppression de l'allocation de scolarité. Il a demandé des précisions sur l'article 15 du projet de loi de finances modifiant le critère de non imposition pour le bénéfice des dégrèvements d'impôts locaux. Il a enfin noté les difficultés liées au

recouvrement simultané de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

M. Jean Cluzel, après avoir constaté le manque de moyens financiers du secteur audiovisuel public, s'est interrogé sur les moyens de lutter contre la fraude et les insuffisances du recouvrement de la redevance télévision.

M. André-Georges Voisin, après être revenu sur les conséquences de la suppression de l'allocation de scolarité sur les petites communes, a demandé des précisions sur le revenu minimum d'insertion. Il a souhaité que les crédits inscrits aux budgets départementaux en faveur de l'insertion non consommés ne soient pas obligatoirement reportés et que l'assurance personnelle des bénéficiaires du R.M.I. puisse être financée sur ces crédits.

M. Geoffroy de Montalembert a demandé si la réduction de la déduction forfaitaire de revenus fonciers, prévue par l'article 16 du projet de loi de finances, s'appliquait aux seules propriétés urbaines. Il a également fait part des problèmes d'interprétation des différents documents administratifs qui ne distinguent pas toujours clairement propriété urbaine et propriété rurale.

M. René Monory a demandé des précisions sur la croissance prévue pour 1991. Il a indiqué que, d'ores et déjà, le taux de 1,1 % envisagé pour l'Allemagne par les instituts de conjoncture, les conséquences de la réduction du déficit budgétaire américain et le niveau prévisible du dollar empêcheraient d'atteindre les 2,7 % prévus pour 1991. Il a estimé que le taux réel de la croissance serait de 1,2 %, ce qui implique une perte de recettes fiscales de l'ordre de 90 milliards de francs.

M. Jacques Oudin a demandé au ministre s'il était d'accord avec le principe, la procédure, et les modalités prévus pour la contribution sociale généralisée. Il s'est interrogé sur le respect des engagements de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale, ainsi que sur l'ampleur des investissements autoroutiers.

M. Paul Loridant a souhaité avoir des précisions sur l'ampleur des investissements autoroutiers et l'enveloppe des emprunts autorisés. Il a demandé quel serait le taux d'inflation en 1990 en glissement et en moyenne.

M. Emmanuel Hamel s'est enquis des suites qui seraient apportées aux suggestions de la fédération nationale des exploitants agricoles concernant l'impôt foncier non bâti, les droits de succession, le régime des déductions en matière de fioul et d'une façon générale le financement de l'agriculture.

M. Paul Girod a observé que la majoration des valeurs imposables à la taxe locale d'équipement, présentée comme la contrepartie de la suppression de "l'allocation Barangé", se traduirait par l'augmentation d'un point de la fiscalité, ce qui était particulièrement mal venu, alors que des campagnes d'opinion se développent à l'encontre de la fiscalité locale. Il s'est interrogé sur les conséquences du mécanisme d'indexation de la D.G.F. et a, enfin, déploré l'évolution insuffisante des crédits destinés à la sécurité civile au sein du budget de l'intérieur.

M. Henri Goetschy a observé que les conventions financières prévues par les syndicats intercommunaux n'étaient pas correctement prises en compte pour la répartition de la D.G.F.

M. Christian Poncelet, président, a considéré que l'imposition des plus-values, notamment agricoles, prévue par l'article 71 du projet de loi de finances était inopportune dans le cadre de la crise agricole actuelle. Il a demandé des précisions sur les différentes simulations prévues par la loi, notamment celles concernant la taxe départementale sur le revenu.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Charasse** a indiqué :

- qu'il n'était pas envisagé d'étendre le mécanisme de taxation sur le revenu à la fiscalité communale ;
- que les simulations imposées par la loi étaient nombreuses et portaient sur le fonds interdépartemental

de solidarité, le fonds intercommunal de solidarité, la cotisation minimum de taxe professionnelle et la taxe départementale sur le revenu. Il a relevé à ce sujet que la péréquation des recettes fiscales devrait être complétée par une analyse de la péréquation des charges afin que les élus locaux aient tous les éléments à leur disposition pour se prononcer ;

- que si une révision des hypothèses de croissance et de hausse des prix intervenait avant la fin d'année, la D.G.F. actuellement prévue pour 1991 serait immédiatement modifiée en conséquence ; dans le cas contraire, une régularisation interviendrait en 1992 en fonction des évolutions réellement intervenues ;

- que l'article 15 éliminait certains abus concernant des personnes non imposables, soit en vertu de dispositions fiscales particulières (avoir fiscal supérieur à l'impôt sur le revenu), soit en vertu de conventions internationales ; désormais, ces personnes ne seront plus dégrevées de taxe d'habitation, ce qui procure 650 millions de francs d'économie à l'Etat ;

- que le système de l'allocation de scolarité était imparfait et que l'augmentation des bases de la taxe locale d'équipement correspondait à l'évolution de l'inflation ; il a d'ailleurs souhaité que davantage de communes instituent cette taxe ;

- qu'il n'était pas possible de reporter la date de recouvrement de la taxe foncière mais que des consignes seraient données aux services intéressés pour ne pas faire preuve de rigueur excessive dans l'application des dates limites.

Le ministre a ensuite indiqué que le recouvrement de la redevance audiovisuelle se traduisait, en raison des fraudes, par une perte de l'ordre de 1,5 à 1,8 milliard de francs. Il a suggéré qu'un recouplement soit fait entre le fichier de la redevance et celui de la taxe d'habitation, dans la mesure où le montant de celle-ci n'est pas couvert par le secret et est disponible dans toutes les mairies ; il n'a

pas caché, toutefois, que la commission nationale informatique et libertés (C.N.I.L.) était opposée à ce projet.

Il a également noté que la fraude aux vignettes automobile représentait un manque à gagner de 1 milliard de francs et a suggéré que des mesures plus coercitives, comme l'immobilisation des véhicules, interviennent à ce sujet.

Puis, **M. Michel Charasse** a suggéré de soumettre à **M. Claude Evin**, ministre compétent, les différentes réformes du régime du R.M.I. évoquées par les intervenants.

Il a précisé que le taux de déduction forfaitaire appliqué aux immeubles ruraux resterait fixé au taux de 10 % ; pour les immeubles urbains, le taux de 5 % prévu à l'origine dans le projet de loi de finances a par ailleurs été remonté à 8 % lors des débats de l'Assemblée nationale.

Il a indiqué que rien ne pouvait conduire à penser que la croissance serait inférieure de 1,5 point au taux prévisionnel et que les prévisions des instituts de conjoncture allemands étaient elles-mêmes très différentes des prévisions du Gouvernement fédéral.

Il a relevé que le principe, les modalités et la procédure de la contribution sociale généralisée avaient été arrêtés par le Gouvernement, cette disposition figurant en deuxième partie du projet de loi de finances parce que son rendement et son impact sont neutres sur l'article d'équilibre. Il a également estimé que ce dispositif redonnait au Parlement une partie de son pouvoir dans la fixation des ressources de la sécurité sociale.

Il a indiqué que les taux d'inflation prévus à ce jour pour l'année 1990 s'établissaient à + 3,6 % en glissement et à + 3,2 % en moyenne.

Il a noté qu'en matière de sécurité civile le choix n'était pas arrêté entre une politique d'achat d'avions et une politique de prévention. Il a insisté pour que les autorités municipales, titulaires du pouvoir de police d'Etat, exercent leurs droits, en imposant le débroussaillage. Il a

fait part de son expérience sur ce point en matière de nettoyage de cours d'eau et a souligné les succès enregistrés.

Il a annoncé que les agriculteurs bénéficieraient de mesures d'ordre général, concernant tant le fioul que les droits de succession.

Il a jugé le nouveau régime d'indexation de la D.G.F. très positif, dans la mesure où le rendement de la T.V.A. se révèle très inférieur aux prévisions depuis quelques mois.

Le ministre a, enfin, indiqué que l'entrée en vigueur effective au 1er janvier 1992 de la taxe départementale sur le revenu supposait un vote du Parlement au cours de la prochaine session de printemps. Il s'est engagé à remettre les simulations prévues à propos de ce dispositif début avril 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du commerce extérieur (économie, finances, budget II. Services financiers) pour 1991, sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial.

Evoquant tout d'abord l'évolution récente de nos échanges avec l'étranger, le rapporteur spécial a précisé que la nouvelle dégradation intervenue en 1989 résultait d'une aggravation de notre déficit industriel et d'un alourdissement de notre facture pétrolière, alors que le solde positif dégagé par le secteur agricole et agro-alimentaire atteignait un niveau record. Il a ensuite souligné que le léger redressement enregistré durant le premier semestre 1990 se trouvait désormais compromis du fait des conséquences de la crise du Golfe.

Procédant alors à l'analyse des crédits destinés au service de l'expansion économique à l'étranger, **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, a noté que le renforcement des moyens de fonctionnement des services s'accompagnait d'une nouvelle diminution des effectifs, et constaté que cette évolution traduisait les conséquences du programme de redéploiement géographique des postes implantés à l'étranger.

Après avoir présenté les crédits inscrits au titre des aides à l'exportation, **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, a indiqué que leur forte progression d'ensemble (+ 15,3 %) s'expliquait certes par l'accentuation des difficultés que connaissent les pays les plus endettés, mais retraçait aussi la poursuite d'une politique de prêt du Trésor permettant de répondre aux besoins des pays en voie de développement les plus solvables. Rappelant que l'appareil exportateur français demeure très concentré, il s'est félicité de l'efficacité croissante dont semble faire preuve la procédure d'assurance prospection ouverte aux P.M.E.

Enfin, **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, a estimé que la crise du Golfe rendait particulièrement délicate toute évaluation des charges qui seront supportées par la COFACE en 1991.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Arthuis** a demandé des précisions sur le mode de comptabilisation de nos échanges avec l'extérieur. Soulignant la forte progression des charges induites par les prêts du Trésor et les consolidations de dettes, il a souhaité connaître la liste des pays ayant bénéficié, au cours des années passées, de l'une ou l'autre de ces procédures. Enfin, évoquant les investissements français à l'étranger, il s'est interrogé sur les motifs ayant conduit la banque nationale de Paris à reprendre la banque d'investissement de l'Afrique occidentale (B.I.A.O.) et ses filiales africaines.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété des perspectives réelles que pouvaient offrir, à nos exportateurs, les marchés des pays de l'Est, à l'exception de la R.D.A., dès lors que ces Etats allaient être conduits à régler leur approvisionnement pétrolier au cours du marché et en devises à partir du 1er janvier prochain.

Après les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de budget du commerce extérieur pour 1991.

La commission a, enfin, procédé à l'examen du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1991 sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a d'abord relevé que les crédits destinés aux ports maritimes pour 1991 s'élevaient à 826,4 millions contre 827,6 millions de francs en 1990, soit un quasi-maintien en valeur absolue.

Il a observé que ce budget se caractérisait par une légère diminution (- 2,05 %) des interventions pour le remboursement des charges d'entretien et d'exploitation au titre de la loi du 20 juin 1965.

Cette réduction est, toutefois, compensée par la progression des crédits de fonctionnement (+ 1,63 %) et par la hausse des crédits de paiement alloués au profit des ports métropolitains (+ 3,4 %) pour le financement des investissements de capacité et des opérations de modernisation en capital.

Observant que le budget des ports maritimes apparaissait plutôt comme un budget de transition, il a souhaité que le Gouvernement développe la politique portuaire indispensable au maintien de l'activité des ports maritimes et s'engage à améliorer les conditions de desserte des établissements portuaires.

Sur le plan social, il a enfin constaté que le taux d'inemploi des dockers semblait s'aggraver à nouveau au début de 1990 et a rappelé que les gains de productivité importants résultant du recours à la technique des conteneurs nécessiteraient de prévoir des programmes d'adaptation d'effectifs pour certains ports.

En conclusion, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (V. Mer : ports maritimes) pour 1991.

Mercredi 24 octobre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, les principaux éléments du projet de loi de finances pour 1991 et du contexte économique dans lequel il se situe.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a tout d'abord présenté le contexte économique international caractérisé, selon lui, par une aggravation des déséquilibres et un renforcement des incertitudes, qui contribuent à souligner l'acuité d'un problème désormais prioritaire : le déficit d'épargne.

Paradoxalement, alors même que le principe de convergence des politiques économiques semble désormais un objectif essentiel pour l'ensemble des pays industrialisés, les divergences d'évolution de leur croissance s'accroissent. En particulier, les pays anglo-saxons accusent un retard de près de deux points sur le Japon et l'Allemagne. En outre, dans l'ensemble des pays industrialisés, la maîtrise des tensions inflationnistes ne peut être considérée comme acquise, compte tenu notamment de l'accélération des coûts salariaux.

Par ailleurs, après la vive progression enregistrée en 1988 et 1989, l'évolution du commerce mondial marque le pas, sans pour autant que des progrès significatifs aient été accomplis dans la réduction des déséquilibres majeurs des paiements courants. On assiste, en effet, à la conjonction d'un alourdissement des besoins de financement extérieur des pays industrialisés hors Japon et Allemagne, et d'une accélération de l'endettement des pays de l'Afrique subsaharienne et des pays en développement à revenu intermédiaire.

La persistance de niveaux élevés de taux d'intérêt traduit ce déséquilibre structurel entre demande d'investissement et offre d'épargne, l'instabilité croissante des marchés financiers reflétant par ailleurs la montée des incertitudes : crise du Golfe, incidence de la

réunification allemande, coût des réformes économiques dans les pays de l'Est, évolution de la situation américaine.

Dans ce contexte, l'économie française reste marquée par la persistance structurelle de handicaps lourds : le niveau de chômage demeure le plus élevé des grands pays industrialisés, malgré l'importance quantitative des créations d'emplois ; le retard d'investissement productif n'est toujours pas comblé et s'amplifiera nécessairement, dès lors que l'évolution prévue pour 1990 et 1991 confirme le ralentissement intervenu en 1989 ; le déficit industriel continue de s'alourdir.

Le rapporteur général a, en outre, insisté sur le problème fondamental des années immédiates, celui du financement des retraites. Il a indiqué qu'en 1985, l'équivalent des droits à la retraite représentait déjà 8.000 milliards de francs, soit l'équivalent de 2,6 fois le patrimoine financier des ménages, de 12 années de cotisations au titre des régimes de retraite par répartition ou encore de 40 années d'épargne financière à son niveau actuel.

Or, l'insuffisance de l'épargne entraîne celle de l'investissement, notamment en capacités de production, et constitue donc un facteur essentiel de la persistance d'un chômage élevé et de la poursuite de la dégradation du solde extérieur. Elle se traduit en outre mathématiquement par l'alourdissement du besoin de financement extérieur et implique le recours à l'emprunt, contribuant ainsi au maintien de taux d'intérêt élevés.

Face à l'importance du problème posé par l'insuffisance de l'épargne, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé que le projet de loi de finances s'inscrivait dans un cadrage incertain.

En effet, le budget repose sur une hypothèse "conventionnelle" en matière de prix du pétrole, - 25 dollars en 1991, alors que la moyenne établie par les différents instituts de conjoncture se situe à 28,4 dollars -, sur une hypothèse "volontariste" en matière de taux

d'intérêt - 9 %, alors que ni le respect du principe de convergence des politiques monétaires, ni la récente réaction des banques françaises à la baisse des réserves obligatoires, ni l'évolution de la situation américaine ne permettent de tabler avec certitude sur une baisse des taux, actuellement situés autour de 10 % - et sur une hypothèse "normative" en matière d'évolution salariale - qui, bien que jamais explicitement énoncée comme telle, apparaît comme la condition "sine qua non" du bouclage de l'exercice.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a considéré ensuite que le projet de loi de finances appelait deux critiques majeures : d'une part, il propose une réduction insuffisante du déficit budgétaire au regard du problème fondamental qu'est l'endettement de l'Etat, d'autre part il traduit, plus gravement encore, une réduction inadéquate de ce déficit.

En 1991, la charge de la dette, qui progresse de 9,9 %, s'élèvera à 138 milliards de francs, soit la moitié du produit attendu de l'impôt sur le revenu, ou plus de 80 % du produit de l'impôt sur les sociétés. L'évolution des dépenses est caractérisée par un dérapage manifeste des dépenses civiles de fonctionnement. Celles-ci progressent de 3 points de plus que la hausse des prix, et deux fois plus rapidement que les dépenses d'investissement. Cette forte progression résulte notamment de la poursuite d'un nombre élevé de créations d'emplois - 13.300 créations nettes - alors même qu'en 1990, le nombre d'emplois vacants dans la fonction publique s'élève à 29.000 postes, soit un chiffre qui dépasse le nombre total d'emplois créés au cours des deux dernières années.

Parallèlement, les allègements fiscaux sont moitié moins importants que l'année précédente et gagés, en outre, pour moitié, par des impôts nouveaux.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a estimé que, ainsi défini, le projet de loi de finances pour 1991 ne pouvait être considéré comme satisfaisant. Il a donc

effectué diverses propositions, dont l'objectif prioritaire est de combler l'insuffisance actuelle de l'épargne.

Dans un premier temps, il a jugé possible de parvenir à une réduction du déficit budgétaire identique à celle proposée par le Gouvernement tout en adoptant une démarche "vertueuse" : moins de dépenses, moins de recettes, donc des allègements fiscaux supplémentaires.

