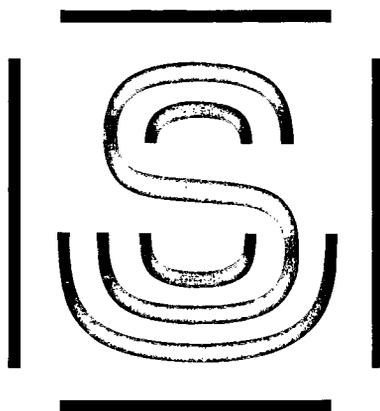


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 27 – SAMEDI 28 JUIN 1997

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



SOMMAIRE

Affaires culturelles	4085
Affaires économiques	4101
Affaires étrangères	4111
Finances	4123
Lois	4151
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	4187
Programme de travail pour la semaine du 30 juin au 5 juillet 1997	4201

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Audition de Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, porte-parole du Gouvernement</i>	4085
Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	4101
• <i>Mission d'information - Aide aux petites et moyennes entreprises - Rôle de la Small Business Administration aux États-Unis</i>	
- Examen du rapport d'information	4101
• <i>Energie nucléaire - Surgénérateur « Superphénix »</i>	
- Communication	4110
Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	4111
• <i>Chine - Évolution des rapports franco-chinois</i>	
- Communication	4112
• <i>Traités et conventions - Reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (Pjl n° 338)</i>	
- Examen du rapport	4117
• <i>Traités et conventions - Révision de la convention internationale pour la protection des obtentions végétales (Pjl n° 144)</i>	
- Examen du rapport	4120

Finances

- *Économie et finances - Situation de l'économie française*
- Audition de M. Denis Kessler, président de la commission économique du Conseil national du patronat français 4123
- *Mission d'information - Contrôle budgétaire - Fonctionnement du compte spécial du trésor d'aide aux collectivités territoriales d'outre-mer*
- Examen du rapport d'information 4130
- *Mission d'information - Contrôle budgétaire - Soutien public à la construction aéronautique civile*
- Examen du rapport d'information 4133
- *Caisse des dépôts et consignations*
- Audition de M. Philippe Lagayette, directeur général 4141

Lois

- *Programme de travail de la commission*
- Échange de vues 4151
- *Territoire d'outre-mer - Fiscalité applicable en Polynésie française (Pplo n° 261)*
- Examen du rapport 4151

Groupe de travail commun à la commission des Finances et à la commission des Lois sur les chambres régionales des comptes

- *Audition de M. Jean Puech, sénateur, président de l'Association des présidents de conseils généraux* 4155
- *Audition de M. Marc Censi, président de l'Assemblée des districts et communautés de France* 4158
- *Audition de M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des Comptes* 4162

• <i>Audition de M. Joël Thoraval, Préfet de la région Île-de-France, Préfet de Paris, président de l'Association du corps préfectoral</i>	4167
• <i>Audition de M. Michel Thénault, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur</i>	4172
• <i>Audition de M. Gilles Carrez, député, vice-président de l'Association des maires de France</i>	4179

Délégation du Sénat pour l'Union Européenne

• <i>XVI^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires</i>	
- Examen du rapport d'information	4187
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E. 819 - Proposition de décision du Conseil</i>	
- Procédures de consultation et d'autorisation pour les accords portant sur le domaine des transports maritimes - Lettre du ministre des affaires européennes	4190
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E. 840 - Proposition de règlement CE du Conseil</i>	
- Contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande - Conclusions en faveur d'une non-reconduction	4192
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E. 833</i>	
- Avant projet de budget général des communautés européennes pour l'exercice 1998 - Communication et échange de vues	4194

Programme de travail des commissions, groupes d'études et de travail, délégations et offices pour la période du 30 juin au 5 juillet 1997

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 25 juin 1997 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a procédé à l'**audition de Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, porte-parole du Gouvernement.**

Mme Catherine Trautmann a, en premier lieu, développé les perspectives de son action dans le secteur de la culture.

Elle a indiqué que sa première préoccupation serait de réaliser l'objectif, fixé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, de relever le montant des crédits consacrés à la culture au niveau de 1 % du budget de l'Etat. Ce chiffre, atteint par la loi de finances pour 1993, n'avait pu être maintenu depuis la réduction des moyens ayant affecté tous les domaines d'intervention du ministère, et en particulier la politique du patrimoine, amputée de 500 millions de francs en 1997. La situation budgétaire de la culture apparaît d'autant plus préoccupante qu'un gel de crédits est intervenu sur les crédits votés pour 1997 à hauteur de 804 millions de francs en dépenses ordinaires et de 594 millions de francs en crédits de paiement. Il faudrait donc que ce gel puisse être rapidement levé : il crée en effet de graves difficultés, dénoncées par de nombreux élus, pour les entreprises dépendant des commandes publiques.

Compte tenu de l'effort à accomplir, l'objectif fixé par le Premier ministre ne pourra être atteint dès le projet de loi de finances pour 1998 et devra être réalisé progressivement sur 1997 et les deux années suivantes. D'ores et déjà, **Mme Catherine Trautmann** a fait part de son intention, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1998, d'obtenir un renforcement des cré-

aits du titre IV, dont les effets sur l'emploi et l'aménagement du territoire sont particulièrement sensibles.

Mme Catherine Trautmann a souhaité que les responsabilités budgétaires des différents intervenants de la politique culturelle puissent être clairement définies.

Concernant les crédits du ministère de la culture, elle s'attachera à identifier, d'une part, les crédits –dits “ fléchés ”– déterminés par une politique nationale et gérés à l'échelon central et, d'autre part, les crédits déconcentrés gérés à l'échelon régional.