La réalisation d'économies sur les dépenses civiles de fonctionnement, pour un montant de l'ordre de dix milliards, ce qui représente une réduction de leur progression de 5,8 % à 3,3 %, permettrait de procéder à dix milliards d'allègements fiscaux supplémentaires, essentiellement destinés à renforcer les capacités d'épargne des ménages et des entreprises.

Il s'agirait d'une part de proposer un aménagement du barème de l'impôt sur le revenu, qui se traduirait par un allègement significatif du taux d'imposition des revenus moyens, et concernerait, en outre, les entreprises individuelles, qui ne bénéficient pas de la baisse de l'impôt sur les sociétés. Cette mesure serait complétée par une diminution des droits de succession.

Par ailleurs, afin de mieux orienter l'épargne vers les entreprises, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a proposé de réduire d'un point le taux de l'impôt sur les bénéfices distribués, et de procéder à une première réduction de l'impôt de bourse.

Enfin, pour tenir compte de la crise agricole, alors que le projet de loi de finances ne comporte aucune mesure fiscale significative, le rapporteur général a proposé un allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et l'accélération des possibilités de déduction de la TVA grevant le fioul à usage agricole.

En outre, dans un deuxième temps, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a estimé indispensable d'accroître significativement la réduction du déficit budgétaire.

Pour desserrer la contrainte insupportable que fait peser la dette sur le budget de l'Etat et sur la capacité de financement de la Nation, la reprise du programme de privatisations permettrait de financer une réduction massive du déficit budgétaire. Celui-ci pourrait être réduit de moitié par rapport au niveau atteint en 1990.

Concernant la T.V.A., **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a estimé que la réduction du taux moyen, qui demeurait un objectif essentiel, ne pouvait être envisagée cette année, compte tenu du rétrécissement des marges de manoeuvre. Il a regretté que l'effort n'ait pas été accompli alors que la forte progression des recettes fiscales le permettait, lors des exercices précédents. Il a considéré, en outre, que l'objectif de rapprochement avec le taux allemand devait tenir compte de la vraisemblable majoration de la T.V.A. en Allemagne, compte tenu des besoins de financement liés à la réunification.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jacques Oudin a souligné la gravité du problème posé par le déficit d'épargne, et l'insuffisance des efforts d'investissement, public comme privé. Il a, d'autre part, souhaité que soit posé le problème de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de T.V.A.

M. René Monory a souligné l'importance de la définition d'un véritable plan pluriannuel de privatisations. Il a insisté sur le caractère non prioritaire de la réduction du taux normal de T.V.A., qui ne peut être envisagée que lorsque la conjoncture entraîne une forte progression des recettes. Il a estimé que l'évolution prévisible de l'inflation se traduirait nécessairement par une amputation du pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'ordre de 2 à 2,5 % en 1991.

M. Maurice Couve de Murville s'est ému de la persistance et de l'ampleur, généralisées à l'ensemble des pays, des déficits budgétaires, considérant notamment qu'il s'agissait là d'un facteur essentiel du maintien des taux d'intérêts à un niveau élevé. Il a émis des réserves sur

l'intérêt de définir systématiquement la situation et la politique économiques de la France par comparaison avec l'Allemagne. Il a, en outre, tenu à souligner que l'échéance fixée pour l'harmonisation fiscale européenne était désormais repoussée au premier janvier 1997. Enfin, il a considéré que la réduction du déficit budgétaire devait être un objectif prééminent, par rapport à la réalisation d'allègements fiscaux supplémentaires. S'agissant de la progression des dépenses de fonctionnement, il a déploré le nombre élevé de membres du Gouvernement.

M. Robert Vizet a rappelé l'importance qu'il attachait à la réduction des inégalités et à la défense des intérêts des agriculteurs.

M. Philippe Adnot s'est inquiété du maintien d'une vive progression du train de vie de l'Etat, parallèlement à la poursuite d'un transfert de charges vers les collectivités locales. Il a souhaité que la commission obtienne des précisions sur ces transferts.

M. Jean-Pierre Masseret a contesté le principe d'une reprise du processus de privatisations et a souligné la nécessité d'une réduction rapide des droits de mutation.

M. Emmanuel Hamel a déploré l'absence totale de mesures favorables à la famille dans le projet de loi de finances.

Prenant l'exemple des dépenses d'aide sociale, **M. Henri Collard** a souhaité mettre en parallèle la poursuite d'une forte augmentation des dépenses de fonctionnement de l'Etat, contrastant avec les efforts réalisés par les collectivités locales.

M. Paul Loridant a évoqué la nécessité de revaloriser les tranches du barème de l'impôt sur le revenu, afin de tenir compte de l'insuffisance des estimations concernant l'évolution du taux d'inflation, déjà manifeste en 1990.

M. Maurice Blin a souhaité approfondir l'analyse de l'évolution comparée des investissements de l'Etat et des investissements des collectivités locales, dont la forte

progression explique pour une part importante l'augmentation de la fiscalité locale.

Répondant aux différents intervenants, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a rappelé l'effort fait cette année pour procéder à une analyse située plus en amont, afin de permettre une discussion plus approfondie du projet de loi de finances.

Il a indiqué que la suppression de la règle du décalage d'un mois ferait l'objet d'une proposition, considérant qu'il convenait de procéder progressivement par produits.

Il a souligné que c'était bien la nécessité de définir un plan de privatisations qui justifiait la discussion, dès le jeudi 25 octobre, de la proposition sénatoriale tendant à repousser le délai fixé par la loi de privatisation en date du 2 juillet 1986.

Il a considéré que la diminution du chômage, qui résulterait de la mise en oeuvre de ses propositions, constituait un instrument prioritaire de la réduction des inégalités.

Il a également estimé que recourir aux privatisations pour alléger le déficit budgétaire représentait un moyen privilégié de diminuer le besoin d'emprunt public et d'alléger la pression sur les taux d'intérêt.

S'agissant du problème du transfert des charges vers les collectivités locales, **M. Christian Poncelet, président**, a indiqué que des études étaient en cours, à sa demande, soit auprès des services du Sénat, soit auprès de la Cour des comptes.

En conclusion, la commission a approuvé les orientations et les propositions présentées par **M. Roger Chinaud, rapporteur général**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget de la culture et de la communication (culture) pour 1991, sur le rapport de **M. Jacques Valade**,

suppléant M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, empêché.

M. Jacques Valade a indiqué qu'avec plus de 12 milliards de francs, les crédits de la culture progressaient de 15,2 % contre 7,7 % en 1990, soit une progression hors grands travaux de 7 % qui traduit la priorité donnée à ce budget. La reprise des grands travaux, après la pause de 1990, consiste en la seconde tranche de l'aménagement du Grand Louvre (591 millions de francs en autorisations de programme et 544 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement) et en la poursuite de la Bibliothèque de France (2,1 milliards de francs en autorisations de programme et 1,1 milliard de francs en crédits de paiement). Ces grandes opérations reçoivent aussi, au titre III, d'importants moyens de fonctionnement : 65 millions de francs pour l'établissement public constructeur de la Bibliothèque de France et 5,7 millions de francs pour le Conservatoire national supérieur de musique de Paris.

A propos du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, le rapporteur spécial a noté qu'il fallait être attentif à l'évolution des parts respectives des crédits d'entretien et de fonctionnement du Centre par rapport à l'investissement, sa gratuité générale d'accès méritant peut-être d'être remise en question pour lui procurer des ressources propres.

Aux titres IV et V, le rapporteur a noté avec satisfaction l'augmentation des crédits consacrés au patrimoine monumental ce qui permet d'aller au-delà du seul respect de la loi de 1988 pour la sauvegarde du patrimoine.

Il a également souligné l'effort effectué en faveur des musées nationaux avec notamment une priorité donnée à l'élargissement des horaires d'ouverture au public et au renforcement plus que nécessaire de la sécurité des collections, chacun ayant en mémoire les difficultés de certains musées à cet égard.

Enfin, le rapporteur spécial a noté que les crédits du titre VI progressaient de 64,2 % en crédits de paiement et de 110,5 % en autorisations de programme, l'essentiel allant aux grands travaux et l'autre partie aux musées de province, à la rénovation des théâtres et aux grandes opérations culturelles dans les régions. M. Jacques Valade a ensuite fait valoir que ce budget faisait naître certaines critiques, les deux principales portant sur les modalités de réalisation de la Bibliothèque de France et sur le fonctionnement de l'Opéra de la Bastille.

En effet, la Bibliothèque de France bénéficierait de l'essentiel des autorisations de programmes inscrites au projet de budget pour 1991 mais ces fonds seraient destinés tout à la fois à la mise en place des moyens nécessaires aux études préalables et au début de la construction, ce qui dénote une improvisation coupable. A l'heure actuelle, rien n'indique que le début des travaux serait subordonné à l'achèvement des principales études. Au contraire il semble que le programme définitif devrait s'inscrire, quoi qu'il advienne, dans le schéma architectural déjà arrêté. Cependant des questions essentielles restent encore sans réponse comme la connaissance des catégories de public qui fréquenteront cette bibliothèque, le coût total de construction et d'équipement et, enfin, le coût de fonctionnement. En outre, le sort des documents audiovisuels n'est toujours pas réglé. De nombreux coûts ne sont pas même estimés comme, par exemple, celui du déménagement, de la climatisation des bâtiments, de la numérisation des ouvrages, de la maintenance, de la manipulation des livres à l'intérieur des bâtiments, de l'équipement des postes de consultation du catalogue international comme de ceux de la consultation audiovisuelle.

Toutes ces incertitudes amènent à douter des chances de succès de l'opération ainsi menée, les exemples étrangers de réalisations analogues renforçant ces craintes. C'est pourquoi, sans condamner l'idée même de la construction d'une nouvelle bibliothèque nationale,

M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, a souhaité que la commission veuille bien adopter deux amendements tendant à traduire la nécessité de mener une opération rigoureuse, donc exemplaire. **M. Jacques Valade, rapporteur suppléant**, a noté que la commission des finances se devait de rappeler avec force la nécessité d'achever toutes les études avant que ne débute les travaux de construction de la Bibliothèque de France.

Il a ensuite rappelé que l'Opéra de la Bastille n'a donné, de mars à octobre de l'année 1990, que 17 représentations lyriques alors que cette structure emploie près de 700 personnes et était prévue pour donner 400 représentations lyriques par an. De plus, seules 70 représentations lyriques environ sont prévues pour 1991 ce qui témoigne du sous-emploi de cet opéra.

Dans le débat, **M. Jacques Carat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, s'est inquiété du recul de la part du cinéma français dans les films projetés en salles et de la multiplication en France des tournages en langue anglaise.

A propos du théâtre, il a appelé l'attention de la commission sur le caractère trompeur de la prospérité du théâtre privé à Paris dans la mesure où le nombre d'acteurs par pièce est de plus en plus réduit et où les reprises de pièces étrangères se multiplient.

M. Christian Poncelet, président, a noté qu'il faudrait intensifier l'effort d'exportation des films français, de nombreux pays, comme par exemple le Vietnam, étant très demandeurs.

M. Henri Goetschy a déploré l'arbitraire président à la répartition des subventions dans le domaine culturel et a souhaité la définition de critères d'attribution connus de tous. Il s'est demandé pourquoi il n'avait pas été envisagé d'implanter la Bibliothèque de France en province, par exemple à Strasbourg, pour accentuer le caractère de capitale européenne de cette ville et déployer les grandes implantations culturelles sur le territoire. Il a insisté sur

la nécessité de bien former les conservateurs de musées et de mettre un terme au monopole des architectes en chef des monuments historiques.

M. Roland du Luart a souhaité que des économies budgétaires puissent intervenir pour permettre d'accroître l'effort en faveur du patrimoine monumental.

M. Emmanuel Hamel a rappelé la nécessité de revaloriser la situation des archéologues.

M. François Trucy a regretté l'impossible conciliation des investissements culturels entre Paris et la province qui produit une "culture à deux vitesses".

M. Robert Vizet a rappelé les conclusions du rapport du Centre d'Etude des Revenus et des Coûts (C.E.R.C.) sur la lecture publique et insisté sur le développement des enseignements artistiques à l'école et la nécessité d'augmenter la part du financement de la culture par l'Etat par rapport à celle provenant des départements et des collectivités locales.

M. Jacques Chaumont a insisté, à son tour, sur la nécessité d'augmenter les crédits destinés au patrimoine monumental et sur la remise en ordre des compétences des diverses catégories d'architectes concernés qui sont trop souvent juges et parties. Il a noté qu'une remise en cause partielle de la gratuité d'accès au Centre Georges Pompidou devrait être étudiée.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Valade, rapporteur suppléant**, a reconnu qu'il faudrait améliorer la répartition sur le territoire des grandes institutions culturelles et que Strasbourg méritait d'être favorisée.

Il a aussi rappelé la création de l'école du patrimoine en 1986 et a déclaré partager le souci d'augmenter encore les crédits consacrés au patrimoine monumental. Il a aussi reconnu que la mise à l'étude du paiement de certains services au Centre Pompidou était d'actualité et, qu'à tout le moins, il faudrait concevoir un contrôle à l'entrée

puisque la gratuité d'accès était dans l'esprit de la création de ce Centre.

Après les réponses de **M. Jacques Valade, rapporteur suppléant**, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur spécial, deux amendements qui tendent :

- le premier à réduire de 57 millions de francs les mesures nouvelles destinées au fonctionnement de l'Opéra de Paris et à celui de l'établissement constructeur de la Bibliothèque de France,

- le second à diminuer de 1,8 milliard de francs les autorisations de programme destinées aux premiers travaux de construction de la Bibliothèque de France et de 757 millions de francs les crédits de paiement prévus pour les mêmes travaux.

La commission a alors décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter, ainsi amendé, le projet de budget pour 1991 de la culture.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget de la recherche et de la technologie pour 1991, sur le rapport de **M. Jacques Valade, rapporteur spécial**.

M. Jacques Valade, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que si les crédits du ministère de la recherche et de la technologie progressaient en dépenses ordinaires et autorisations de programme de 6,1 %, pour atteindre 26,1 milliards de francs, il convenait de replacer ce budget dans le cadre plus global de la recherche publique, civile et militaire qui dépasse 74 milliards de francs en 1990.

Il a souligné qu'en dépit d'un rattrapage certain, la part de la recherche effectuée par les entreprises était encore insuffisante comparée aux pays les plus dynamiques.

Citant la prévision du Gouvernement de faire passer le rapport D.I.R.D./P.I.B. (dépense intérieure de recherche et

développement/produit intérieur brut) de 2,38 % en 1990 à 2,45 % en 1991, il a constaté que l'effort fait en faveur de la recherche était insuffisant pour rattraper le retard de la France par rapport à nos principaux concurrents.

Avant d'aborder les crédits inscrits pour 1991 au titre de la recherche, le rapporteur spécial s'est vivement élevé contre les retards apportés à la réponse au questionnaire parlementaire qui rendent le travail de contrôle et d'information difficile.

M. Christian Poncelet, président, s'est fait l'écho de ces difficultés et a indiqué qu'il comptait signaler ces retards à la prochaine conférence des présidents au nom de la commission.

M. Jacques Valade, rapporteur spécial, a ensuite présenté le projet de budget en soulignant la continuité par rapport à 1990 autour de quatre axes principaux.

Décrivant la poursuite de l'effort global en faveur de la recherche industrielle, il s'est félicité de l'élargissement du mécanisme du crédit d'impôt-recherche tout en souhaitant qu'il demeure principalement tourné vers les P.M.E.-P.M.I.

Le rapporteur spécial a regretté l'important recul, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, des moyens affectés au fonds de la recherche et de la technologie, qui ne s'expliquent pas seulement par le transfert à l'I.N.S.E.R.M. (Institut national de la santé et de la recherche médicale) d'une partie des crédits affectés à la lutte contre le sida. Il a souhaité qu'une évaluation de ce fonds soit effectuée en 1991.

Il a abordé, en second lieu, la politique de transformation et de création d'emplois au sein du budget civil de la recherche et développement et s'est félicité de la poursuite de la politique en faveur de la formation.

En matière de recherche fondamentale, le rapporteur spécial a indiqué que la croissance du soutien des programmes devait être considérée comme un minimum et correspondait à un simple maintien des moyens des

laboratoires, insuffisant pour que la recherche fondamentale française puisse tenir le rang qui doit être le sien au niveau international.

Il a, enfin, décrit la politique en faveur des grands programmes, espace, nucléaire et aéronautique.

En conclusion, il a souligné la quasi stagnation des crédits de paiement en 1991 et leur régression en francs constants, ainsi que la faible augmentation ou le simple maintien en francs constants des autorisations de programme, qui démontrent que les moyens dégagés pour réaliser la politique annoncée sont très limités, voire en diminution.

Il a indiqué que les points positifs et les points négatifs du budget pour 1991 donnaient à celui-ci une apparence ambiguë et contrastée et a proposé à la commission de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits de la recherche pour 1991.

Un large débat s'est ensuite instauré auquel ont pris part **MM. Christian Poncelet, président, Robert Vizet, Jean Clouet, Henri Goetschy, François Trucy et Maurice Blin.**

A M. Christian Poncelet, président, et Robert Vizet, M. Jacques Valade, rapporteur spécial a indiqué la répartition du crédit d'impôt-recherche et son utilisation. Il a noté la demande des industriels du textile et notamment des P.M.E.-P.M.I d'extension de ce mécanisme aux frais d'études.

Il a approuvé les remarques de **M. Jean Clouet** sur l'hétérogénéité de l'agrégat dépenses ordinaires + autorisations de programme.

A M. Maurice Blin, qui s'inquiétait de l'orientation excessive de la recherche vers les grands programmes et les grands organismes, il a indiqué le rôle de la recherche fondamentale menée par l'université qui devait encourager l'émergence de talents nouveaux.

Il a indiqué à **M. Henri Goetschy** que le rapport écrit soulignerait l'importance de la recherche australe.

A **M. François Trucy**, qui s'interrogeait sur la place de la France par rapport à nos principaux partenaires, il a déclaré que les éléments précis de cette comparaison lui seraient transmis.

A la suite de ce débat, la commission a décidé de **laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget de la recherche et de la technologie pour 1991.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits du budget de l'industrie et l'aménagement du territoire (III- Commerce et Artisanat) pour 1991 et de l'article 91 rattaché, sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial.**

Après avoir rappelé le poids essentiel du commerce et de l'artisanat dans l'activité économique, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que le total des crédits progressait de 0,3 % ; il a toutefois précisé que ce plafonnement de la dépense était dû à la baisse considérable des dotations destinées aux bonifications d'intérêt ; hors bonifications d'intérêt, les crédits du commerce et de l'artisanat progressent de 9,6 %.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a ensuite expliqué les causes mécaniques de la diminution des crédits afférents aux bonifications d'intérêt sur les prêts consentis par les établissements bancaires aux artisans. Ayant souligné que cette contraction apparente de l'apport de l'Etat ne pouvait être présentée comme un désengagement, il a toutefois exprimé des craintes quant à l'insuffisance manifeste du montant des prêts spéciaux accordés aux artisans en 1989 et 1990 et a, enfin, tenu à rappeler son attachement à cet instrument, qui a fait la preuve de son efficacité.

Le rapporteur spécial a poursuivi son propos en soulignant l'évolution positive des crédits du ministère destinés à la formation. Il a, à ce sujet, salué l'excellente

initiative que constituaient les stages d'initiation à la gestion conçus pour les créateurs d'entreprises artisanales.

Abordant la question de l'assistance technique, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a indiqué que la réforme de l'assistance technique aux métiers était bien engagée et paraissait acceptée par les milieux concernés. Il a, en revanche, déploré le fort recul des crédits consacrés à ce type d'action dans le secteur du commerce.

Détaillant enfin les réalisations de la politique contractuelle menée par le ministère avec les partenaires locaux, le rapporteur spécial a exprimé ses craintes quant à la relative insuffisance des crédits, qui pourrait nuire, à terme, au succès de cette action.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (III. Commerce et Artisanat) pour 1991, ainsi que l'article 91 rattaché.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

Dans son exposé introductif, le ministre a rapidement présenté les grandes masses du budget pour 1991, dont les crédits sont réduits de 7,5 milliards de francs ; cette réduction est toutefois compensée par l'utilisation de reports financiers de 9,6 milliards de francs sur l'exercice 1991.

Il a ensuite insisté sur la poursuite de l'effort de transformation de dépenses "passives" en dépenses actives, ces dernières représentant 69,64 % des crédits prévus pour 1991.

Enfin, le ministre a exposé les principaux objectifs du 3e Plan pour l'emploi : d'une part, pallier les insuffisances de main-d'oeuvre qualifiée notamment par des stages d'accès à l'emploi et par des actions décentralisées, d'autre part, développer la formation professionnelle dans les petites et moyennes entreprises en réouvrant le crédit

d'impôt-formation à partir du 1er janvier 1991 et en créant une participation de l'Etat au coût financier de l'envoi de salariés en formation longue.

En conclusion, le ministre a rappelé les trois principes qui guident son action : la simplification d'un système qui s'est complexifié au cours des années, la globalisation des crédits destinés à une action déterminée, la déconcentration des mesures prises pour mieux tenir compte des réalités économiques et sociales du terrain.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a alors interrogé le ministre sur les incertitudes de la situation économique actuelle et sur l'absence de moyens prévus en cas de hausse du chômage, sur la forte progression des crédits de fonctionnement du ministère pour 1991 (+ 16,2 %), sur la nature des objectifs réels du contrat de progrès coûteux conclu avec l'A.N.P.E., sur la lenteur de la réforme de l'A.F.P.A. (Association pour la formation professionnelle des adultes), sur le coût souvent élevé des contrats d'emploi-solidarité pour les cofinanciers locaux et sur la nécessité de maintenir un mécanisme de compensation au profit des utilisateurs de ces contrats, sur l'augmentation importante des crédits destinés à l'apprentissage (+ 23 %), sur la finalité réelle du crédit-formation ainsi que sur la nécessaire mise à jour de la loi de 1971 sur la formation professionnelle.

En réponse à **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, le ministre a constaté qu'effectivement le budget ne permettait pas de faire face à une dégradation de la conjoncture économique ; quant à la suppression progressive des reports, elle répond à une demande ancienne du Sénat.

Il a ensuite précisé que l'augmentation des crédits de fonctionnement de son ministère était principalement due à la hausse des crédits destinés aux services extérieurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Sous-doté en cadres de haut niveau, le ministère créera

45 emplois de catégorie A et supprimera 114 emplois de catégorie C en 1991.

Puis il a confirmé que le contrat de progrès conclu pour 3 ans avec l'A.N.P.E. était coûteux pour l'Etat, la dotation prévue pour 1991 s'élevant à 3,8 milliards de francs. Toutefois, l'A.N.P.E. devra mettre environ 500 agents à la disposition de missions locales.

Le ministre a ensuite indiqué qu'il souhaitait réformer l'A.F.P.A. de la même manière que l'A.N.P.E., l'objectif visé étant de la rendre plus proche des besoins des entreprises et de mieux assurer sa participation à la politique de l'emploi.

Il a noté le succès des contacts emploi-solidarité puisqu'environ 10.000 nouveaux contrats sont signés chaque semaine. Cette forte progression est en grande partie le fait des collectivités et associations locales au profit desquelles le fonds de compensation sera maintenu.

Le ministre a ensuite manifesté sa volonté de développer l'apprentissage, notamment dans le domaine des métiers de l'industrie, et pour des hauts niveaux de qualification, en application de la loi de 1987 encore souvent méconnue.

Le ministre a enfin précisé que le vingtième anniversaire de la loi de 1971 sur la formation professionnelle serait l'occasion d'un nouveau texte, élaboré en concertation avec les partenaires sociaux et les régions.

Aux questions des rapporteurs pour avis de la **commission des affaires sociales**, MM. Jean Madelain et Louis Souvet, M. Jean-Pierre Soisson a réaffirmé que si la situation économique se dégradait, il faudrait probablement réviser le montant des crédits de son ministère. Il a également précisé que l'objectif principal de la réforme de l'A.N.P.E. , à la tête de laquelle un nouveau directeur général a été nommé, était de rapprocher l'agence des entreprises.

Un vaste débat s'est alors ouvert. Aux questions de **MM. Jacques Oudin, Robert Vizet, Jacques Chaumont, Henri Goetschy et Christian Poncelet, président**, **M. Jean-Pierre Soisson** a répondu que le problème particulier de la France était l'important déficit de qualification de la main-d'oeuvre, notamment de certains jeunes et des femmes, et l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois, en particulier au niveau local. La réforme de l'A.N.P.E., les stages d'accès à l'emploi, la volonté de mener des actions décentralisées devraient permettre de commencer à résoudre ce problème.

Le ministre a ensuite précisé que l'abaissement du coût du travail, notamment pour les premiers emplois, continuerait d'être une action prioritaire du ministère en 1991. Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé, au mois de juin 1990, à assurer une participation de 3,7 millions de francs, pour une période de 3 ans, au financement des coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, 1,75 milliard de francs devant être engagés à ce titre en 1990 et 1991.

Puis il a estimé que les contrats emploi-solidarité quoique par nature des contrats à durée déterminée, se concrétisaient fréquemment par de véritables embauches.

Enfin, le ministre a précisé qu'il était conscient des difficultés de certains handicapés légers à trouver des emplois et qu'il fallait créer des formules plus souples pour répondre à cette attente.

Judi 25 octobre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Brice Lalonde**, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

M. Brice Lalonde, en préambule, a expliqué que le projet de budget pour 1991 constituait une première traduction d'un effort qui devrait s'étaler sur une décennie, afin de remplir les objectifs du plan national pour l'environnement. Au demeurant, la réalisation de ces objectifs doit impliquer l'ensemble des départements ministériels. Elle suppose également un partenariat poussé avec les collectivités locales, les associations... Mais il importe de préciser au préalable la répartition des compétences entre les différents partenaires. Dans ce cadre, à l'Etat devrait incomber le respect de la loi, aux agences la responsabilité de l'incitation.

A propos du financement des politiques d'environnement, le ministre délégué a rappelé que le principe "pollueur-payeur" était mis en oeuvre depuis quinze ans, notamment afin de procurer des crédits aux agences. Cependant, d'autres sources de financement devront être recherchées à l'avenir.

Abordant le budget proprement dit, **M. Brice Lalonde** s'est félicité du rattachement à son ministère de plusieurs services en provenance d'autres départements ministériels, même si ces transferts conduisent à minorer l'évolution réelle des crédits. A structure constante, l'augmentation des moyens atteint moins de 9%, contre 43,5% nominalement. Le ministre délégué a également insisté sur la création d'organismes de recherche en 1991, notamment l'institut français de l'environnement et l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INEIRIS).

En ce qui concerne les moyens mis au service des actions nouvelles, il s'est félicité du doublement des recettes au titre de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique. Cependant, les besoins restent très importants et il importe, en particulier, d'appréhender les conséquences de l'effet de serre et de limiter la pollution due à l'accroissement des transports routiers. De même, le ministre délégué a appelé de ses voeux une augmentation des compétences des agences de bassin, ainsi que la mise

en place d'une taxe parafiscale permettant de financer le traitement des déchets.

En matière de protection de la nature, **M. Brice Lalonde** s'est félicité de la hausse des moyens affectés au partenariat, par exemple, avec les parcs naturels régionaux, dont la vocation demande aujourd'hui à être précisée, afin de concilier les activités agricoles et l'environnement dans la gestion de l'espace rural.

Enfin, il a souligné l'importance qui s'attache, d'une part, à valoriser l'action de la France sur le plan international, d'autre part, à sensibiliser l'ensemble des Français aux questions d'environnement.

A l'issue de cette présentation, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, s'est félicité de la transformation du département ministériel chargé de l'environnement en ministère à part entière et a estimé que l'accroissement réel des crédits traduisait une remise à niveau des moyens consacrés à l'environnement.

Il s'est interrogé sur les missions de l'administration dont disposerait dorénavant le ministre de l'environnement, ainsi que sur la politique de l'eau et la diminution des dotations du fonds interministériel pour la qualité de la vie (FIQV).

Abordant le plan national pour l'environnement, le rapporteur spécial a estimé que sa mise en oeuvre passait par l'adoption d'une loi de programmation, définissant précisément les moyens financiers affectés à sa réalisation.

Il a également fait part de sa préoccupation concernant d'une part les dangers que présentent les autoroutes nouvelles pour l'environnement, d'autre part, les conditions de création de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie et de l'INEIRIS.

Enfin, il a constaté que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'environnement devait aujourd'hui être clarifiée.

Répondant au rapporteur spécial, **M. Brice Lalonde** s'est déclaré favorable à une présentation du plan national pour l'environnement au Sénat.

S'agissant de la répartition des compétences, il a expliqué qu'un rapprochement des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement au service de l'environnement serait réalisé dans quinze départements pilotes. Il importe néanmoins de veiller à préserver les compétences des collectivités locales en matière d'environnement, par exemple dans le domaine de l'urbanisme. Pour sa part, le ministère de l'environnement est désormais chargé de l'ensemble de la politique de l'eau. Plus largement, le ministère doit faire en sorte que les préoccupations environnementales soient prises en compte par l'ensemble des responsables économiques et politiques.

A propos du FIQV, il a estimé que ce fonds devait retrouver ses compétences propres, notamment par le biais d'un partenariat avec les collectivités locales et d'un financement assuré par une taxe nouvelle sur le kilomètre parcouru sur autoroute.

En matière de lutte contre le bruit, il a rappelé que la future agence de l'environnement et des économies d'énergie disposerait d'une compétence spécifique dans ce domaine, au demeurant peu pris en compte jusqu'à présent. Plus globalement, le rapprochement des agences existantes vise à mieux coordonner les différentes actions sectorielles de lutte contre les pollutions.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan, s'est interrogé sur la déconcentration de l'administration de l'environnement, en particulier eu égard aux missions des directions régionales et des services départementaux de l'environnement. Il a également fait part de sa préoccupation concernant la politique des grands équipements dans le domaine de la gestion de l'eau ainsi qu'en ce qui concerne les parcs naturels régionaux.

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, s'est, lui aussi, félicité de la transformation du département ministériel chargé de l'environnement en ministère de plein exercice.

En réponse, **M. Brice Lalonde** a indiqué que les programmes d'équipement dans le domaine de l'eau seraient poursuivis. Il a rappelé que les parcs naturels régionaux couvraient d'ores et déjà 7 % du territoire national et qu'ils pourraient constituer un moyen de maintenir une agriculture de qualité, notamment dans les zones de montagne.

M. Roland du Luart a souligné que les difficultés actuelles de certains secteurs de l'agriculture française rendaient délicate toute imposition supplémentaire au titre de l'environnement. Il s'est interrogé sur une éventuelle aide aux collectivités locales menant une politique de préservation des points d'eau. Il a estimé que le rapprochement des services départementaux de l'agriculture et de l'équipement devrait être le résultat d'une démarche progressive.

S'agissant de l'aménagement de la Loire, il a expliqué que la création de réserves d'eau permettrait de mieux concilier les objectifs de production d'électricité nucléaire et de protection de l'environnement. Enfin, il s'est déclaré préoccupé par les modalités de fixation des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse.

M. Auguste Cazalet s'est ému de la situation créée dans les Pyrénées par les conditions de préservation de l'ours.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur les moyens réels de mise en oeuvre des objectifs définis pour la politique de l'environnement des années à venir.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur l'aménagement de la Loire, ainsi que sur le devenir de la fondation de l'eau. Il a évoqué les difficultés que rencontrent les départements peu densément peuplés dans la gestion des déchets domestiques.

M. Claude Belot s'est interrogé sur les conditions de création de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie, notamment en ce qui concerne la préservation des compétences de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME). Il s'est également enquis du tracé retenu pour la liaison autoroutière Nantes-A 10.

M. Ernest Cartigny a appelé de ses voeux le développement des études d'environnement dans les écoles d'ingénieurs. En ce qui concerne la lutte contre la pollution, il a souligné l'absence de contrôle efficace.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur l'entretien des rivières domaniales, en particulier concernant les moyens des collectivités locales. Il a fait part de sa préoccupation à propos de la pollution de l'eau par les nitrates.

Répondant aux différents intervenants, **M. Brice Lalonde** a appelé que :

- le rattachement du département ministériel chargé de l'environnement au Premier Ministre témoignait de la volonté du Gouvernement de mener une politique ambitieuse dans ce domaine. D'une manière générale, l'environnement devient un atout dans la compétition économique. Par ailleurs, la lutte contre la pollution dépasse les seules considérations d'aménagement du territoire et il importe de mettre en oeuvre des politiques de l'environnement indépendantes des aléas de la conjoncture ;

- la lutte contre les pollutions agricoles passe par un renforcement des mécanismes des agences de bassin et suppose une couverture végétale adéquate ;

- les contraintes d'utilité publique n'ouvrent normalement pas droit à une indemnisation, même si une simplification du droit de la protection des points d'eau peut être envisagée ;

- le dialogue a été rétabli avec les communes de la vallée d'Ossau sur le problème de l'ours, même si celles-ci

doivent encore comprendre que l'ours peut constituer un atout pour leur développement ;

- si une retenue sur la haute vallée du Cher est nécessaire, les besoins en eau ne rendent pas indispensable la réalisation du barrage de Chambouchar. Cependant, la qualité des eaux doit être préservée ;

- l'élimination des déchets reste difficile. C'est pourquoi la création d'un fonds national est à l'étude ;

- le regroupement de l'AFME avec les deux autres agences chargées de la lutte contre les pollutions était motivé par la liaison des problèmes, comme l'atteste, par exemple, la limitation de l'effet de serre ;

- la détermination du tracé de l'autoroute Nantes-A 10 est actuellement soumise à concertation interministérielle ;

- un contrôle technique des véhicules sera prochainement institué, faisant une grande place aux considérations de lutte contre la pollution.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de l'environnement (budget des services du Premier ministre V - environnement) pour 1991, sur le rapport de **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé que le secrétariat d'Etat chargé de l'environnement avait été érigé en ministère lors du dernier remaniement ministériel, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a expliqué que le projet du budget traduisait avant tout la création d'un véritable ministère de l'environnement, doté d'une administration centrale qui lui soit propre et disposant de directions régionales.

Puis, il a souligné que l'évolution réelle des crédits était nettement inférieure à leur accroissement apparent soit 43,5 %. Les transferts en provenance des ministères de l'industrie et de l'urbanisme et du logement mis à part, l'augmentation ne dépasse pas 9 %, c'est-à-dire un chiffre très proche de la progression des moyens observée en 1990.