Par ailleurs, elle a appelé de ses vœux une répartition équilibrée des efforts financiers respectifs de l'Etat et des collectivités locales. S'appuyant sur l'exemple de l'enseignement de la musique, elle a fait observer que, dans certains domaines, la contribution des collectivités locales dépassait largement celle de l'Etat. Concernant la participation de l'Etat au financement d'institutions culturelles ne relevant pas de sa compétence, elle a constaté, pour le regretter, que la situation était très inégale, les institutions de province étant proportionnellement moins aidées que celles d'Ile-de-France.

Mme Catherine Trautmann a indiqué que le renforcement de l'action du ministère de la culture serait rendu possible non seulement par l'effort budgétaire mais également par une meilleure articulation avec les autres ministères. Prenant l'exemple de l'enseignement artistique, elle a souligné l'intérêt d'une politique menée en concertation avec le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la jeunesse et des sports.

Le ministre a indiqué que son action serait guidée par deux préoccupations, d'une part l'accès du plus grand nombre à la culture et, d'autre part, la mise en valeur du patrimoine national.

Elle a précisé ainsi que l'objectif de démocratisation de la culture imposait de faire du développement de l'enseignement artistique une priorité. Un projet de loi en cours de préparation sur ce sujet devait, notamment, clarifier les

compétences de l'Etat et des collectivités locales pour l'enseignement de la musique et de la danse : son élaboration sera poursuivie et il conviendra sans doute d'élargir son champ d'application aux autres enseignements artistiques.

Evoquant ensuite les différents problèmes qui se posent dans le domaine de l'archéologie, elle a fait part de son intention de réformer la loi de 1941 sur l'archéologie en concertation avec les professionnels.

Mme Catherine Trautmann a indiqué qu'elle était consciente de la nécessité d'une réforme des structures administratives du ministère de la culture, dont la commission présidée par M. Jacques Rigaud avait souligné l'urgence. Rappelant le manque de moyens du ministère de la culture, aggravé par les coûts inhérents à la dispersion géographique de ses services centraux, elle a jugé qu'une réflexion d'ensemble devrait être un préalable à toute décision relative à la restructuration de l'administration de la culture.

Elle a souligné que la politique culturelle servirait les orientations assignées à l'ensemble de la politique gouvernementale par le Premier ministre. Ainsi, le développement des nouvelles technologies, que le Président de la République avait déjà présenté comme une priorité nationale, constituera un des objectifs fondamentaux de la politique culturelle. De même, une réflexion sera conduite afin d'analyser les possibilités de création d'emplois -notamment pour les jeunes- dans le secteur de la culture. Enfin, elle a évoqué la question délicate des conditions d'assujettissement à la TVA des événements culturels subventionnés par les collectivités locales.

Abordant ensuite le secteur de la communication, **Mme Catherine Trautmann** a indiqué qu'un nouveau projet de loi sur la communication audiovisuelle serait déposé à la fin de l'automne et examiné au début de 1998. Le projet de loi dont le renouvellement de l'Assemblée nationale a interrompu la discussion avait en effet abordé,

au-delà de son champ initial, un certain nombre de questions qu'il est nécessaire d'approfondir ou de repenser.

Parmi les problèmes qui devront être abordés par le prochain projet de loi, elle a cité la réglementation des nouveaux services. Observant que ceux-ci n'ont pas été compris dans le champ de la nouvelle directive " Télévision sans frontières " en cours d'adoption, **Mme Catherine Trautmann** a estimé souhaitable de poursuivre la réflexion sur le plan national, spécialement en ce qui concerne les problèmes posés par Internet et par des services tels que la vidéo à la demande. Elle a estimé qu'il faudrait aussi tenir compte des nécessités de transposition des normes communautaires, en matière de critères de délimitation de la compétence nationale, que les normes communautaires fondent sur la notion d'établissement, et aussi dans les domaines de la chronologie des médias, de la protection de la production indépendante, du régime de la publicité et du télé-achat.

En ce qui concerne le régime juridique des services diffusés par satellite, **Mme Catherine Trautmann** a noté qu'il conviendrait d'approfondir la question de la réglementation du contenu des bouquets. Les opérateurs de bouquets demandent une mutualisation des obligations que le projet de loi actuel n'a pas prévue, privilégiant le régime du conventionnement par service : il conviendrait cependant d'approfondir la notion de " bouquet de services ".

En ce qui concerne le secteur public, la fusion de la Sept-Arte et de la Cinquième, dont le seul lien est actuellement leur président commun, ne peut être laissée en suspens. La possibilité de procéder par la voie réglementaire est actuellement à l'étude.

La concentration dans le secteur de la communication est un des dossiers les plus brûlants à l'heure actuelle. Il faut éviter de déstabiliser les entreprises et de créer un climat d'agitation préjudiciable à la vitalité du secteur, et au développement de l'industrie audiovisuelle nationale,

alors que les Etats-Unis appuient très activement les intérêts de leurs entreprises dans les négociations internationales et que les positions de la France ne sont pas toujours soutenues par les Etats membres de l'Union européenne : ces questions devront retenir l'attention du législateur. Mais il convient de traiter aussi les problèmes que posent le pluralisme et la transparence dans le secteur audiovisuel. La réglementation française dans ce domaine est en effet relativement en retrait par rapport à celle d'autres pays.

En ce qui concerne les aspects budgétaires, le secteur de la communication a été très largement épargné par les gels de crédits. Cependant, la situation budgétaire de France 2, de France 3 et de la Sept-Arte est très tendue, des déficits sont annoncés. Il convient d'éviter de contraindre les chaînes publiques à trop recourir à la recette publicitaire. Par ailleurs, il ne peut être question d'augmenter trop lourdement la redevance. Mais on ne peut que constater la différence de situation financière entre les télévisions privées, bénéficiaires, et les chaînes publiques.

Mme Catherine Trautmann a relevé que la presse était dans une situation délicate. Un montant de 15 millions de francs prévu pour l'aide au portage n'a pas encore été dépensé. L'engagement de cette dépense ne saurait cependant, à lui seul, créer des perspectives nouvelles. Il faudrait des aides supplémentaires, et les moyens disponibles ne sont pas à la hauteur des chiffres qui avaient été avancés en 1996, lorsqu'était annoncée la création d'un fonds doté de 30 à 40 millions de francs.

Mme Catherine Trautmann a aussi observé que certains titres de la presse régionale et de la presse hebdomadaire étaient concernés par des projets de rachat. Par ailleurs, la précarité des recettes publicitaires pose de graves problèmes. Ces problèmes justifient un travail de fond. Il conviendra en particulier de dialoguer avec les professionnels sur les moyens de mieux assurer l'indépendance des rédactions et de renforcer la déontologie. Il

conviendra aussi de réfléchir à l'amélioration de la formation et de la qualification des journalistes.

Revenant sur l'industrie audiovisuelle, **Mme Catherine Trautmann** a conclu son propos en insistant sur la nécessité d'encourager le développement des contenus en travaillant sur la filière des programmes. Le Centre national de la cinématographie soutient certains projets de développement dans ce secteur porteur d'emplois, qui contribue au rayonnement de notre culture. A cet égard, il convient aussi de renforcer TV5.

Après l'exposé du ministre, un premier débat s'est engagé sur les questions relatives à la culture.

M. Philippe Nachbar s'est interrogé sur les secteurs de la politique culturelle qui bénéficieront de l'effort financier annoncé par le ministre.

Abordant les questions relatives au cinéma, **M. Marcel Vidal** a souhaité connaître la position du ministre sur la part des investissements des chaînes de télévision à réserver à la production indépendante, sur le statut des multiplexes et le soutien aux exploitants indépendants.

M. Jacques Valade s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles pouvait être assurée, au niveau local, la cohérence entre la politique culturelle nationale, l'affectation des crédits déconcentrés décidée par les directions régionales de l'action culturelle et les efforts des collectivités locales, souvent peu soutenues par les services déconcentrés de l'Etat. Il s'est, par ailleurs, inquiété de l'avenir de la chaîne parlementaire dont la création avait été prévue par le projet de loi sur l'audiovisuel déposé par le précédent Gouvernement.

Après s'être félicitée que le ministre ait interjeté appel de l'autorisation d'implantation du multiplexe " Aquaboulevard ", **Mme Danièle Pourtaud** a souhaité savoir si le ministre entendait revoir le dispositif d'autorisation préalable des multiplexes adopté l'année dernière. Après s'être interrogée sur l'avenir du musée des arts pre-

miers et du musée de la marine, elle s'est inquiétée des conséquences de la réduction d'un tiers des crédits du patrimoine prévue par la loi de finances pour 1997.

M. Ivan Renar a souligné l'intérêt d'une étude permettant d'apprécier les retombées économiques positives des dépenses culturelles. Soulignant que la diminution des moyens budgétaires de la culture avait été masquée par une extension des compétences du ministère, il s'est interrogé sur la définition des dépenses qui seraient prises en compte pour réaliser l'objectif du retour au " 1 % ". Regrettant que le Parlement ne soit pas plus étroitement associé à la définition de la politique culturelle, il a préconisé que soit organisé, dans les deux assemblées, un débat sur la culture. Enfin, il a souhaité qu'en concertation avec les élus locaux une réflexion puisse être engagée par le Gouvernement sur les modalités juridiques de l'intervention culturelle des collectivités locales.

M. Jean-Paul Hugot s'est inquiété du soutien qu'apporterait le ministère de la culture à l'action de la Fondation du patrimoine. Il a plaidé par ailleurs pour une réflexion sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine des enseignements artistiques, relevant que l'Etat ne pouvait se désintéresser, par exemple, de l'égalité d'accès à ces enseignements.

M. Pierre Laffitte s'est félicité de la priorité accordée par le ministre à l'introduction des nouvelles technologies dans le secteur culturel. A ce titre, il a déploré l'absence de mise en réseau de la bibliothèque nationale de France avec les bibliothèques de province, s'est inquiété des conditions de réalisation du projet de centre de ressources multimédia à Sophia-Antipolis et a rappelé le profit que pourrait tirer l'éducation artistique de l'utilisation d'Internet.

M. Philippe Richert s'est déclaré satisfait des déclarations du ministre concernant l'augmentation des crédits consacrés au patrimoine monumental. Il a souhaité que des instructions soient rapidement données aux échelons déconcentrés afin que de nouvelles opérations puissent

être programmées et que les entreprises ne voient pas leur activité fléchir. Il s'est, en outre, interrogé sur les modalités de mise en œuvre de la Fondation du patrimoine.

M. Franck Sérusclat a indiqué que l'introduction des nouvelles technologies devait s'accompagner de leur apprentissage dans le cadre scolaire afin d'éviter l'apparition de nouvelles discriminations sociales ou culturelles.

M. André Maman a souligné la contribution des Français de l'étranger au rayonnement international de la culture française.

M. Jean-Pierre Camoin a interrogé Mme Catherine Trautmann sur ses intentions en matière de protection du patrimoine architectural, notamment en ce qui concerne les secteurs sauvegardés.

M. Robert Castaing a rappelé que la sauvegarde du patrimoine rural constituait un instrument privilégié de la politique d'aménagement du territoire.