Le rapporteur spécial a ensuite abordé les principales priorités du projet de budget, qui concernent la protection des espaces naturels, la gestion des eaux et l'action des établissements publics. En matière de politique de l'eau, il a estimé un effort supplémentaire indispensable, dont il importe de répartir équitablement la charge. Or, les conditions de financement des investissements futurs restent à définir, comme, plus généralement, celles de l'ensemble des dépenses prévues par le plan national pour l'environnement.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, s'est également interrogé sur les modalités de création de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie, notamment eu égard à la situation des personnels des établissements regroupés dans cet organisme. De même, il a fait part de sa préoccupation concernant l'intégration des personnels de l'Institut national de recherche sur l'environnement industriel et les risques (INEIRIS).

Abordant les autres crédits inscrits au projet de budget, il s'est étonné de la baisse des dotations du fonds interministériel à la qualité de la vie (FIQV), à l'heure où l'égal accès de tous à un environnement de qualité apparaît comme une priorité.

Concluant son propos, le rapporteur spécial a estimé que l'effort fait en matière d'environnement devrait être amplifié au cours des années à venir. En tout état de cause, il est nécessaire que des annulations de crédits en cours d'exercice ne viennent pas amputer les moyens alloués par la loi de finances.

La Commission a alors décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits de l'environnement (budget des services du Premier ministre V - environnement) pour 1991.

La Commission des finances du Sénat a ensuite procédé à l'examen du budget des services du Premier ministre (I - services généraux - économie sociale)

pour 1991 sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial.

Celui-ci a tout d'abord indiqué que les crédits de l'économie sociale pour 1991, soit 25,45 millions de francs, demeuraient particulièrement modestes au regard de l'importance de ce secteur dans la vie économique de notre pays.

Le rapporteur spécial a estimé que la contrainte budgétaire rendait plus que jamais nécessaire une connaissance approfondie des entreprises et des organismes de l'économie sociale. Il s'est donc félicité qu'une réflexion cohérente soit enfin engagée à ce sujet.

En ce qui concerne l'évolution des crédits budgétaires proprement dits, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a précisé que la principale mesure nouvelle prévue pour 1991, soit 900 000 francs inscrits au titre IV, était destinée à renforcer l'action en faveur de la formation des administrateurs élus des entreprises d'économie sociale. Le montant total des crédits consacrés à cette action atteint ainsi 20,9 millions de francs.

Le rapporteur spécial s'est félicité du principe de cette mesure tout en s'interrogeant sur son caractère expérimental et sur la probabilité de sa généralisation à l'ensemble du secteur associatif.

Pour conclure, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a exprimé sa préoccupation concernant :

- la nécessaire définition d'un véritable statut du bénévole ;
- l'aménagement d'un régime fiscal adapté aux missions spécifiques des organismes à but non lucratif.

Sur sa proposition, la Commission des finances a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du budget des services du Premier Ministre (I - services généraux - économie sociale) pour 1991.

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

Mardi 23 octobre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination des rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Marcel Rudloff** pour le **projet de loi organique n° 48 (1990-1991)** modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au **statut de la magistrature** et relatif à l'**amélioration de la gestion du corps judiciaire** ;

- **M. Charles de Cuttoli** pour la **proposition de loi n° 21 (1990-1991)** présentée par M. Jacques Habert, portant création d'un **fonds de garantie public** permettant l'indemnisation des Français établis hors de France expulsés en raison de leur nationalité ou de départ obligatoire par suite d'événements politiques graves.

Puis la commission a désigné comme **candidats titulaires** : MM. Jacques Larché, Jacques Sourdille, Daniel Hoeffel, Jacques Thyraud, Paul Masson, Guy Allouche et Charles Lederman, et comme **candidats suppléants** : MM. Jean-Marie Girault, Lucien Lanier, Marcel Rudloff, Philippe de Bourgoing, Michel Rufin, Michel Dreyfus-Schmidt et Jacqueline Fraysse-cazalis pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la **concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux**

A l'issue de ces nominations, et avant d'ouvrir les travaux publics de la commission, **M. Jacques Larché, président**, a tenu à exprimer, au nom de la commission, son indignation devant la récente mise en cause, dans la presse, de l'objectivité et de l'impartialité de M. Luc Dejoie, rapporteur des deux projets de loi relatifs aux professions judiciaires et juridiques.

Un débat de procédure s'est alors engagé. **M. Etienne Dailly** a fait part à la commission de son intention d'effectuer dès l'ouverture de ses travaux publics un rappel au règlement où il exprimerait son désaccord avec l'admission du public pendant les délibérations des commissions permanentes et expliquerait pourquoi elle est contraire au Règlement du Sénat.

M. Charles Lederman a estimé qu'un rappel au règlement de cette nature devait nécessairement être effectué après l'admission du public, pour permettre à M. Etienne Dailly d'exprimer sans ambiguïté ses réticences.

M. Jacques Larché, président, et **M. Michel Dreyfus-Schmidt** se sont déclarés sensibles aux préoccupations de M. Etienne Dailly. Ils ont néanmoins objecté que la commission avait décidé de limiter ses travaux publics à l'examen des textes inscrits à son ordre du jour, et souhaité que M. Etienne Dailly formule dès à présent ses réserves de procédure.

Par égard pour la présidence, **M. Etienne Dailly** finit par acquiescer à cette demande. Il rappelle que des circonstances indépendantes de sa volonté l'avaient empêché de participer aux deux réunions au cours desquelles avait été prise la décision d'ouvrir les travaux de la commission au public, celle de la commission des lois, le 16 octobre 1990 et celle de la conférence des présidents, le 18 octobre qui, pas plus l'une que l'autre, n'avait la compétence et le droit de prendre ou d'approuver une telle décision puisque contraire au Règlement du Sénat.

M. Etienne Dailly démontre, règlement à l'appui, que le Règlement du Sénat n'autorise pas les commissions à délibérer publiquement, et que la présence du public ne permet plus la confidentialité du procès-verbal des travaux des commissions, requise par le Règlement.

Pour M. Etienne Dailly il y a d'autant moins de doute à cet égard que le public assisterait aussi aux votes en commission, alors que le Règlement du Sénat prévoit que les ministres eux-mêmes, lorsqu'ils assistent aux travaux des commissions, doivent se retirer au moment du vote.

Des précédents ont été à tort évoqués. Car si le Président du Sénat a déjà assisté à deux réunions de commissions permanentes, dont l'une avait même été ouverte aux journalistes, il ne s'agissait que de réunions consacrées à des auditions, et non à la délibération sur des textes législatifs.

Sur le fond, l'admission du public n'est pas acceptable pour M. Etienne Dailly, car elle ne manquera pas d'altérer les conditions normales du travail des commissions. Pour lui, les commissaires n'auraient plus à ce stade d'examen la même latitude pour s'exprimer ou même pour amender des textes sur lesquels ils envisageraient déjà d'émettre un vote négatif en séance publique.

M. Charles Lederman a estimé que l'ouverture dès à présent des travaux de la commission au public préjugerait de la conformité constitutionnelle d'une récente résolution en ce sens adoptée par le Sénat, laquelle est encore pendante devant le Conseil constitutionnel.

M. Jacques Larché, président, sans disconvenir de la pertinence juridique des arguments des deux intervenants, a souligné le caractère expérimental de cette tentative d'ouverture, qui s'inscrit dans la perspective plus globale de rénovation du travail parlementaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé que la confidentialité du procès-verbal ne faisait pas obstacle à la présence du public. Il a d'autre part rappelé qu'en 1980, la commission des Lois avait délibéré publiquement du projet

de loi «sécurité et liberté» sans qu'à l'époque cette procédure ait soulevé de difficultés particulières.

Il a pourtant estimé que, sans remettre en cause les décisions antérieures de la commission des lois et de la conférence des présidents, **M. Etienne Dailly** devrait pouvoir exprimer publiquement ses réserves de procédure.

M. Jacques Larché, président, s'est rallié à la suggestion de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, et a clos ce débat de procédure en faisant admettre le public aux places qui lui avaient été réservées.

Ouvrant alors les travaux publics de la commission, **M. Jacques Larché, président**, a souligné l'ampleur considérable des travaux déjà accomplis sur les deux projets de loi relatifs aux professions juridiques et judiciaires, qui avaient déjà donné lieu à de très nombreuses auditions.

Il s'est à nouveau indigné des accusations portées par la presse contre le rapporteur de ces textes, **M. Luc Dejoie**, et lui a publiquement témoigné au nom de la commission son estime et sa conviction de sa parfaite indépendance.

M. Etienne Dailly a alors effectué un rappel au règlement. Il a d'abord mentionné qu'il avait été retenu par des obligations impérieuses, soit à l'étranger, soit dans son département, lorsque la commission des Lois puis la conférence des présidents avaient décidé d'ouvrir au public les travaux de la commission : cette décision lui paraît manifestement contraire aux dispositions du Règlement du Sénat, et notamment à son article 16, alinéa 5 (confidentialité du procès-verbal) et alinéa 7 (règles de communication à la presse).

M. Etienne Dailly s'est également interrogé sur la présence du public durant les votes de la commission, alors que les ministres eux-mêmes en sont écartés par l'article 18, alinéa 1 du Règlement du Sénat.

Il a enfin évoqué ses efforts constants, depuis vingt-deux ans, pour faire respecter le Règlement. Il a

déclaré qu'il l'estimait en l'espèce violé, et précisé qu'avant l'introduction du public, il avait formellement subordonné sa participation aux séances de commission ouvertes au public à la possibilité d'effectuer le présent rappel au Règlement, ce dont le Président Jacques Larché lui a donné acte.

M. Charles Lederman a également effectué un rappel au règlement, où il s'est rallié à l'analyse de **M. Etienne Dailly**, et a souligné qu'il avait lui-même refusé de s'associer à la décision de la commission en ne prenant pas part au vote, le 16 octobre 1990.

En tout état de cause, il a pourtant souhaité que les commissaires appelés à siéger publiquement soient admis à développer tous les arguments qui leur paraîtraient opportuns, traitassent-ils de points de procédure.

M. Charles de Cuttoli, à son tour, est intervenu pour un rappel au règlement ; il a regretté que le public soit autorisé à prendre des notes alors qu'au cours des séances publiques du Sénat, cette faculté est réservée aux seuls journalistes accrédités.

Le président **Jacques Larché** a donné acte de ces trois rappels au règlement, en indiquant par ailleurs que le public devrait bien entendu s'abstenir de toute marque d'approbation ou d'improbation.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Luc Dejoie** sur les deux projets de loi n° 457 (1989-1990) rejeté par l'Assemblée nationale, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et n° 460 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Le rapporteur s'est déclaré sensible au témoignage de confiance que venait de lui exprimer le président Jacques Larché. Il a ensuite indiqué qu'en raison de leur étroite connexité, il procéderait à l'examen conjoint de ces deux projets de loi qui avaient déjà donné lieu à plus de soixante

auditions, dont dix en séance de commission. En raison de la complexité de ces textes, il lui a paru souhaitable de développer son rapport en trois étapes.

La première étape a consisté en un rappel circonstancié de la situation actuelle des professions judiciaires et juridiques en France.

Leur premier trait distinctif est leur grande diversité : près de dix professions légalement organisées, plus un grand nombre d'intervenants qui exercent le droit à des titres divers. Cette caractéristique contraste avec les pays étrangers où le droit n'est en général exercé que par trois ou quatre catégories de professionnels, voire une seule.

Un second trait distinctif est l'insuffisance globale du nombre des juristes professionnels français, aggravée par leur concentration excessive en région parisienne. Sur 18.000 avocats (dont 3.000 stagiaires), 6.500 sont ainsi établis à Paris. La profession de conseiller juridique, plus récente, comprend 5.000 membres, dont 3.000 salariés. Au total, la France dispose seulement d'un juriste pour 2.000 habitants, soit quatre fois moins qu'aux Etats-Unis ou deux fois moins qu'en Grande-Bretagne.

Une autre caractéristique des professions judiciaires et juridiques françaises tient à la nette insuffisance de structures d'exercice collectif. Le rapporteur a ainsi rappelé que 87 % des avocats exercent seuls, et que la plupart des cabinets de conseillers juridiques sont d'envergure très restreinte. Cette situation diffère de celle de beaucoup d'états étrangers, où des cabinets professionnels regroupent souvent plus de 100 juristes, voire plusieurs milliers dans certains cabinets américains. Un des inconvénients majeurs de cet éparpillement est l'impossibilité, pour les professionnels français du droit, d'exercer dans des structures collectives assurées d'une représentation géographique suffisante, à l'étranger notamment.

La dernière caractéristique mise en évidence par M. Luc Dejoie, rapporteur, est l'absence d'une

réglementation de l'exercice du droit, contrairement à la plupart des pays étrangers. C'est ainsi que les activités de consultation ou de rédaction d'actes sous seing privé sont exercées par des catégories très diverses, souvent en l'absence de garanties réelles pour la clientèle. Le rapporteur a estimé que cette situation ne répondait pas aux exigences de sécurité juridique ni aux attentes actuelles du public, d'autant que le droit français s'accroît sans cesse en volume et en complexité.

Il a par ailleurs constaté que les juristes français n'étaient plus en mesure de soutenir la concurrence étrangère, faute d'une diversification suffisante des structures générales d'exercice du droit.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a observé d'autre part que les directives européennes ignoraient les conseils juridiques.

Il a également rappelé que les projets de 1971 avaient été réduits peu à peu, au cours du débat, quant à leurs objectifs initiaux. Il a précisé qu'un groupe de travail s'était réuni dans le but d'achever le processus d'unification décidé, mais que celui-ci n'avait pu aboutir malgré cinq années de travail. Il a estimé que ce précédent pouvait faire naître quelques craintes. Cependant, il a indiqué que les projets soumis aujourd'hui à l'examen du Parlement étaient apparus indispensables à partir de 1985, avec la signature de l'acte unique européen, et qu'ils s'appuyaient sur les propositions d'adaptation des professions du droit à l'Europe nouvelle formulées par la commission Saint-Pierre.

Le rapporteur a ensuite présenté les grandes lignes des deux projets de loi. Il a précisé que le premier projet de loi créait une nouvelle profession réunissant les avocats et les conseils juridiques, l'ensemble devant s'intégrer dans un cadre général réservant le conseil et la défense à cette nouvelle profession et le conseil et les contrats aux notaires. Il a souligné que les avocats actuels et les conseils

juridiques étaient intégrés de droit dans la nouvelle profession.

Il a observé que le projet de loi se proposait en outre de déterminer un ensemble de passerelles vers d'autres professions juridiques et judiciaires pour ceux qui renonceraient à entrer dans la nouvelle profession.

Il a précisé que le projet de loi s'attachait à définir les conditions de compétence et de moralité des nouveaux professionnels et qu'il contenait des règles relatives au salariat, incluant des modalités garantissant l'indépendance des professionnels salariés.

Il a indiqué que le projet de loi comptait également des dispositions relatives à la formation professionnelle, celle-ci étant assurée par deux années de formation théorique et pratique dans des centres régionaux et par une année de stage. Il a observé ensuite que le projet de loi instaurait une représentation nationale de la nouvelle profession tout en soulignant que le maintien en l'état des actuels conseils de l'ordre et de leurs compétences devait être plus explicitement affirmé.

Il a présenté par ailleurs les dispositions du projet de loi relatives aux juristes étrangers, soulignant que celui-ci proposait la régularisation de la situation des juristes déjà installés et prévoyait les conditions d'accès des futurs candidats.

Abordant le volet social du projet de loi, il a indiqué que l'ensemble des avocats, même salariés, relèveraient du régime vieillesse de la caisse nationale des barreaux français à l'exception des anciens conseils juridiques salariés qui resteraient inscrits au régime général.

Le rapporteur a ensuite souligné que la réglementation de l'exercice du droit prévue par le projet de loi comportait certaines exceptions dans le but de prendre en compte des situations acquises et dans celui de permettre les consultations à caractère accessoire.

Il a ensuite indiqué que le second projet de loi, qui concerne l'ensemble des professions libérales à statut

réglementé ou au titre protégé, permet l'exercice de ces professions sous la forme de sociétés à responsabilité limitée, de sociétés anonymes ou de sociétés en commandite par actions. Il a souligné que le projet de loi se proposait de garantir l'indépendance des professionnels en prévoyant la détention par ceux-ci de plus de la moitié du capital social et des droits de vote et en autorisant la détention du complément à un ensemble de catégories énumérées limitativement, par référence avec l'activité poursuivie par la société. Mais il a précisé que le texte permettait au pouvoir réglementaire de déroger à ces règles en autorisant les participations de toute personne à hauteur de 25 %.

Le rapporteur a rappelé que le premier projet de loi avait été rejeté par l'Assemblée nationale tandis que le second avait été adopté avec modifications. Il a estimé qu'un nouveau rejet du premier projet de loi fermerait malencontreusement la porte à toute évolution pour un nombre d'années important.

Présentant ensuite ses grandes orientations, il a indiqué que la réforme prévue par le premier projet de loi apparaissait nécessaire, mais insuffisante. Nécessaire quant à l'amélioration de la sécurité des usagers du droit, au développement des capacités opérationnelles des professions juridiques françaises et à l'affirmation de nouvelles perspectives de ces professions au plan international au bénéfice des entreprises françaises et du régime du droit écrit. Insuffisant, néanmoins, quant aux besoins d'accès à la justice, chaque jour croissants, de nombreux justiciables.

Il a précisé que le second projet de loi se révélait satisfaisant quant à ses objectifs, mais defectueux quant à sa conception, les auteurs du projet ayant par trop renvoyé au pouvoir réglementaire.

Le rapporteur a par ailleurs regretté que le projet de loi ne comporte aucune véritable disposition relative à l'interprofessionnalité.

Présentant ensuite ses principales propositions, il a précisé qu'à titre préliminaire un régime transitoire lui semblait devoir être prévu quant à la représentation des deux professions fondues par le premier projet de loi et que l'accès de ces professionnels à d'autres professions devait être davantage aménagé.

Abordant la question du salariat optionnel, le rapporteur a estimé que la faculté ainsi offerte à la nouvelle profession présentait une utilité et qu'elle répondait indéniablement à une demande des jeunes professionnels. Il a toutefois souhaité que l'indépendance de ces salariés puisse être assurée et regretté qu'à cet égard certaines formes actuelles de collaboration aillent en fait bien au delà du lien de subordination habituellement inhérent à la définition du salariat.

Pour ce qui concerne la création de sociétés d'exercice libéral, il a considéré que le principe pouvait en être admis, notamment en raison d'un statut fiscal attractif, mais qu'il était inenvisageable que des capitaux totalement extérieurs aux professions judiciaires et juridiques puissent trouver à s'investir dans une société d'exercice libéral associant des avocats de la nouvelle profession.

S'agissant de la formation professionnelle, le rapporteur a estimé qu'une année d'enseignement théorique suivie de deux années de stage répondraient aux attentes des jeunes professionnels et permettrait d'assurer un meilleur niveau de formation.

Abordant ensuite le problème de la représentation nationale de la nouvelle profession, le rapporteur a observé qu'il était difficile d'imaginer que celle-ci puisse faire l'économie d'une telle représentation qui existe pour la plupart des professions, mais qu'il convenait toutefois de préserver le plus possible l'indépendance des barreaux dont le rôle était considérable. A cet effet, il a proposé qu'un échelon régional intermédiaire vienne assurer la coordination entre ces barreaux et la représentation nationale de la nouvelle profession.

Pour ce qui concerne le régime social, le rapporteur s'est inquiété des modalités d'équilibre de la caisse nationale du barreau français et a conclu qu'il convenait que tous les nouveaux professionnels cotisent à cette caisse, sous réserve des seuls conseils juridiques actuellement salariés.

S'agissant de l'exercice du droit, **M. Luc Dejoie** a rappelé que l'un des objets essentiels du projet de loi était d'assurer la protection de l'usager et que, pour sa part, il lui semblait indispensable d'aller au-delà des dispositions du projet de loi, d'une part, en matière de consultation et de rédaction gratuites, d'autre part, dans la définition des critères de compétence et de moralité ainsi que du champ de l'obligation d'assurance.

Enfin, le rapporteur a proposé à la commission de subordonner la mise en application des deux projets de loi à la mise en oeuvre de la réforme de l'aide judiciaire, dans la mesure où un meilleur accès au droit lui paraissait passer nécessairement par une réforme du dispositif actuel. Après avoir rappelé que le Garde des sceaux avait indiqué à la commission qu'un projet de loi portant réforme de l'aide judiciaire serait examiné par le Parlement au cours de la prochaine session de printemps, il a estimé que le lien qu'il suggérait ainsi d'établir entre les trois projets de loi permettrait, sans nul doute, une adoption plus rapide de cette réforme.

M. Jacques Larché, président, a remercié le rapporteur pour son exposé et indiqué à la commission qu'un certain nombre de questions devraient être résolues avant l'examen du détail des dispositions des deux projets de loi. Dans cette perspective, il a évoqué l'opportunité de la fusion des professions, avant de s'inquiéter des conséquences que peut impliquer cette fusion dans le cas où le principe en serait retenu par la commission, notamment pour ce qui concerne l'introduction du salariat dans la profession d'avocat et la création de sociétés de capitaux.

Le président a par ailleurs mis l'accent sur le caractère particulièrement difficile du texte soumis à l'examen du Parlement. Enfin, il s'est interrogé sur le bien fondé de l'un des arguments présentés à l'appui du projet de loi, qui faisait valoir que la réforme des professions judiciaires et juridiques constituait le moyen incontournable d'une meilleure adaptation de ces professionnels à la concurrence européenne. Il lui a en effet semblé que si les praticiens français n'avaient pas toujours su répondre aux attentes de leurs clients potentiels, cela n'était pas nécessairement faute de moyens et qu'il fallait peut-être en rechercher la raison ailleurs.

M. Christian Bonnet a salué la présentation claire que le rapporteur avait su faire d'un problème particulièrement complexe et s'est indigné de l'ampleur et du nombre des interventions le plus souvent désordonnées, quand elles n'étaient pas impératives, dont ces projets de loi avaient fait l'objet avant l'ouverture des débats en commission.

M. Guy Allouche a relevé que le rapporteur avait eu le souci permanent de suivre une démarche rigoureuse de description du contenu des projets de loi puis de présentation des observations personnelles que lui inspiraient ces textes. Il a ensuite passé en revue un certain nombre de problèmes soulevés par les deux projets de loi. Ainsi, pour ce qui concerne les sociétés de capitaux, il s'est interrogé sur le nombre des professions libérales concernées. Il s'est par ailleurs inquiété de l'indépendance de certaines de ces professions, notamment dans le secteur médical, en cas d'introduction de capitaux étrangers. Enfin, il s'est enquis des raisons du refus opposé par la commission des lois de l'Assemblée nationale à toute introduction de capitaux extérieurs dans les sociétés d'exercice libéral.

S'agissant du salariat, et après s'être interrogé sur la situation actuelle des collaborateurs, **M. Guy Allouche** a souhaité connaître la juridiction compétente en cas de litige entre l'employeur et ses salariés. Il s'est par ailleurs

interrogé sur le maintien du droit de présentation des avoués à la Cour et la faculté pour les conseils juridiques de devenir des notaires.

Enfin, après avoir évoqué le recours engagé par la République fédérale d'Allemagne contre la procédure de postulation en vigueur en France, il s'est étonné que le rapporteur propose de subordonner l'entrée en vigueur de la réforme des professions juridiques et judiciaires à l'adoption de la réforme de l'aide judiciaire.

Après avoir indiqué qu'il ne parlait qu'en son nom personnel, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a regretté que la procédure suivie n'ait pas permis à la commission de se prononcer au fur et à mesure de ses travaux par une suite de votes indicatifs sur chacun des problèmes posés. Il a ensuite observé que la fusion des professions lui paraissait souhaitée par la majorité de la commission mais qu'il convenait que l'ensemble des problèmes soulevés par cette fusion fasse l'objet d'un examen détaillé. A cet égard, il a estimé que les très nombreux documents fournis aux parlementaires par les professionnels concernés contenaient souvent des propositions intéressantes et que leur ton était plus acceptable que celui d'un article publié dans «Le Figaro» de la veille qui lançait un véritable «ultimatum» aux parlementaires.

Enfin, il a déploré que la méthode suivie par le Gouvernement, lors de l'élaboration du projet de loi, n'ait pas permis une meilleure concertation avec l'ensemble des professionnels concernés, car si, à son sens, les travaux de la commission présidée par Maître Saint-Pierre n'étaient certes pas dénués d'intérêt, la désignation des membres de cette commission n'avait en revanche fait appel à aucun critère de représentativité.

Pour ce qui concerne la directive communautaire, **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, a rappelé que celle-ci traitait du conseil et de la représentation devant les tribunaux et, qu'en conséquence, il était logique qu'elle

n'aborde pas la question des conseils juridiques dont la vocation n'était pas de représenter les justiciables.

Après avoir rappelé les conditions de la réforme de 1971 et les difficultés alors soulevées par la réglementation de la profession de conseil juridique, notamment pour ce qui concerne les conditions de moralité et de compétence, il a estimé que la nouvelle fusion proposée par le projet de loi était d'une toute autre portée dans la mesure où les actuels conseils juridiques étaient généralement des professionnels très spécialisés qui n'avaient qu'une connaissance sommaire des procédures judiciaires. Cette réforme lui a semblé d'autant moins opportune qu'aucun pays européen n'avait retenu le principe d'une telle fusion et qu'aucun Etat-membre de la Communauté économique européenne n'admettait que des sociétés de capitaux servent de cadre à l'exercice de la profession d'avocat.

Après avoir ainsi fait part de son hostilité au principe même de la fusion, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est attaché à examiner certains aspects particuliers de la réforme. Il a tout d'abord observé que le maintien de la dénomination d'avocat manquait singulièrement de pertinence. Il a ensuite relevé que le principe même du recours au salariat était difficilement acceptable dès lors qu'il créait un lien de subordination incompatible avec le rôle que l'avocat doit assumer vis-à-vis du justiciable.

Pour ce qui concerne les sociétés de capitaux, il a fait observer que l'idée du rapporteur, qui consistait à favoriser la constitution de réseaux, ne passait pas nécessairement par la mise en place de structures juridiques nouvelles et qu'il existait d'ores et déjà d'immenses réseaux de correspondants en Europe permettant aux avocats de recourir, en tant que de besoin, aux compétences de leurs confrères étrangers. Il a par ailleurs relevé que la formule de la société de capitaux n'apportait pas une réponse adaptée aux exigences de modernisation qui s'imposaient aux avocats et que l'amélioration tant de leur régime fiscal

que des conditions d'accès aux prêts bancaires, serait certainement de nature à mieux les résoudre.

S'agissant de la représentation nationale, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est élevé contre la dénomination de conseil national retenue par le projet de loi qui lui a semblé se rattacher trop maladroitement à la politique conduite par le régime de Vichy en matière d'ordres professionnels. Puis il a considéré que, s'il était plus facile pour les pouvoirs publics d'avoir affaire à un seul interlocuteur parlant au nom d'une profession, cette solution n'était sans doute pas la mieux adaptée à l'exercice de leur profession par les avocats et, qu'en tout état de cause, le Gouvernement aurait dû consulter, au moins sur ce point, les assemblées générales des barreaux.

En réponse à l'une des observations présentées par **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le rapporteur a indiqué que, comme toujours en pareil cas, il s'était efforcé d'exposer objectivement les dispositions des deux projets de loi, puis, pour chacune d'entre elles, de présenter son sentiment, en tant que rapporteur.

Le président Jacques Larché, a confirmé que la procédure suivie en l'espèce était conforme aux habitudes de travail de la commission, avant de rappeler, qu'en tout état de cause, celle-ci était toujours libre de refuser certaines des suggestions de son rapporteur

M. Marcel Rudloff s'est déclaré pour l'essentiel du texte d'accord avec les orientations présentées par le rapporteur puis il a souhaité que le débat soit recentré autour de ce qui, à ses yeux, constitue la justification même des textes présentés par le Gouvernement à savoir la protection de l'usager du droit. A cet égard, il a précisé que le problème n'était pas tant de savoir quelles seraient les concessions faites par chacune des professions lors de la fusion mais plutôt de concilier les exigences des professionnels avec les besoins des usagers du droit. Il a estimé qu'en la matière, toute disposition susceptible

d'assurer le renforcement de l'éthique et de la compétence des professionnels devait être retenue.

Sur le principe même de la fusion des deux professions, **M. Marcel Rudloff** a considéré qu'il était souhaitable de simplifier les exercices professionnels et estimé que, dans un avenir sans doute relativement proche, une nouvelle étape de fusion serait franchie par l'intégration des notaires dans une nouvelle profession juridique élargie.

Abordant l'examen des modalités d'exercice de la nouvelle profession, **M. Marcel Rudloff** a souligné que, depuis quelques années, le droit applicable était devenu plus complexe sous les influences conjuguées du droit communautaire et des droits étrangers. Il a ensuite observé que la mise en place de sociétés d'exercice libéral pourrait apporter une réponse intéressante aux besoins de certains avocats, sous réserve, ainsi que l'avait d'ailleurs proposé le rapporteur, que soit exclue toute prise de participation par des personnes étrangères aux professions juridiques et judiciaires.

Pour ce qui concerne le salariat, **M. Marcel Rudloff** a souhaité que soit définie, le plus clairement possible, la notion de salariat entre avocats, dès lors que le salarié et son employeur sont tout deux des avocats soumis au respect des obligations inhérentes à l'exercice de leur profession et à la discipline de l'ordre. A ses yeux, les conflits susceptibles de surgir entre un employeur avocat et son salarié également avocat seront des conflits à caractère déontologique avant d'être des conflits de droit du travail.

Enfin, abordant la question de la représentation nationale, **M. Marcel Rudloff** a constaté que celle-ci existait déjà sous la forme de la réunion de la conférence des bâtonniers et du bâtonnier de Paris et qu'il suffirait, en conséquence, de préciser dans la loi la vocation représentative de cette réunion. Il a observé que l'existence même d'une telle réunion marquait bien la nécessité qu'il y avait d'une certaine représentation

nationale et qu'il convenait de ne pas en écarter l'idée d'emblée.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur la nécessité d'opérer la fusion prévue par le premier projet de loi. Il s'est montré en accord avec l'idée d'une protection des usagers mais a douté qu'une profession trop nombreuse puisse être aisément contrôlée quant à son éthique. Il a estimé que la formation de sociétés incluant des capitaux risquait de faire des nouvelles sociétés des sociétés exclusivement spécialisées en droit des affaires, au détriment des problèmes de la vie quotidienne.

Il a rejoint le rapporteur quant à l'idée d'une subordination de l'entrée en vigueur de la réforme proposée à celle, prévue par le Gouvernement, de l'aide légale. Il s'est toutefois interrogé sur les modalités techniques de liaison des deux réformes.

Présentant ensuite le résumé de ses positions, il a précisé qu'il était opposé à la fusion proposée par le premier projet de loi, opposé également à la création d'une structure nationale de représentation et réservé sur le régime de prévoyance sociale envisagée, celui-ci pouvant accroître exagérément les charges de la Caisse nationale des barreaux français.

Il a indiqué par ailleurs qu'il était favorable à la proposition du rapporteur relative à la mise en place d'une formation professionnelle théorique d'une année suivie d'un stage de deux ans.

Il a enfin estimé que les dispositions relatives à la réglementation de l'exercice du droit aboutirait dans les faits à une moindre réglementation.

Abordant le second projet de loi, il a précisé qu'il s'inquiétait de la prise en compte de l'ensemble des professions sans que celles-ci aient été entendues.

Il a souligné enfin qu'il s'opposait fermement à l'entrée de capitaux extérieurs au sein des nouvelles sociétés d'exercice libéral.

M. Louis Virapoullé a observé que la réforme intervenait à un moment de crise grave de l'institution judiciaire. Il a estimé difficile le mariage de deux professions fondamentalement différentes.

Les dispositions relatives à l'entrée de capitaux extérieurs dans les sociétés d'exercice libéral et celles tendant à l'introduction du salariat lui ont semblé, par ailleurs, susceptibles de porter atteinte à l'essence de la profession d'avocat.

M. Jacques Thyraud a rappelé que la réforme de 1971 avait suscité beaucoup d'appréhensions, notamment chez les 1.500 avoués qui devaient être absorbés dans une nouvelle profession comportant déjà 12.000 avocats. Il a cependant observé que la réforme avait été une réussite et que les deux projets de lois soumis aujourd'hui à l'examen du Parlement pouvaient connaître un même succès.

Il a néanmoins regretté que la réforme apparaisse insuffisante quant au nécessaire renforcement des cabinets français à l'échéance 1993 et à l'interprofessionnalité. Il a rappelé que des dispositions plus larges avaient été récemment retenues dans ces domaines, lors de l'examen par le Parlement du statut par exemple à propos des conditions d'exercice commun de ces conseils et d'autres professionnels également spécialisés en matière d'innovation.

Il s'est montré favorable, par ailleurs, à la création d'une structure nationale de représentation de la nouvelle profession mais défavorable à la création de chambres régionales.

Il a, enfin, exprimé le souhait que les dispositions relatives au salariat puissent n'être qu'une exception dans le nouveau statut prévu.

M. Charles de Cuttoli a rappelé que le premier projet de loi avait été rejeté par l'Assemblée nationale. Il a estimé que de nombreuses questions se posaient sur le principe de la fusion, comme sur d'autres points du premier projet de loi. Il s'est montré en vif désaccord avec

la création de sociétés de capitaux et a exprimé son inquiétude quant à la notion d'avocats salariés.

Le respect des règles d'éthique de la nouvelle profession lui a semblé par ailleurs difficile à contrôler. Enfin, les dispositions de prévoyance sociale prévues lui ont semblé devoir être davantage précisées.

M. Michel Rufin a souligné les nombreuses questions restant en débat dans le cadre des deux projets de loi. Il a exprimé par ailleurs son inquiétude quant au devenir des professions non réglementées face à la réglementation de l'exercice du droit mise en place par le premier projet de loi.

Mercredi 24 octobre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a poursuivi, sur le rapport de **M. Luc Dejoie, rapporteur, l'examen conjoint des deux projets de loi n° 457 (1989-1990), rejeté par l'Assemblée nationale, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et n° 460 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.**

M. Etienne Dailly a observé qu'une profession unique améliorerait sans aucun doute le statut des conseillers juridiques ; il s'est en revanche interrogé sur l'intérêt qu'elle pouvait offrir aux avocats, et a fortiori aux notaires dont le monopole risquait d'être remis en cause.