En réponse aux intervenants, **Mme Catherine Trautmann** a apporté les précisions suivantes :

- l'augmentation des crédits du ministère de la culture permettrait, d'une part, de mieux accomplir les missions fondamentales qui relèvent de sa compétence, d'autre part, de développer les actions en faveur de la formation et de l'enseignement et, enfin, de contribuer au rééquilibrage des dépenses culturelles entre Paris et la province, qui ne peut se faire uniquement par redéploiement des moyens existants ;

- la question de la clarification des missions culturelles de l'Etat et des collectivités territoriales, et celles relatives à l'affectation des crédits déconcentrés, doivent faire l'objet d'une réflexion de fond et les élus locaux seront consultés ;

- les producteurs indépendants devraient pouvoir bénéficier d'une part majoritaire des obligations d'investissement des chaînes de télévision mais également d'un accès plus aisé à la programmation. Les négociations en cours entre les professionnels du cinéma et les chaînes de

télévision TF1 et M6 devraient pouvoir déboucher sur un compromis satisfaisant ;

- en ce qui concerne les aides à l'exploitation des films en salles, il serait souhaitable de pouvoir apporter un soutien accru aux salles moyennes ainsi qu'aux salles d'art et d'essai ;

- l'apparition des multiplexes pose des problèmes complexes. Elle modifie les conditions de la distribution cinématographique et l'implantation désordonnée des multiplexes peut avoir des conséquences très négatives aussi bien économiques et sociales que culturelles. Il convient d'envisager ce problème dans son intégralité car le recours à la procédure d'autorisation d'urbanisme commercial n'est pas adapté à l'offre de cinéma, qui est un produit culturel. Il faudra donc réexaminer les conditions d'établissement des multiplexes, et aborder aussi ce problème du point de vue de la programmation. Les multiplexes diffusent un produit culturel qui doit être offert au public dans sa diversité et en réservant une part significative au cinéma français et européen, ce qui serait cohérent avec les conditions de diffusion des films par la télévision ;

- compte tenu de l'absence de site d'accueil, les conditions de réalisation du musée de l'homme, d'arts et de civilisations ne sont pas encore définitivement arrêtées, l'étude de ce dossier sera poursuivie par le ministère de la culture en liaison avec la Présidence de la République ;

- les crédits du patrimoine retrouveront un niveau conforme aux engagements contenus dans la loi de programme du 31 décembre 1993 et les effets de la réduction des crédits opérée par la loi de finances pour 1997 seront neutralisés. La Fondation du patrimoine a pour champ d'action le patrimoine non protégé et son existence ne peut en conséquence être considérée comme pouvant compenser un désengagement financier de l'Etat ;

- un bilan de la constitution des secteurs sauvegardés et des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager devra être dressé : c'est au vu de ce

bilan qu'il conviendra d'apprécier la nécessité d'une réforme des procédures de protection du patrimoine architectural ; un rapprochement de la direction du patrimoine et de la direction de l'architecture serait de nature à permettre une approche plus cohérente de cette question ;

- il est effectivement indispensable de mettre en évidence l'impact économique de la culture, qui représente 400.000 emplois et 2,5 % du PIB : le fait que les industries culturelles relèvent désormais explicitement des compétences du ministère de la culture permettra d'insister sur leur poids dans l'activité nationale ;

- le Parlement sera étroitement associé à l'élaboration de la politique culturelle grâce à un dialogue constant et nourri avec les commissions parlementaires, qui devra en particulier intervenir en amont du dépôt des projets de loi ;

- la politique de la lecture publique devra s'appuyer sur le développement des nouvelles technologies. Dans cette perspective, la mise en réseau de la Bibliothèque nationale de France comme l'association des bibliothèques et des médiathèques s'imposent : à cet égard, il convient de souligner que la mise en réseau de la BNF avec les bibliothèques de province est déjà en cours pour les bibliographies.

Un échange s'est ensuite engagé sur les problèmes de la communication.

M. Jean-Paul Hugot a noté que la remise en cause du projet de loi déposé par M. Douste-Blazy serait une source de difficultés compte tenu de la nécessité de régler en urgence des dossiers dont la discussion parlementaire avait déjà permis de faire très largement le tour, tels que le régime juridique du satellite et la fusion de la Cinquième avec la Sept-Arte. Il a insisté à ce sujet sur l'intérêt que le Sénat porte au respect de la spécificité de la ligne éditoriale de la Cinquième et a demandé que sa commission des affaires culturelles soit informée des

modalités de la fusion au cas où il apparaîtrait possible de réaliser celle-ci par la voie réglementaire.

Il a souhaité savoir comment le ministre envisageait de résoudre les problèmes financiers du secteur public de l'audiovisuel, compte tenu de la rareté des moyens disponibles.

Il a rappelé, en ce qui concerne le renforcement des dispositifs anti-concentration, la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de concentration de la presse, et s'est demandé si cette jurisprudence n'interdirait pas de contraindre un investisseur ayant légalement acquis une part du capital d'une entreprise de communication à diminuer le niveau de sa participation.

Il a enfin demandé si les producteurs de cinéma liés à de grands groupes devaient bénéficier du régime de promotion de la production indépendante.

M. Alain Gérard a posé des questions sur les pistes que le ministre entendait explorer en vue d'une concentration accrue des aides de l'Etat sur la presse d'information générale et politique, sur l'éventualité d'un réexamen de la suppression de l'abattement fiscal dont bénéficiaient les journalistes, sur l'avancement de la réforme des tarifs postaux de la presse, et enfin sur les actions qui étaient envisagées en faveur de la distribution.

M. James Bordas a demandé quelles étaient les intentions du ministre et les moyens susceptibles d'être mis en œuvre dans le secteur de l'audiovisuel extérieur, qui met en jeu l'image internationale de la France.

Mme Danièle Pourtaud a approuvé la décision de déposer un nouveau projet de loi modifiant la loi sur la liberté de communication et a demandé si la création d'une société holding France-Télévision pouvait être opérée par voie réglementaire. Elle a aussi souhaité savoir si le projet de loi portant code de la communication serait soumis à l'examen du Parlement.

Elle a posé des questions sur l'éventualité d'une obligation de diffusion des programmes du secteur public par tous les bouquets satellitaires, et sur les moyens qui pourraient être donnés au secteur public pour assurer la qualité de ses programmes.

Elle s'est enfin inquiétée des conditions de financement de l'audit des fréquences radiophoniques lancé dernièrement et a exprimé ses préoccupations sur les conséquences de la redistribution de quelque 400 fréquences par le CSA, qui pourrait geler pour un temps le paysage radiophonique sans assurer nécessairement la diversité souhaitable des opérateurs.