Mais au-delà de ces intérêts professionnels, il a estimé que ceux des justiciables ou des usagers du droit devaient demeurer l'objectif essentiel de cette réforme, dont en l'espèce l'utilité lui a paru douteuse, et la mise en oeuvre difficile. Quatre questions lui ont à cet égard semblé fondamentales :

- l'institution des sociétés de capitaux, dont l'évolution serait virtuellement incontrôlable ;

- l'incidence préjudiciable d'une représentation nationale unique sur le statut et l'indépendance des ordres professionnels ;

- la concurrence croissante entre les juristes français et les juristes étrangers, parmi lesquels **M. Etienne Dailly** a distingué les juristes des Etats de la C.E.E. d'une part, les juristes étrangers non-communautaires d'autre part ;

- le maintien d'un régime de protection sociale efficace en faveur des avocats français.

M. Etienne Dailly a estimé que devant de telles incertitudes la commission devrait s'interroger sur l'attitude globale qu'il convient d'adopter à l'égard des deux projets de lois, et le cas échéant sur l'opportunité même d'en discuter les articles.

M. Jacques Larché, président, a constaté que la réforme comportait en fait plusieurs volets indépendants, appelant chacun un examen séparé, et, le cas échéant, des attitudes différenciées.

M. Charles Lederman a partagé l'opinion du Président Jacques Larché, en observant de surcroît que l'examen des articles et l'adoption d'amendements modifieraient vraisemblablement de nombreuses dispositions des projets soumis à l'examen de la commission.

M. Charles de Cuttoli s'est associé aux propos de **M. Charles Lederman**. **M. Jean-Marie Girault**, sans contester la nécessité d'aborder l'examen de la réforme article par article, a souligné qu'elle constituait un ensemble cohérent à apprécier dans sa globalité.

Avant de répondre aux différents intervenants, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, a émis plusieurs observations qu'il a jugées essentielles.

En premier lieu, il a estimé que l'économie générale de la réforme proposée était satisfaisante. Il a néanmoins

admis qu'il conviendrait d'en apprécier les différents volets, et d'en modifier le cas échéant différentes modalités. Mais il a déploré la persistance de certaines préventions, dont notamment le fréquent refus d'admettre tout rapprochement entre l'économique et le juridique dans l'exercice du droit. Soucieux de pragmatisme, il a fait valoir que l'environnement économique des professions juridiques avait sensiblement évolué, et interdisait d'y maintenir certaines entraves compromettant leur viabilité, face à la concurrence étrangère notamment.

En réponse à **M. Christian Bonnet**, il a fait observer qu'une insuffisante information avait provoqué dans les professions concernées des réactions compréhensibles d'inquiétude, voire d'affolement, auxquelles il fallait imputer leurs très nombreuses démarches auprès des parlementaires.

A **M. Guy Allouche**, il a indiqué que les avoués d'appel n'étaient pas visés par la présente réforme, et qu'ils continueraient d'exercer leurs fonctions spécifiques dans les mêmes conditions qu'à l'heure actuelle.

MM. René-Georges Laurin et Charles de Cuttoli ont, à ce propos, rappelé que les avoués d'appel sont des officiers ministériels dont le statut demeurerait inchangé.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a ensuite examiné l'incidence de l'introduction du salariat dans la profession d'avocat. Jadis état social, le salariat est aujourd'hui un statut juridique qui ne compromet nullement l'autorité et l'indépendance de son titulaire. Il a estimé qu'à ce titre, le salariat resterait parfaitement compatible avec les impératifs déontologiques de la profession d'avocat, et constituait au surplus la seule formule concevable d'exercice dans le cadre de grandes structures collectives.

Faute de ces structures, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, a redouté que la clientèle française s'adresse à des juristes étrangers, ou que les cabinets français soient contraints de s'installer dans d'autres Etats de la C.E.E., au détriment de l'exercice du droit sur le territoire national. Il a d'autre

part constaté que le salariat répondait à une attente maintes fois exprimée par les professionnels concernés.

En réponse à une observation de **M. Marcel Rudloff**, le rapporteur a estimé que l'exercice salarié de la profession d'avocats n'était pas en lui-même de nature à multiplier les contentieux entre les avocats salariés et leurs employeurs, dont les éventuels différends resteraient essentiellement d'ordre déontologique.

Après de nouvelles interventions ponctuelles de **MM. Marcel Rudloff et Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Luc Dejoie**, rapporteur, a indiqué que la concurrence pouvait se révéler particulièrement stimulante et que celle-ci devait être organisée dans le but de donner à chacun des compétences identiques dans leurs différents domaines d'activité.

S'agissant du niveau de vie des avocats, il a précisé que bien que celui-ci ait, en moyenne, été multiplié par trois en dix ans, plus de la moitié des avocats bénéficiaient d'un revenu inférieur à 180 000 francs par an.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Charles Lederman** a regretté que celui-ci n'ait semblé s'attacher par priorité qu'aux nouvelles formes sociales d'exercice de la profession, négligeant par trop le petit contentieux.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur.

A titre préliminaire, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a demandé une réserve du vote de la commission sur l'article premier, **M. Charles de Cuttoli** se joignant à cette demande.

A l'article premier, relatif à la définition de la nouvelle profession d'avocat, la commission a adopté un premier amendement de coordination ainsi qu'un deuxième amendement d'ordre rédactionnel.

Puis elle a examiné un troisième amendement présenté par le rapporteur relatif aux titres susceptibles d'être adjoints au titre d'avocat. Le rapporteur a proposé

que le professionnel puisse adjoindre à sa propre qualité tout titre réglementé à l'étranger.

M. Charles Lederman s'est montré hostile à l'amendement du rapporteur.

M. Charles Jolibois a estimé que l'amendement ne pouvait être retenu compte tenu des très grandes disparités observées à cet égard dans les différents Etats du monde.

M. Louis Virapoullé s'est exprimé dans le même sens.

M. Etienne Dailly a estimé que les dispositions du projet de loi sur ce point devaient être renvoyées aux autorités professionnelles.

M. Jacques Thyraud a exprimé sa préférence pour un renvoi à tout titre porté dans l'ensemble du continent européen.

M. Marcel Rudloff a tenu à relativiser la portée de l'amendement présenté.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a rejeté l'amendement proposé par le rapporteur.

Puis la commission a examiné un quatrième amendement du rapporteur relatif à l'honorariat.

M. Luc Dejoie a indiqué que son amendement avait pour objet d'harmoniser la situation des conseils juridiques avec celle des avocats.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est montré opposé à cette proposition d'amendement, préférant renvoyer dans ce domaine à la compétence des ordres.

M. Charles de Cuttoli s'est exprimé dans le même sens.

M. Jacques Thyraud a rappelé les conditions de l'honorariat.

M. Marcel Rudloff a, comme dans le cas de l'amendement précédent, estimé que la proposition du rapporteur revêtait une portée limitée.

M. Charles Lederman s'est montré en opposition à la proposition d'amendement, quant à l'attribution de plein droit prévue.

M. Etienne Dailly s'est exprimé dans le même sens.

M. Luc Dejoie a rappelé que des dispositions du même ordre avaient été prévues en 1971.

Sur la proposition de **M. Jacques Larché, président**, la commission a adopté l'amendement sous une forme rectifiée, décidant que la qualité d'avocat ou de conseil honoraire ne pourrait être que sollicitée auprès de l'autorité compétente, sans que celle-ci soit attribuée de plein droit.

M. Charles Lederman s'est abstenu sur cette rectification.

La commission a ensuite examiné un cinquième amendement du rapporteur appliquant le dispositif précédemment prévu aux personnes accédant à la nouvelle profession prévue par le projet de loi.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a exprimé sa préférence, s'agissant des conseils juridiques, pour un renvoi à la seule notion d'«ancien conseil juridique».

La commission a adopté l'amendement, tout en prévoyant, sur la proposition de **M. Etienne Dailly**, de supprimer la dernière phrase du paragraphe I de l'article premier de la loi du 31 décembre 1971 proposée par le projet de loi.

Puis la commission a examiné un sixième amendement proposé par le rapporteur.

Celui-ci a précisé que cet amendement avait un caractère purement formel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé quant à lui que l'amendement proposé soulevait néanmoins le problème de l'accès à la postulation des conseils juridiques.

M. Jacques Larché, président, a observé que l'amendement résultait de l'insertion des dispositions nouvelles proposées dans le texte de 1971.

Après une intervention de **MM. Etienne Dailly, Marcel Rudloff et Charles de Cuttoli,** quant à la procédure suivie à cet égard, la commission a décidé de modifier l'amendement dans le but de supprimer le paragraphe II de l'article premier de la loi précitée.

La commission s'est ensuite prononcée sur la demande de réserve du vote sur l'article premier, proposée par **M. Michel Dreyfus-Schmidt.**

M. Etienne Dailly a indiqué qu'il s'associait à cette demande.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité la réserve jusqu'aux termes de l'examen du deuxième projet de loi en discussion.

M. Etienne Dailly a précisé qu'une telle réserve n'était possible que selon des conditions particulières.

M. Jacques Larché, président, a observé qu'elle n'était envisageable que jusqu'au terme de l'examen du premier projet de loi.

La commission a décidé de réserver ce vote jusqu'à la fin de l'examen du premier projet de loi.

M. Jacques Thyraud est ensuite intervenu sur l'article 2 du projet de loi dans le but d'indiquer sa préférence pour la formule de serment actuellement prévue par la législation en vigueur.

M. Jacques Larché, président, ainsi que **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Etienne Dailly** se sont montrés en accord avec lui.

M. Marcel Rudloff a rappelé que la dernière modification du serment remontait à 1982.

Après cet échange de vues, la commission a adopté un amendement proposé par **M. Etienne Dailly** tendant à rapprocher le texte prévu par l'article des termes de la législation actuelle.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a examiné un amendement tendant à insérer un premier article additionnel après l'article 2 qui propose une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1971 pour ouvrir à l'avocat qui ne remplit pas la condition d'ancienneté de sept ans exigée pour exercer les fonctions de membre du conseil de surveillance ou d'administration d'une société, la faculté, à titre exceptionnel, de demander au procureur de la République qu'il lui accorde une dispense après avoir recueilli l'avis du conseil de l'ordre. Cet amendement précise, dans un second alinéa, que les avocats qui exercent de telles fonctions dans des sociétés qu'ils conseillent, ne peuvent recevoir aucune rémunération spécifique au titre de ces mandats sociaux

Un certain nombre d'intervenants se sont élevés contre le premier alinéa du texte proposé par l'amendement soit en dénonçant, comme **M. Etienne Dailly**, l'hypocrisie qu'il y avait à maintenir un principe en l'assortissant de dérogations facultatives, soit en s'interrogeant, comme **M. Marcel Rudloff**, sur l'opportunité de réouvrir un débat qui jetterait la suspicion sur la compétence des jeunes avocats, soit enfin, comme **M. Charles de Cuttoli**, en mettant en cause le bien fondé de l'intervention du procureur de la République.

Après que **MM. Charles Jolibois** et **Michel Dreyfus-Schmidt** se fussent déclarés favorables au principe de l'introduction de dérogations à la règle d'ancienneté, **M. Guy Allouche** s'est inquiété du risque de voir certains avocats siégeant dans des conseils d'administration ou de surveillance, constituer des sociétés de capitaux susceptibles d'accueillir dans leur capital les sociétés dans lesquelles ils exerceraient ces fonctions.

Aux termes de ce débat, la commission a tout d'abord rejeté un sous-amendement présenté par **M. Michel**

Dreyfus-Schmidt tendant à exclure toute exigence d'ancienneté. Puis elle a également rejeté un autre sous-amendement présenté par **M. Etienne Dailly** tendant à supprimer toute condition d'ancienneté mais à soumettre l'accès des avocats aux conseils d'administration ou de surveillance à l'accord préalable du conseil de l'ordre. En revanche, elle a adopté le sous-amendement présenté par **M. Charles Jolibois** qui maintenait l'exigence d'ancienneté et ouvrait au conseil de l'ordre la faculté d'accorder, à titre exceptionnel, des dérogations à ce principe.

Dans un second temps, après que **MM. Charles Lederman** et **Etienne Dailly** eussent dénoncé le second alinéa de l'amendement proposé par le rapporteur, l'un parce qu'il estimait que ces dispositions étaient superfétatoires au regard des obligations déontologiques qui pesaient sur les avocats, l'autre parce qu'il considérait que les règles de droit commun fixées en la matière par le droit des sociétés s'appliqueraient de plein droit, le rapporteur a retiré le second alinéa de son amendement.

La commission a ensuite examiné, sur proposition de son rapporteur, un deuxième amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 2, pour introduire un article 6 bis dans la loi du 31 décembre 1971 qui ouvre aux juges la possibilité, à titre exceptionnel, de confier à des avocats des mandats et des missions de justice.

Après que **M. Luc Dejoie** eut précisé à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** que la référence aux dispositions des articles 11 et 27 de la loi n° 85-95 du 25 janvier 1985 relatives aux interdictions affectant les administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise, ne préjugait en rien de la position que la commission serait amenée à adopter sur l'article 37 du projet de loi qui proposait, sous certaines conditions, d'ouvrir aux avocats l'exercice de certains des mandats habituellement confiés à ces professionnels, l'amendement a été adopté.

La commission a ensuite examiné un amendement tendant à remplacer la référence aux sociétés de capitaux prévue par le second projet de loi, par une référence aux sociétés d'exercice libéral que le rapporteur proposera à la commission de leur substituer.

Après un débat auquel ont pris part MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Etienne Dailly, Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, Jean-Marie Girault, Charles Jolibois et Jacques Thyraud sur l'opportunité de faire référence à une forme sociétaire n'existant pas dans le droit positif, M. Luc Dejoie a fait valoir que l'adoption de l'amendement qu'il proposait, d'une part ne préjugait en rien de la décision de la commission sur l'opportunité de créer de telles sociétés, d'autre part n'interdirait pas, le cas échéant, une harmonisation rédactionnelle a posteriori lorsque la commission se sera prononcée sur ce point.

Sur proposition de MM. Charles Lederman et Etienne Dailly, l'amendement du rapporteur a finalement été modifié pour rappeler le caractère libéral et indépendant de l'exercice de la profession d'avocat qui figurait dans l'actuelle rédaction de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1971.

A la demande de M. Charles Lederman et avant que ne fut abordée la question du salariat, la commission a décidé de suspendre ses travaux et de les reporter au lendemain matin.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a examiné, sur le rapport de M. Germain Authié, les amendements présentés sur le projet de loi n° 22 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

Après les interventions de MM. Germain Authié, rapporteur, Jacques Larché, président, Robert Pagès, Hubert Haenel et Marcel Rudloff, la

commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 22 et 23 présentés par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 18 présenté par M. Aubert Garcia et les membres du groupe socialiste et à l'amendement n° 35 présenté par le Gouvernement.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 25, 26, 27, 28, 29 rectifié, 30, 31, 32 rectifié et 33 présentés par M. Albert Vecten et plusieurs de ses collègues.

Elle s'en est également remise à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 17, 19 21, présentés par M. Aubert Garcia et les membres du groupe socialiste ainsi que pour l'amendement n° 24 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté et les amendements n°s 11, 12, 13, 14, 15 et 16 présentés par M. Hubert Haenel.

Elle a par ailleurs donné un avis favorable à l'amendement n° 34 présenté par le Gouvernement.

Elle a enfin souhaité le retrait par son auteur de l'amendement n° 20.

Jeudi 25 octobre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a poursuivi, sur le rapport de M. Luc Dejoie, l'examen des articles des deux projets de loi n° 457 (1989-1990), rejeté par l'Assemblée nationale, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et n° 460 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a tout d'abord présenté le dispositif d'un amendement à l'article 3, tendant à

garantir l'indépendance technique de l'avocat salarié, dont le lien de subordination envers son employeur resterait limité à la seule détermination de ses conditions de travail.

Un long débat s'est alors engagé. M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la portée de l'amendement proposé par le rapporteur, en constatant qu'il accroîtrait encore l'ambiguïté de la notion même d'avocat salarié, désormais réduite à la seule renonciation à une clientèle privée. Compatible avec l'exercice de la profession de conseil juridique, le salariat lui a paru inconciliable avec celle d'avocat dont le caractère libéral et la nécessaire indépendance excluent des conditions de travail imposées.

M. Marcel Rudloff a rappelé que la perspective du salariat est un problème posé depuis plus de trente ans.

M. Hubert Haenel a confirmé ce propos et observé que les actuels contrats de collaboration s'apparentent de fait à un exercice salarié, comme il en existe par exemple en Allemagne fédérale. Il s'est toutefois déclaré hostile à la compétence du Conseil de prud'hommes pour trancher les conflits susceptibles d'opposer un avocat salarié à son employeur, et a préconisé que ces différends soient portés devant le tribunal de grande instance.

M. Louis Virapoullé a jugé opportune cette suggestion.

M. Charles Lederman a considéré au contraire que le salariat est incompatible avec le caractère indépendant et libéral de la profession d'avocat. A cet égard, la distinction entre indépendance technique et indépendance générale lui a paru précieuse.

M. Charles Jolibois a indiqué qu'il se rallierait aux propositions du rapporteur, en rappelant que les conventions de collaboration s'assimilent déjà dans une très large mesure à des contrats de travail. Le problème de compétence évoqué par MM. Marcel Rudloff et Louis Virapoullé lui a néanmoins paru essentiel, de même que

celui de l'affiliation à la caisse nationale des barreaux français.

M. Jean-Marie Girault s'est également déclaré favorable au salariat et plus généralement à l'interprofessionnalité, facilitée à son avis par un mécanisme de sociétés de capitaux. Il a par ailleurs souligné qu'à ce stade de la discussion, la remise en cause du salariat équivaldrait à un rejet de l'ensemble de la réforme proposée, dès lors qu'il constitue un élément clé de la fusion entre les professions d'avocat et de conseil juridique. Dans l'hypothèse contraire, une fusion sans salariat reviendrait simplement à imposer à ces derniers la pratique des avocats, et n'aurait plus d'objet.

M. Michel Rufin a partagé pleinement cette opinion, en ajoutant que des précautions légales permettraient de concilier le salariat et l'indépendance ; il a cité par exemple la réglementation des clauses de non-concurrence.

Résumant ces interventions, le **président Jacques Larché** a constaté qu'en fait, deux conceptions s'opposent : celle d'un salariat aménagé ou le refus pur et simple du salariat.

M. Etienne Dailly en est convenu et a ajouté qu'il se rangeait résolument à la seconde, dans la mesure où l'indépendance est un concept indivisible. Il lui a paru illusoire d'envisager que les contraintes et la subordination du statut de salarié n'altèrent pas l'indépendance d'exercice de la profession d'avocat. **M. Etienne Dailly** a estimé qu'en fait la réforme proposée avait pour effet d'ouvrir la profession d'avocat aux conseils juridiques, tout en leur permettant de conserver les avantages de leur statut actuel.

M. Luc Dejoie, rapporteur, répondant à ces interventions a réaffirmé son attachement à une formule de salariat dans le cadre de la nouvelle profession d'avocat. Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

- le contrat de travail serait soumis à un contrôle de légalité et de conformité déontologique par le Conseil de l'Ordre ;

- tous les avocats, salariés ou non, seraient affiliés à la Caisse nationale des barreaux, à l'exception des anciens conseils juridiques salariés ;

- l'indépendance technique prévue à l'article 3 du projet de loi ne constituerait pas une innovation juridique dans les professions libérales. La Cour de cassation l'a déjà consacrée, dans le cas des pharmaciens, par exemple.

A cet égard, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, a souhaité que le futur statut des avocats ne les place pas dans une situation trop dérogatoire par rapport aux autres professions libérales, dont il a salué les mérites éminents et la parfaite indépendance. Il a admis que les contentieux opposant les avocats salariés à leurs employeurs puissent relever d'une juridiction spécifique, en observant cependant que la compétence des conseils de prud'hommes à l'égard des médecins salariés ne paraît soulever aucune difficulté particulière.

Le rapporteur a enfin souligné qu'au delà du problème du salariat, la réforme comportait d'autres volets essentiels, dont notamment la fusion des avocats et des conseillers juridiques, sur lesquels il convenait de conserver une vue d'ensemble.

Le président **Jacques Larché**, à cet instant, a salué l'arrivée de **M. Alain Poher**, Président du Sénat, et l'a vivement remercié, au nom de tous les commissaires, du témoignage d'intérêt qu'il manifestait ainsi aux travaux de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président, a ensuite présenté les deux schémas s'offrant à la commission :

- l'amendement présenté par **M. Etienne Dailly** tendant à supprimer le salariat ;

- l'amendement présenté par **M. Luc Dejoie** tendant à en accepter le principe dans des conditions spécifiques.

M. Louis Virapoullé a fait observer qu'en tout état de cause tout litige devait appeler la médiation préalable du bâtonnier et la compétence de la cour d'appel.

Il s'est interrogé par ailleurs sur l'articulation du statut du salarié et les dispositions prévues par le projet de loi en matière de prévoyance sociale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait part de sa crainte de voir le salarié chargé des missions du professionnel, sans bénéficier de ses prérogatives.

M. Etienne Dailly a estimé, pour sa part, que le salarié ne pourrait en aucun cas être indépendant et que, par exemple, l'adhésion de la quasi totalité des professionnels à la caisse nationale des barreaux français ne serait d'aucun secours à cet égard.

La commission s'est ensuite prononcé sur le premier schéma s'offrant à elle, qu'elle a rejeté, et a exprimé sa préférence pour le second.

Abordant ensuite le contenu de l'amendement présenté par le rapporteur quant à ce second schéma, la commission a procédé à un échange de vues.

M. Marcel Rudloff a demandé confirmation au rapporteur de l'inclusion de la notion «d'indépendance technique» dans la jurisprudence actuelle de la cour de cassation.

M. Charles Lederman a estimé que cette notion n'était en rien explicitée par la cour.

M. Jacques Thyraud a estimé inopportun le recours à la notion d'«indépendance technique» pour caractériser le statut du salarié, et a suggéré de substituer à cette formule les mots : «indépendance conforme à son serment».

M. Luc Dejoie s'est montré en accord avec cette proposition.

M. Etienne Dailly s'est monté en faveur du retrait pur et simple de l'amendement, faisant observer que

l'article premier du projet de loi évoquait déjà la notion d'indépendance.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité des précisions quant à la notion de «détermination des conditions de travail», réservée par l'amendement à la décision de l'employeur.

M. Guy Allouche s'est montré préoccupé de l'apposition, dans l'amendement, des termes «indépendance» et «subordination».

M. Jacques Thyraud a jugé préférable de renvoyer à la notion «d'organisation du travail du professionnel» plutôt qu'à celle de «conditions de travail».

La commission a ensuite adopté l'amendement en supprimant la dernière phrase relative aux conditions de travail et en renvoyant, dans sa première phrase, à l'indépendance incluse dans le serment du professionnel, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman** indiquant qu'il ne prenaient pas part au vote.

M. Louis Virapoullé est ensuite intervenu sur un deuxième amendement présenté par le rapporteur relatif aux clauses de non concurrence entre le professionnel et son salarié ou son collaborateur à l'expiration du contrat, et à la liberté d'établissement de ces derniers. Il a affirmé la nécessité, notamment dans le domaine de la concurrence déloyale, comme dans le cas prévu au précédent amendement, d'une médiation préalable du bâtonnier.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur les conditions d'application du dispositif proposé par le rapporteur.

M. Charles Jolibois a estimé utile l'affirmation d'un principe de liberté d'établissement. Les dispositions de l'amendement relatif à la concurrence lui ont semblé, en revanche, reprendre d'une manière superfétatoire, les dispositions du droit en vigueur.

M. Bernard Laurent s'est exprimé dans le même sens.

M. Luc Dejoie a rappelé que l'amendement reprenait les termes de la réglementation actuelle en matière de liberté d'établissement et se bornait à les étendre au professionnel salarié.

Estimant cette réglementation mal rédigée, **MM. Etienne Dailly** et **Charles de Cuttoli** ont estimé qu'en aucune manière le législateur ne pouvait se sentir lié par un texte en vigueur de nature réglementaire.

M. Guy Allouche a proposé le retrait de l'amendement, estimant que le droit commun permettait la protection du salarié comme celle du libéral.

M. Luc Dejoie s'est montré favorable à la suppression de toute référence à la notion de concurrence déloyale, dès lors que celle-ci n'était que la reprise du droit commun.

M. Marcel Rudloff a estimé que dans la pratique, des litiges relatifs à l'installation seraient peu probables, dans la mesure où les contrats de travail comme ceux de collaboration, seraient soumis aux conseils de l'ordre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité que l'on s'en remette pleinement, dans cette matière, aux ordres.

M. Charles de Cuttoli a suggéré que soit substituée à la notion de «résidence», prévue par l'amendement, celle de «domicile».

M. Louis Virapoullé a rappelé, dans un souci de précision, la procédure actuelle d'installation des professionnels.

M. Etienne Dailly a proposé une rectification d'ordre rédactionnel de la deuxième phrase de l'amendement, **M. Philippe de Bourgoing** proposant, pour sa part, un déplacement de celui-ci au sein de l'article.

M. Charles Lederman a proposé que soit explicitée la notion «d'expiration du contrat».

A l'issue de cet échange de vues, **M. Luc Dejoie** a proposé de ne retenir de son amendement que la seule

première phrase relative à la liberté d'établissement, la commission adoptant l'amendement ainsi rectifié.

La commission a enfin examiné, sur proposition de son rapporteur, un amendement tendant à compléter le texte proposé pour l'article 3 de la loi du 31 décembre 1971 afin de préciser que les litiges nés à l'occasion de l'exécution d'un contrat de travail conclu par un avocat doivent être obligatoirement soumis à la médiation du bâtonnier avant d'être renvoyés devant le tribunal de grande instance statuant en chambre du conseil.

M. Guy Allouche s'est étonné du précédent créé par ce dispositif qui excluait la compétence de droit commun du conseil de prud'hommes à l'égard de l'ensemble des salariés.

M. Charles Lederman a repris ces propos et considéré comme incohérente la position qui consistait, d'une part, à admettre le salariat des avocats et, d'autre part, à souhaiter conserver loin des yeux du public les litiges du travail concernant ces professionnels dans la mesure où ceux-ci pourraient soulever des doutes dans l'esprit du public quant à l'indépendance de ces praticiens.

M. Jacques Sourdille a rappelé que les médecins salariés s'adressaient aujourd'hui au conseil de prud'hommes en cas de litige avec leur employeur et que cette situation n'avait soulevé aucune difficulté dès lors que ni le secret professionnel, ni l'indépendance de l'exercice de la profession n'étaient mis en cause devant cette juridiction.

MM. Hubert Haenel et Charles de Cuttoli se sont interrogés sur les modalités du respect du double degré de juridiction.

MM. Marcel Rudloff et Jacques Thyraud ont estimé préférable de maintenir des règles spécifiques en cas de litige portant sur l'exécution des contrats de travail des avocats et se sont interrogés pour savoir si la compétence en matière de médiation devait revenir au bâtonnier ou au conseil de l'ordre.

M. Charles Jolibois a rappelé qu'à l'heure actuelle, les conventions signées avec les collaborateurs comportaient une clause d'arbitrage obligatoire du bâtonnier et, en cas de rejet de l'arbitrage, l'ouverture du droit d'appel devant la cour d'appel.

Enfin, **MM. Etienne Dailly** et **Guy Allouche** se sont interrogés sur la formation de la cour d'appel compétente pour statuer en cas de litige entre un avocat employeur et ses avocats salariés.

A cet égard, **M. Louis Virapoullé** a indiqué qu'en raison des caractéristiques propres à l'exercice de la profession d'avocat, il était préférable que ce soit la chambre du conseil de la cour d'appel qui statue.

Aux termes de ce débat, la commission a tout d'abord rejeté un amendement présenté par **M. Charles Lederman** tendant à confirmer la compétence des conseils de prud'hommes en cas de litige concernant l'exécution du contrat de travail d'un avocat salarié.

Elle a ensuite adopté l'amendement proposé par le rapporteur, sous réserve qu'il soit rectifié pour préciser, d'une part, que les litiges seraient soumis à l'arbitrage du bâtonnier et, d'autre part, que la juridiction compétente en appel serait la cour d'appel statuant en chambre du conseil.

La commission a décidé de reporter la suite de ses travaux à la semaine suivante.

Puis, sur le rapport de **M. Jacques Thyraud**, la commission a examiné le projet de loi n° 5 (1990-1991) insérant au livre II (partie législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules.

Le rapporteur a déclaré que le projet de loi était pour l'essentiel la conséquence de la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989, qui a notamment institué le permis de conduire à points. Ce faisant, il refond, en l'intégrant dans le code de

la route, la loi du 24 juin 1970 concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière. **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a ajouté que la réforme faciliterait la lutte contre les nombreuses fraudes actuellement constatées (documents falsifiés, duplicatas abusivement utilisés, usage de permis de conduire après fausses déclarations de perte) mais entraînerait inévitablement un contrôle accru de l'Etat sur les citoyens.

Après avoir indiqué que quelque 170 millions de francs avaient été réservés entre 1989 et 1991 pour assurer notamment la mise en état de 700 terminaux de consultation, le rapporteur a souligné que le nouveau texte avait pour objectif essentiel la mise en place du nouveau dispositif concernant le permis à points.

Relevant qu'on aurait pu imaginer un permis de conduire «peau de chagrin» ou même un système de carte magnétique qui «s'épuiserait», **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a souligné qu'un choix avait été opéré en faveur du fichier central automatisé.

Après avoir rappelé les principaux aspects du système du permis à points, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a regretté que la Commission nationale de l'informatique et des libertés n'ait pas été consultée sur cette réforme.

Rappelant enfin que chacun des trente-trois millions de conducteurs français feraient désormais l'objet d'un enregistrement sur le fichier automatisé, le rapporteur a estimé que le projet de loi contrevenait aux dispositions de l'article 2 de la loi de 1978 aux termes duquel «aucune décision de justice, administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé».

En réponse à **M. Jean-Pierre Tizon** qui l'interrogeait sur les effets du permis à points, le rapporteur a rappelé les dispositions de la loi du 10 juillet 1989 sur les pertes de

points en soulignant que l'objectif annoncé était d'agir sur le comportement des conducteurs.

En réponse à **M. Guy Allouche**, le rapporteur a précisé que le législateur de 1989 avait entendu garantir le secret sur les informations relatives au nombre de points détenus par le titulaire du permis de conduire. Il a ajouté que la sauvegarde de ce principe nécessiterait l'adoption d'un amendement pour modifier le dispositif du projet de loi relatif au droit d'accès aux informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire. Après l'intervention de **M. Louis Virapoullé**, qui a notamment mis l'accent sur les conventions européennes en matière de circulation routière et de **M. Marcel Rudloff**, la commission a examiné les amendements présentés par son rapporteur.

Au texte proposé pour l'article L. 30 du code de la route, la commission a ainsi adopté, après l'intervention de **M. Guy Allouche**, qui a exprimé son accord, un amendement prévoyant que seules seront enregistrées sur le fichier national du permis de conduire les décisions administratives à caractère définitif et dûment notifiées. Dans le même article, elle a adopté un second amendement selon lequel ne seront enregistrées sur le fichier que les décisions judiciaires à caractère définitif.

Au texte proposé pour l'article L. 32 du code de la route, après les interventions de **MM. Guy Allouche et Louis Virapoullé**, qui ont insisté sur les pouvoirs de l'autorité préfectorale en matière de suspension du permis de conduire, la commission a adopté un amendement prévoyant qu'au cas où une mesure administrative est annulée, l'effacement des informations relatives à cette mesure est effectué au jour de la décision judiciaire ou administrative prononçant cette annulation. Au même article, la commission a adopté deux autres amendements, l'un de conséquence, l'autre réduisant dans deux cas les délais de conservation des informations enregistrées : en ce qui concerne les données concernant les points du permis de conduire, elle a réduit le délai de six à trois ans ;

s'agissant des informations relatives au permis de conduire dont la délivrance est sollicitée, elle l'a réduit à trois ans. Le rapporteur a notamment fait observer que le permis de conduire est à nouveau affecté du nombre de points de son capital initial lorsqu'aucune infraction entraînant perte de points n'a été relevée à l'issue d'une période de trois ans. Par ailleurs, le délai pour se présenter à nouveau en cas d'échec à l'examen du permis de conduire est de deux ans.

Enfin, au texte proposé pour l'article L. 35 du code de la route, la commission a adopté un amendement supprimant la faculté pour les autorités administratives civiles et militaires d'obtenir les informations relatives au permis de conduire des personnes employées ou susceptibles d'être employées par elles comme conducteur de véhicule. La commission a en effet estimé que cette disposition était contraire à celle de l'article 11-6, quatrième alinéa, du code de la route aux termes duquel les informations relatives au nombre de points ne peuvent être collectées que par les autorités administratives et judiciaires qui doivent en connaître, à l'exclusion des employeurs, assureurs et toute autre personne physique ou morale.

Sur ce point, **M. Guy Allouche** s'est interrogé sur le sort du conducteur salarié dont le permis de conduire à points est annulé.

M. Louis Virapoullé a, quant à lui, rappelé que les magistrats avaient, contrairement aux préfets, la faculté d'accorder des « permis blancs ».

Enfin, sur proposition de **M. Jacques Thyraud**, rapporteur, la commission a adopté le projet de loi ainsi amendé.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LE PROJET DE LOI ORGANISANT LA CONCOMITANCE DES RENOUELEMENTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET DES CONSEILS RÉGIONAUX

Jeudi 25 octobre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président d'âge.- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

M. Jacques Larché, sénateur, président ;

M. Michel Sapin, député, vice-président.

La commission a ensuite désigné **M. Jacques Sourdille, sénateur, comme rapporteur pour le Sénat, et M. Michel Sapin, vice-président, comme rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

M. Jacques Larché, président, a rappelé que le Sénat avait opposé à ce projet de loi une question préalable.

M. Michel Sapin a estimé que cette procédure traduisait un rejet global du texte, qui rendait a priori difficile la recherche d'un compromis.