M. Ivan Renar a relevé la situation difficile de la presse d'opinion à faibles ressources publicitaires et les graves inconvénients de l'augmentation des tarifs postaux pour les titres dont la distribution fait très largement appel au transport postal. Il a regretté l'absence de publication du décret attendu sur les modalités d'utilisation des aides à la presse hebdomadaire régionale.

M. Alain Joyandet a demandé au ministre si l'évolution rapide du paysage audiovisuel ne devait pas conduire à la réorganisation de l'audiovisuel public et s'il suffisait, pour assurer l'évolution de celui-ci, de trouver des recettes supplémentaires au lieu de profiter de la présentation d'un projet de loi pour revoir son organisation et son mode de financement.

M. André Diligent a approuvé le souhait du ministre de travailler avec le Parlement en amont de la préparation des décisions. Il a aussi noté la nécessité de régler certains dossiers sans attendre 1998.

En réponse à ces interventions, le ministre a apporté les informations suivantes :

- il appartiendra au Parlement de décider de l'opportunité de créer une chaîne parlementaire à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi sur la communication audiovisuelle ;

- le report de la modification de la loi du 30 septembre 1986 peut avoir des inconvénients relatifs, du fait des évolutions rapides qui peuvent intervenir avant l'adoption d'un projet de loi et de la possibilité offerte à certains opérateurs de créer une situation de fait, mais la solution des problèmes posés nécessite un minimum de réflexion et de temps ;

- les responsables des chaînes publiques n'ont pas encore fourni d'informations complètes sur la situation financière de celles-ci. Il importera à l'avenir d'assurer la sincérité des budgets des chaînes. En effet, les objectifs publicitaires définis précédemment n'étaient pas tenables et il ne paraît pas possible de compenser par l'augmentation de la redevance les manques à gagner prévisibles. Les problèmes de fonctionnement et de financement du secteur public devront être réglés sur la durée ;

- l'audiovisuel public doit disposer des moyens d'évoluer tout en restant public. Il offre en effet une référence indispensable et apparaît comme une garantie du pluralisme ;

- le projet de rapprocher La Cinquième et la Sept-Arte est maintenu. La possibilité de procéder par voie réglementaire est actuellement étudiée ;

- il paraît logique de n'examiner le projet de code de la communication qu'après l'adoption du projet de loi sur la communication audiovisuelle ;

- la création d'une holding France-Télévision n'est pas aussi urgente que la fusion de La Cinquième et de la Sept-Arte, qui devait permettre de réaliser rapidement des économies. L'évolution du budget de la Sept-Arte pose d'ailleurs problème : la partie allemande constate avec mécontentement la réduction régulière des financements français alors qu'elle-même s'est engagée sur une base pluriannuelle ;

- il convient de mieux cibler les aides à la presse au bénéfice de la presse quotidienne d'information politique et générale. Il doit être possible d'aller plus loin dans l'aide

à la distribution et de revenir sur la question des tarifs postaux, dont l'augmentation est étalée sur cinq ans, et des tarifs de la SNCF. Il serait nécessaire de compenser les effets de ces évolutions ;

- des propositions sont à l'étude sur les moyens de renforcer l'efficacité de CFI et de TV5, et d'établir des synergies entre les programmes des chaînes publiques nationales et des chaînes de l'audiovisuel extérieur. Il est nécessaire de trouver rapidement des solutions, il existe en effet un créneau et un public à conquérir pour l'audiovisuel extérieur de la France ;

- le décret sur la répartition des aides à la presse hebdomadaire régionale devra être rapidement publié ;

- la question du financement de l'audit des fréquences radiophoniques, qui exigera une dépense d'un million de francs, sera abordée prochainement avec le CSA. Il est nécessaire d'achever cette opération qui devrait permettre d'identifier des fréquences disponibles. Il est fâcheux, du point de vue de la diversité du paysage audiovisuel, que certaines radios locales aient été rachetées par les réseaux radiophoniques ;

- on ne connaît sans doute pas la totalité des fréquences utilisables, et certaines fréquences connues peuvent être exploitées autrement : Radio France propose ainsi de diffuser de nouveaux programmes sur des fréquences qu'elle n'exploitait pas encore. C'est de cette façon qu'a été lancé le projet de radio pour les jeunes, au sujet duquel le ministre a précisé qu'elle n'avait souhaité ni l'interrompre ni le reporter, car il relève de la responsabilité du président de Radio-France. Les résultats feront l'objet d'une évaluation dans trois mois ;

- la question des conséquences de la suppression de l'abattement de 30 % des journalistes sera discutée avec les professionnels. En tout état de cause, un mécanisme de compensation a été institué ;

- il sera difficile de trouver une solution satisfaisante aux problèmes de la Société française de production.

L'objectif à atteindre est la viabilité de l'entreprise, mais la Commission européenne refuse l'octroi de nouvelles subventions et exige le remboursement d'un milliard de francs déjà versés. Toute évolution paraît exclue de sa part. Les syndicats ont présenté un projet aboutissant à diluer le déficit de l'entreprise dans le budget de l'Etat, ce qui ne ferait que déplacer le problème. La situation est donc grave et urgente, car si rien n'est fait, a estimé le ministre, la SFP sera en situation de dépôt de bilan à l'automne.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 25 juin 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de :**

– **M. Pierre Hérisson** en qualité de **rapporteur sur la proposition de loi n° 302** (1996-1997) de M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues, tendant à assurer l'aménagement, l'équipement et la protection de la nature de la **région de l'étang de Berre** ;

– **M. Francis Grignon** en qualité de **rapporteur sur la proposition de résolution n° 331** (1996-1997) de M. Claude Billard et plusieurs de ses collègues, tendant à créer une **commission d'enquête sur l'industrie automobile** ;

– **Mme Anne Heinis** en qualité de **rapporteur sur la proposition de loi n° 346** (1996-1997) de M. Roland du Luart et plusieurs de ses collègues, relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la **chasse des oiseaux migrateurs**.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué que la commission auditionnerait M. Jean-Claude Gaysot, ministre de l'équipement, des transports et du logement le jeudi 3 juillet 1997. Il a indiqué que d'autres auditions de ministres, notamment celle de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, auraient lieu au mois de septembre prochain.