M. Jacques Sourdille a exposé les motifs qui avaient conduit le Sénat à opter pour cette question préalable. Il lui a paru en particulier que le projet de loi n'apportait aucune réponse à des problèmes essentiels dans le contexte de la décentralisation, comme par exemple la prise en compte des fonctions territoriales ou la confusion des compétences des quatre échelons de l'administration territoriale française. A ce titre, il a estimé que le regroupement des élections cantonales et régionales

accroîtrait cette confusion, sans résoudre pour autant le problème de l'abstentionnisme.

M. Jacques Limouzy s'est déclaré convaincu que le vote de l'Assemblée nationale n'avait pas reflété la position réelle de la majorité des députés, qu'il a estimée sur ce point identique à celle du Sénat.

M. Pascal Clément a jugé qu'en tout état de cause, le rejet du projet par voie de question préalable ne ménageait pratiquement aucune possibilité de conciliation entre les deux assemblées.

A l'issue de ces interventions, **M. Jacques Larché, président**, a constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure de parvenir à un accord.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Judi 25 octobre 1990.- Présidence de M. Jacques Genton, président. - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la délégation a tout d'abord procédé à la nomination de rapporteurs sur les sujets suivants :

- Le programme Tempus d'échange d'étudiants avec les pays d'Europe centrale et orientale : M. Guy Cabanel ;

- L'Agence européenne de l'environnement : M. André Rouvière ;

- L'union monétaire : M. Xavier de Villepin ;

- L'avenir de la sidérurgie européenne : M. Jean-Pierre Masseret.

La délégation a ensuite examiné le rapport d'information de M. Jacques Oudin, rapporteur, sur le budget de la Communauté pour 1991. Le rapporteur a tout d'abord insisté sur l'obscurité et la complexité de la procédure budgétaire européenne, qui associe la Commission, le Conseil de Ministres et le Parlement européen, dans le cadre de l'accord interinstitutionnel des 11 et 12 février 1988.

Le rapporteur a souligné qu'entre 1980 et 1990 les dépenses de la Communauté avaient progressé de 167 % (139 % au titre du F.E.O.G.A.-Garantie, et 280% au titre des politiques structurelle, régionale et sociale) ; pour ce qui est des ressources propres, et sur la même période, alors que les prélèvements agricoles ont baissé de 32,4 %, les droits de douane ont augmenté de 92,2 % et la T.V.A. de 275 %.

Abordant la révision des perspectives financières proposées par la Commission pour la période 1990-1992, le rapporteur a indiqué que celle-ci avait été rendue nécessaire pour faire face à la fois à l'unification allemande, à l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale et aux conséquences de la crise du Golfe. Il a également signalé que les prochaines conférences intergouvernementales proposeront vraisemblablement de nouveaux éléments pour le financement de la Communauté qui auront pour effet une modification radicale de l'accord interinstitutionnel de 1988 aujourd'hui en vigueur.

C'est pourquoi il importe d'attirer, dès maintenant, l'attention des Parlements nationaux sur les nouvelles conditions du financement du budget communautaire après 1992 ; ceux-ci devraient veiller notamment à ce que cette nouvelle réforme financière tienne compte du principe de subsidiarité déjà défini au sein de la délégation dans le cadre du rapport présenté par M. Michel Poniatowski.

Pour ce qui est du projet de budget de la Communauté pour 1991, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a indiqué que son taux d'accroissement par rapport au budget 1990 était de l'ordre de 13,4 %, pour atteindre 52,9 milliards d'Ecus. Les crédits pour les actions structurelles augmentent de 20,5 % par rapport à 1990, dépassant pour la première fois le quart du budget communautaire, tandis que la part des dépenses agricoles garanties dans le budget reste à peu près stable à 54,7 % ; les dépenses pour la section Garantie du F.E.O.G.A. atteindront 30,4 milliards d'Ecus, restant inférieures de 2,1 milliards d'Ecus à la ligne directrice agricole des perspectives financières.

Pour ce qui est des incidences financières nationales, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a indiqué que, en 1988, cinq Etats membres avaient été contributeurs nets au budget européen (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, la Belgique et le Luxembourg), tandis que sept Etats avaient été bénéficiaires nets (la Grèce, l'Espagne,

l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, le Danemark et l'Italie).

Le rapporteur a enfin insisté sur les conditions du contrôle parlementaire du budget de la Communauté. Evoquant une déclaration de M. Alain Lamassoure, rapporteur général du budget du Parlement européen, parue le matin même dans la presse, ainsi que l'audition du directeur général de la direction du budget de la Commission des Communautés européennes par la commission des finances du Sénat, le 24 avril 1990, il a regretté que les deux caractéristiques majeures du budget communautaire soient, d'une part, le secret qui règne sur certaines de ses caractéristiques essentielles aux yeux des Parlements nationaux, et, d'autre part, l'absence totale de prise en compte de ses effets macro-économiques. Il a, en conséquence, proposé que la délégation, au cours d'une réunion ouverte à la commission des finances et à la commission des affaires étrangères, entende le directeur général de la direction du budget de la Commission des Communautés, le rapporteur général du budget du Parlement européen, le président de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ainsi que le président de la Cour des Comptes des Communautés européennes.

M. Michel Poniatowski a constaté que le rapport présenté par M. Jacques Oudin mettait en évidence l'absence de clarté du budget européen ; si les dépenses de la Communauté font l'objet d'un débat démocratique, les recettes paraissent résulter de la simple nécessité d'équilibrer les dépenses et ne font l'objet d'aucun contrôle réel. Un contrôle est pourtant nécessaire si l'on veut éviter que ne se mette en place une mécanique incontrôlable d'emballlement des finances communautaires.

En réponse à une question de M. Xavier de Villepin, M. Jacques Oudin, rapporteur, a précisé qu'il n'était pas question de rejeter le budget communautaire, mais qu'il fallait mettre en évidence la nécessité d'une réforme de la procédure permettant de voter les recettes et de

prendre en considération l'effet macro-économique du budget.

Approuvant le rapporteur, M. Michel Poniatowski a ajouté que, s'il avait pu paraître légitime de fermer les yeux jusqu'à présent sur les errements de la procédure budgétaire européenne afin de ne pas entraver la construction européenne, il convenait dès aujourd'hui de prévenir que l'on devait revenir à un plus strict respect des principes en 1993.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial de la commission des finances, a précisé que le prélèvement financier effectué en France au profit de la Communauté avait été de 61,4 milliards de francs en 1990 et a estimé qu'il pourrait être de l'ordre de 70 milliards de francs en 1991. Il a en outre rappelé que la création de la quatrième ressource avait résulté d'une décision du Conseil soumise à l'approbation des Parlements nationaux, que ceux-ci avaient alors méconnu les débordements que cette décision permettait et qu'il fallait aujourd'hui tirer les conséquences de cette absence de réflexion.

La délégation a alors approuvé à l'unanimité le rapport et les conclusions de M. Jacques Oudin, rapporteur.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la délégation a examiné le rapport d'information de M. Guy Cabanel, rapporteur, sur l'accès à la fonction publique dans la Communauté. Il a exposé les principes communautaires qui fondent le libre accès des ressortissants des Etats membres aux emplois dans les différentes administrations publiques, puis rappelé la jurisprudence de la Cour de Justice, systématisée par une communication de la Commission. Le rapporteur a ensuite évoqué les difficultés de mise en oeuvre de l'ouverture des emplois publics : en particulier, le risque de carrières limitées pour les ressortissants des Etats membres dès lors que l'exigence de la nationalité française subsiste pour l'accès aux fonctions comportant la participation à l'exercice de l'autorité publique ; la

nécessaire marge d'appréciation laissée aux Etats pour définir les emplois réservés aux nationaux ; l'indispensable coordination de la protection sociale et des régimes de retraite ; la pratique en France du recrutement par concours qui permet de vérifier la connaissance de la langue française et du fonctionnement du service.

Dans la discussion qui s'est ensuite instaurée, **M. Yves Guéna** a rappelé que, si l'exclusion des étrangers du service de l'Etat n'était pas de règle avant le XIXe siècle, elle s'exerçait alors à la discrétion de l'Etat, et a par ailleurs souligné que l'exclusion paraissait particulièrement peu justifiable pour l'enseignement des langues étrangères. Il a noté que l'exposé du rapporteur fournissait un nouvel exemple de l'action conjointe de la Cour de Justice et de la Commission pour créer de manière souveraine un droit nouveau ; en l'occurrence, ces deux institutions ont transformé la règle posée par le Traité en exception et l'exception en règle. Pour lui, le danger réside essentiellement dans le risque de voir disparaître le recrutement par concours, une des grandes conquêtes de la Révolution qui a substitué l'accès à la fonction publique par le mérite à l'accès par la faveur.

M. Daniel Millaud a souhaité savoir si les ressortissants des Etats membres pouvaient librement accéder aux emplois publics dans les départements et territoires d'outre-mer.

M. Michel Poniatowski, regrettant ce nouvel exemple des "débordements" de la Cour de Justice, a exprimé la crainte que la Communauté ne demande un jour que le recrutement dans la fonction publique ne se fasse plus par le truchement des grandes écoles et que cela ne remette en cause le système des grandes écoles qui est propre à notre pays.

M. Claude Estier a demandé des précisions sur l'autorité compétente pour définir les emplois soustraits à la libre circulation.

M. Jean-Pierre Bayle a évoqué l'accueil au ministère des affaires étrangères de diplomates n'ayant pas la nationalité française.

Répondant aux intervenants, **M. Guy Cabanel, rapporteur**, a déclaré qu'il était reconnu que la Cour de Justice avait créé un corps juridique de droit européen et a estimé qu'il ne lui paraissait pas concevable qu'elle en arrive à demander la suppression des grandes écoles. Il a en outre confirmé que les Etats devaient rester compétents pour définir les emplois publics soustraits à la libre circulation, sous réserve du contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes. Enfin, il a convenu que des expériences comme la mise en commun de représentations diplomatiques par certains Etats membres pouvaient constituer l'amorce d'évolutions futures.

M. Yves Guéna, après avoir souligné que ces expériences résultaient de décisions souveraines des Etats concernés, a déclaré que, par égard pour le travail du rapporteur, il ne se dissocierait pas du vote unanime de la délégation.

Après avoir apporté quelques modifications au texte proposé par le rapporteur, **la délégation a alors adopté à l'unanimité le rapport et les conclusions de M. Guy Cabanel, rapporteur.**

Enfin, la délégation a examiné le **projet d'avis de M. Michel Poniatowski, rapporteur, sur le rôle d'un Sénat européen dans l'application du principe de subsidiarité.**

Afin d'explicitier ce rôle, dans la perspective déjà retenue par la délégation, le rapporteur a décrit l'architecture institutionnelle finale de la Communauté qui pourrait être :

- au sommet de l'édifice, pour les grandes orientations, le Conseil européen et son pendant, la Diète européenne ;
- pour le fonctionnement législatif de la Communauté, le Conseil des ministres et le Parlement européen ;

- pour le fonctionnement exécutif de la Communauté, la Commission dont le Président pourrait être élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen ;

- comme juge de l'application des lois, la Cour de Justice ;

- comme juge et garant de la subsidiarité, le Sénat européen.

Cette architecture permettrait la mise en place d'un dispositif clair et mettrait fin au flou actuel qui caractérise les institutions communautaires ; elle préparerait l'étape ultérieure qui consisterait en un véritable système fédératif.

M. Guy Cabanel ayant demandé si le Sénat européen, garant de la subsidiarité, ne devait pas être élu par tous ceux qui sont concernés par la subsidiarité, et donc notamment par les régions, le rapporteur lui a répondu que l'on pourrait concevoir une élection par les régions s'il s'agissait d'un Sénat européen à compétence législative, mais qu'il n'était question, dans ses propositions, que de créer un organe chargé de garantir la bonne application du principe de subsidiarité.

M. Robert Pontillon, faisant valoir qu'il n'était pas sûr que l'on remédie au déficit démocratique en multipliant les institutions, a proposé de confier plutôt le contrôle de la subsidiarité à la Diète européenne.

M. Xavier de Villepin, craignant également que l'on instaure un système trop lourd, s'est prononcé dans le même sens.

M. Jean-Pierre Bayle, soulignant qu'un Sénat a généralement, à l'époque contemporaine, un rôle législatif, a suggéré que le contrôle de la subsidiarité soit effectué par une émanation de la Diète.

M. Michel Poniatowski, rapporteur, mettant l'accent sur la nécessité de trouver un équilibre entre législatif et exécutif au sein des institutions communautaires, a retenu cette suggestion et a proposé

que cette émanation de la Diète soit appelée "Chambre de la subsidiarité".

L'avis, ainsi modifié, a alors été adopté par la délégation à l'unanimité.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
POUR LA SEMAINE
DU 29 OCTOBRE AU 3 NOVEMBRE 1990**

Affaires culturelles

Mardi 30 octobre 1990 à 10 heures

Audition de Mme Catherine Tasca, ministre délégué auprès du ministre de la culture, de la communication et des grands travaux, chargé de la communication, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1991.

Mercredi 31 octobre 1990 à 10 heures

Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1991 de :

- M. Albert Vecten sur l'enseignement agricole ;
- M. Jean Delaneau sur les relations culturelles, scientifiques et techniques ;
- M. François Lesein sur la jeunesse et les sports.

Affaires économiques

Mardi 30 octobre 1990

● **À 16 heures :**

1. Désignation d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 39 rectifié (1990-1991), présentée par M. Robert-Paul Vigouroux, relative au reboisement des zones incendiées.
2. Examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo sur le budget de l'Environnement.

● **À 17 heures :**

Audition de M. Pierre Bérégoovoy, Ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, sur le projet de loi de finances pour 1991.

Mercredi 31 octobre 1990 à 9 heures 45

1. Examen du rapport pour avis de M. Louis Minetti sur le budget de la Consommation et de la Concurrence.
2. Examen du rapport pour avis de M. Aubert Garcia sur le budget des Industries agricoles et alimentaires.

Affaires sociales

Mardi 30 octobre 1990 à 10 heures

1. **Audition de M. Jean-Pierre Soisson, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1991**

(Rapporteurs pour avis : MM. Louis Souvet et Jean Madelain).

2. Audition de M. André Laignel, Secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de la **formation professionnelle** pour 1991 (Rapporteur pour avis : M. Jean Madelain).

Mercredi 31 octobre 1990 à 9 heures 30

1. Audition de M. André Méric, Secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants, sur les crédits de son département ministériel pour 1991 (Rapporteur pour avis : M. Claude Prouvoyeur).

2. Audition de M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1991 (Rapporteur pour avis : M. Guy Penne).

3. Examen des amendements à la proposition de loi n° 20 (1990-1991) adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au conseiller du salarié (Rapporteur : M. Louis Souvet).

4. Désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour le projet de loi modifiant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale et à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, et portant dispositions transitoires.

Finances**Mardi 30 octobre 1990 à 16 heures***Projet de loi de finances pour 1991*

Audition de M. Claude Evin, ministre des Affaires sociales et de la solidarité, et de M. Bruno Durieux, ministre délégué auprès du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité, chargé de la santé, sur les crédits de leur département ministériel pour 1991 (Rapport sur le budget de la Jeunesse et des sports, M. Paul Caron, rapporteur spécial).

Mercredi 31 octobre 1990 à 9 heures 30*Projet de loi de finances pour 1991*

- Rapport sur le budget de la Coopération et du développement (M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial).
- Rapport sur le budget des Services du Premier Ministre :
I - Services généraux (M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial).
- Rapport sur les budgets du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et de la Solidarité, de la santé et de la protection sociale - Services communs (M. Maurice Blin, rapporteur spécial).
- Rapport sur le budget du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (M. Maurice Blin, rapporteur spécial).

Lois

Mardi 30 octobre 1990 à 9 heures et à 18 heures

(Salle Médicis)

Suite de l'examen des rapports sur les textes suivants (1) :

- **projet de loi n° 457 (1989-1990) rejeté par l'Assemblée nationale, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (M. Luc Dejoie, rapporteur) ;**
- **projet de loi n° 460 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (M. Luc Dejoie, rapporteur).**

Mardi 30 octobre 1990 à 15 heures 45

(Salle 207)

Examen des amendements aux projets de loi en discussion :

- **proposition de loi n° 370 (1989-1990), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux zones non aedificandi de la ville de Strasbourg (rapporteur, M. Marcel Rudloff) ;**

(1) Conformément à la décision de la commission, les réunions, concernant l'examen de ces projets de loi, seront ouvertes au public.

- projet de loi n° 5 (1990-1991), insérant au livre II (partie législative) du code de la route un titre VIII relatif à l'enregistrement et à la communication des informations relatives à la documentation exigée pour la conduite et la circulation des véhicules (rapporteur, M. Jacques Thyraud).

Mercredi 31 octobre 1990 à 9 heures et à 15 heures

(Salle Médicis)

1. Nomination de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

2. Examen des rapports sur les projets de loi suivants :

- n° 34 (1990-1991) modifiant les annexes I et II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public (M. Philippe de Bourgoing, rapporteur) ;

- n° 37 (1990-1991), modifié par l'Assemblée nationale, portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 5 de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne le 20 décembre 1988 (deuxième lecture) (M. Paul Masson, rapporteur).

3. Suite de l'ordre du jour de la veille (1).

(1) Conformément à la décision de la commission, les réunions, concernant l'examen de ces projets de loi, seront ouvertes au public.