Puis la commission a procédé à l'examen du **rapport d'information** de **M. Francis Grignon** sur les enseignements à tirer pour l'aide aux **PME françaises** du rôle joué par la **Small Business Administration** aux **États-Unis**.

M. Francis Grignon, rapporteur, a tout d'abord rappelé que c'était à la suite d'une intervention du Président de la République, qui avait attiré l'attention du groupe de l'Union centriste sur l'action de la Small Business Administration (SBA), qu'il avait été chargé par la commission le 26 février dernier de la rédaction d'un rapport d'information qui aurait deux objectifs : analyser l'impact de l'action des pouvoirs publics sur les PME aux Etats-Unis et tirer des enseignements, pour la France, du " modèle américain ". En effet, depuis 1993, onze millions d'emplois ont été créés aux Etats-Unis, en grande majorité dans les petites entreprises.

Le rapporteur a précisé que lors de son déplacement à New York, Baltimore et Washington du 31 mars au 5 avril derniers, il avait eu des entretiens avec plus de dix chefs d'entreprises américains. Il a affirmé que le libéralisme n'était pas toujours là où on l'attendait, puisque les Etats-Unis, terre d'élection de l'économie libérale, apportaient un soutien public très actif aux PME.

M. Francis Grignon, rapporteur, a évoqué le " Small Business Act ", loi cadre pour l'aide aux PME, votée par le Congrès en 1953, qui affirme que " le Gouvernement doit aider, conseiller et protéger dans toute la mesure du possible les intérêts de la petite entreprise, afin de préserver l'esprit de libre concurrence, de permettre aux PME un juste accès aux marchés publics, et de fortifier l'économie de la nation dans son ensemble ". Cette loi définit les petites entreprises suivant deux critères cumulatifs qui sont l'indépendance et l'absence de position dominante sur un marché. Il s'agit d'entreprises employant moins de 500 personnes et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions de dollars. Le rapporteur a souligné que la distinction entre PME et PMI n'existait pas aux Etats-Unis.

La Small Business Administration, agence fédérale en charge des PME, développe, a précisé **M. Francis Grignon, rapporteur**, son action autour de quatre priorités principales, dont deux s'avèrent particulièrement origi-

nales par rapport au modèle français d'aide aux PME : l'accès des petites entreprises aux marchés publics et la défense institutionnelle des PME.

Le rapporteur a précisé, d'abord, que la législation américaine imposait aux administrations de mettre de côté les marchés publics d'un montant inférieur à 100.000 dollars pour les réserver à une concurrence ouverte exclusivement aux petites entreprises, les marchés d'un montant plus élevé pouvant également être réservés aux petites entreprises si plusieurs d'entre elles s'avéraient susceptibles de se porter candidates. Pour les marchés attribués à de grandes entreprises, ces dernières étaient obligées de présenter, lors du dépôt de leur candidature, " un plan de sous-traitance " en faveur des PME.

Le rapporteur a mis en lumière l'action de la SBA, chargée de surveiller le respect de cette législation, cette administration fixant chaque année -a-t-il indiqué- un objectif d'attribution des marchés publics aux PME à chaque département ministériel. Un rapport annuel du président des Etats-Unis au Congrès sur " l'état des PME " détaille les résultats obtenus par chaque ministère par rapport à cet objectif. Le rapporteur a ensuite mentionné un programme de la Small Business Administration destiné exclusivement aux minorités ethniques et aux femmes, qui leur permettait de bénéficier d'un quota réservé de marchés publics. Il a précisé avoir rencontré une femme, chef d'entreprise à Washington, qui avait pu, grâce à ce dispositif, développer les capacités techniques de son entreprise, ce qui l'avait mise en mesure d'exporter aujourd'hui ses services dans le monde entier.

Grâce à cette action volontariste visant à permettre un accès privilégié des PME aux marchés publics -a indiqué **M. Francis Grignon, rapporteur**- ces petites entreprises ont pu bénéficier en 1996 de 62 milliards de dollars de marchés publics, sur les 200 milliards passés annuellement.

Soulignant que la deuxième priorité de la SBA était la défense des PME, **M. Francis Grignon, rapporteur**, a décrit l'action de " l'Office of Advocacy ", équipe de douze personnes placées au sein de la Small Business Administration, qui exerçait lors de l'élaboration des lois et décrets une pression en faveur d'une simplification des procédures et des textes au bénéfice des PME et qui jouait le rôle d'un véritable observatoire des petites entreprises à la disposition des décideurs publics. Cette mission de protection des PME avait permis à ces dernières de jouer un rôle majeur dans l'économie américaine. Au nombre de 22 millions, elles emploient en effet aujourd'hui 53 % de la population active et contribuent pour moitié à la formation du produit intérieur brut américain.

Le rapporteur a observé, en troisième lieu, que la SBA permettait chaque année à un million de chefs de petites entreprises d'accéder à la formation, au conseil ou à l'assistance technique, le programme " Service Corps of Retired Executives ", notamment, grâce à ses 13.000 consultants volontaires, ainsi que les 57 centres de développement des PME, apportant une aide précieuse aux dirigeants des petites structures. Il a fait état d'un grand professionnalisme dans les conseils prodigués aux chefs d'entreprises. Il a en outre relevé que ces conseils s'adressaient à toutes les petites entreprises alors qu'en France, seules les petites et moyennes industries bénéficiaient d'un soutien aussi poussé.

M. Francis Grignon, rapporteur, a enfin précisé que le dernier objectif de la SBA était de permettre un meilleur financement des petites entreprises, par deux moyens d'action : les garanties d'emprunt et l'aide au capital risque. Pour ce qui concerne les garanties d'emprunt, il a indiqué qu'elles se montaient en 1996 à 10,6 milliards de dollars, ce qui correspondait à un montant double de prêts. Il a souligné que l'effort de simplification des dossiers de candidature à ces garanties avait été considérable puisque le chef d'entreprise n'avait, dans certains cas, à soumettre qu'un formulaire d'une seule page recto-verso à sa banque

pour obtenir le cautionnement de la SBA. Il a également observé que cette dernière délèguait la gestion des dossiers de candidature aux banques, ce qui permettait de raccourcir significativement les délais. Il a, en outre, précisé que la Small Business Administration apportait son soutien à plus de 280 entreprises de capital risque, mettant ainsi à la disposition des PME américaines plus d'1,6 milliard de dollars de fonds propres en 1996.

Abordant la question de l'organisation de la SBA, **M. Francis Grignon, rapporteur**, a indiqué que cette dernière employait 3.000 personnes pour un budget annuel inférieur à 500 millions de dollars.

Le rapporteur a ensuite mis en lumière les cinq enseignements qui pouvaient être tirés du modèle américain, tout en faisant observer qu'il n'était pas question de reproduire strictement ce dernier, ni de créer une SBA à la française.

Il a tout d'abord affirmé la nécessité d'ouvrir davantage les marchés publics aux petites entreprises françaises, autour de deux objectifs : permettre à ces dernières d'accéder à un meilleur niveau technologique et renforcer les petites PME implantées localement dans les régions. Il a précisé qu'une " préférence PME ", instaurée par la loi, devrait être envisagée, en tenant compte, toutefois, des contraintes résultant actuellement de la législation européenne. Un dispositif de ce type pourrait d'ailleurs être proposé par la France à ses partenaires européens.

En deuxième lieu, **M. Francis Grignon, rapporteur**, a proposé la création, au sein de l'administration, d'un office de défense des PME qui, consulté sur chaque projet de loi ou de décret, serait chargé de la simplification administrative.

Troisièmement, il a fait valoir la nécessité d'améliorer la coordination des structures publiques d'aide aux PME, en atténuant la distinction actuelle entre PME et PMI.

Quatrièmement, le rapporteur a souhaité que soient développés la formation et le conseil pour les chefs de

petites entreprises. L'effort actuel, a-t-il estimé, devrait être amplifié et approfondi.

Enfin, il a proposé que de nouvelles dispositions, notamment fiscales, permettent un meilleur accès des PME aux capitaux. Il a envisagé que soient étendues aux fonds communs de placement investissant dans les PME non cotées les incitations fiscales mises en place par la loi de finances pour 1997 pour les fonds communs de placement dans l'innovation.

Le rapporteur a conclu en insistant sur la nécessité du soutien public aux petites et moyennes entreprises, moteur de la croissance et de l'emploi. Il a relevé qu'aux Etats-Unis, les ressources fiscales apportées chaque année par seulement trois entreprises aidées à leurs débuts par la SBA (Apple, Intel et Federal Express) permettaient de financer l'intégralité du budget de cette institution.

M. Jean François-Poncet, président, soulignant l'intérêt de ce rapport d'information, s'est déclaré convaincu que le développement économique passait par les PME. Il a déploré que, bien que le sujet de l'aide aux PME ait été fréquemment abordé, l'essentiel n'ait pas encore été fait dans ce domaine. Il a proposé que soit abolie la distinction entre PME et PMI. Il a souhaité que les petites entreprises soient mieux aidées face au "maquis" des trop nombreuses démarches administratives que leur impose la réglementation en vigueur. Il a évoqué la possibilité d'instaurer un "SOS PME" chargé de cette mission. Il a dénoncé la complexité excessive de certains dispositifs d'aide, qui résulte notamment de la multiplicité des ministères intervenant lors de leur mise en place. Il a proposé que soit organisée ultérieurement une audition du Secrétaire d'Etat en charge de ce secteur, au cours de laquelle M. Francis Grignon, rapporteur, pourrait faire part de ses principales conclusions, enrichies des propositions de ses collègues.

M. Hilaire Flandre a insisté sur la nécessité d'accroître la simplification administrative. Il a comparé à

un " parcours du combattant " l'installation en agriculture et s'est demandé si l'administration ne s'évertuait pas à empêcher la création d'entreprises. Il a souhaité que les PME soient aidées pour la constitution de leurs dossiers de candidature aux marchés publics.

M. Fernand Demilly s'est demandé si une ouverture accrue des marchés publics aux PME ne risquerait pas d'être assimilée par les instances de contrôle de la passation des marchés à un délit de favoritisme. En réponse, **M. Francis Grignon, rapporteur**, a indiqué qu'il était en effet nécessaire de modifier la loi pour permettre un accès préférentiel des PME à certains marchés publics.

Au sujet de l'entreprise Federal Express, **M. Pierre Hérisson** a fait part de son expérience du secteur postal américain, acquise au cours de la mission d'information aux Etats-Unis du groupe d'études sur l'avenir de la poste et des télécommunications. Il s'est dit favorablement impressionné par les efforts de simplification administrative déployés aux Etats-Unis pour l'obtention des garanties de prêt. Il a indiqué la nécessité de mettre en place en France un nouveau cadre législatif, qui permette un meilleur accès aux marchés publics des petites et moyennes entreprises. **M. Francis Grignon, rapporteur**, a précisé que ce cadre législatif ne devrait s'appliquer qu'aux entreprises qui sont indépendantes et qui ne disposent pas d'une position dominante sur leur marché.

M. Jacques de Menou a insisté sur trois points. D'abord, il a estimé que les PME avaient besoin d'une formation qui leur permette d'accéder aux marchés publics, ces dernières n'étant que peu préparées aux exigences de certains donneurs d'ordre. Ensuite, il a souhaité que les entreprises attributaires d'un marché public soient obligées d'indiquer à quels sous-traitants elles auraient recours pour son exécution. Enfin, il a fait part de la difficulté des PME à répondre aux " à coups ", ce qui l'a amené à proposer la possibilité de conclure avec les contractants publics des " marchés revolving " qui leur assureraient

une plus grande régularité dans leurs carnets de commande.

Sur ces sujets, **M. Francis Grignon, rapporteur**, a précisé que les plans de sous-traitance étaient obligatoires aux Etats-Unis. Il a ajouté que le projet de loi portant réforme des marchés publics déposé à l'Assemblée nationale par le précédent Gouvernement au cours de la dixième législature prévoyait des dispositions visant à apporter plus de sécurité aux sous-traitants.

M. Kléber Malécot s'est déclaré intéressé par l'instauration d'un contingent de marchés publics réservés aux PME. Il a toutefois soulevé le problème de l'éventuelle constitution de filiales par des grands groupes qui souhaiteraient en bénéficier. **MM. Francis Grignon, rapporteur**, et **Marcel-Pierre Cleach** ont souligné, en réponse à cette question, la nécessité de fixer un critère d'indépendance dans la définition des entreprises qui pourraient bénéficier des marchés publics réservés.

M. Bernard Barraux a rappelé qu'existaient déjà de nombreuses structures de conseil pour les chefs des petites entreprises : cabinets juridiques, chambres de commerce dont il a souhaité que soient mieux fixées les responsabilités respectives.

En réponse à M. Kléber Malécot, le rapporteur a précisé qu'il ne s'agissait pas d'instaurer un contingent de marchés réservés, mais bien plutôt de fixer un montant-plafond en-deçà duquel tous les marchés seraient mis de côté pour une compétition ouverte seulement aux petites entreprises. Au sujet du conseil et de la formation, le rapporteur a répondu à M. Bernard Barraux que le soutien "immatériel" aux chefs d'entreprises était apporté aux Etats-Unis par un seul acteur, la SBA, alors qu'en France trop d'organismes en étaient responsables.

M. Jean-Jacques Robert a qualifié la simplification administrative de "monstre du Loch Ness". Reprenant la suggestion de M. le président Jean François-Poncet d'organiser une audition du Secrétaire d'Etat aux PME, il a sou-

haité que la commission demande à cette occasion la suppression d'une liste préalablement déterminée de formalités administratives superfétatoires. Il a estimé que le Parlement devait formuler des demandes précises, car parfois les ministres ne tenaient pas, au moment de leur mise en application, les engagements pris devant la représentation nationale. Il a jugé que faute d'une définition exacte des mesures à supprimer, les propositions de simplification administrative seraient inopérantes.

M. Marcel-Pierre Cleach a estimé que la réservation de certains marchés aux petites entreprises se heurterait certainement aux règles communautaires. **M. Francis Grignon, rapporteur**, a répondu que les seuils d'application des directives européennes sur les marchés publics étaient relativement élevés, ce qui permettait d'envisager, pour les marchés de faible montant, un dispositif strictement national. Néanmoins, il a souhaité que la France propose aux instances européennes des mesures plus favorables pour les PME.

M. Marcel-Pierre Cleach, après être revenu sur les actuelles structures de conseil à la création et au développement des PME, a évoqué les phénomènes d'incompréhension entre l'administration et les petites entreprises. Il a souhaité qu'une médiation soit instaurée entre ces deux parties et a évoqué le projet de loi déposé par le Gouvernement précédent tendant à accorder aux entreprises le bénéfice d'une réponse positive -et non négative comme c'est le cas dans la législation actuelle- en cas de non réponse de l'administration dans les deux mois suivant la demande d'une entreprise. **M. Francis Grignon, rapporteur**, a répondu que la création d'un organisme de défense des PME au sein de l'administration française permettrait de développer sa culture entrepreneuriale.

M. Jean-Paul Emorine a jugé intéressantes les conclusions de ce rapport d'information, qui s'intéressait légitimement à un pays créateur de beaucoup de nouveaux emplois. Il a estimé que l'accès aux fonds propres était un problème crucial. **MM. Jean-Paul Emorine et Bernard**

Barraux ont ensuite évoqué les aides à la cessation d'activité dispensées par certaines chambres de commerce. **M. Jean Huchon, président**, a observé à ce propos que l'aide à l'installation devrait être mieux prise en compte par les chambres de commerce et des métiers.

La commission a adopté à l'unanimité les conclusions du rapport et autorisé sa publication sous forme de rapport d'information.

M Jean Huchon, président, a ensuite évoqué le projet de fermeture du surgénérateur Superphénix et souhaité une information de la commission sur les problèmes posés par cette fermeture.

Mme Anne Heinis est intervenue pour exposer les enjeux économiques, scientifiques, juridiques et environnementaux liés à l'existence du surgénérateur. Elle a précisé qu'elle s'exprimait également au nom de M. Henri Revol, qui menait des investigations approfondies à ce sujet. Après que **M. Pierre Hérisson** eut, notamment, évoqué l'importance de cet enjeu pour la région Rhône-Alpes, **Mme Anne Heinis** a souhaité que soit engagée au sein de la commission une réflexion sur le sujet, visant notamment à proposer des moyens d'accroître la crédibilité des organismes de contrôle, ainsi qu'à diffuser, auprès du grand public, une information scientifique à la fois compréhensible et incontestable. **M. Jean-Paul Emorine** a émis le vœu que la commission réfléchisse également sur la fermeture annoncée du canal à grand gabarit Rhin-Rhône.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 25 juin 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **M. Nicolas About** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 3** (AN, 11e législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'**adhésion** de la **République hellénique à la convention** d'application de l'accord de **Schengen** du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la **suppression graduelle des contrôles aux frontières communes**, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré la République italienne, par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990, et le Royaume d'Espagne et la République portugaise, par les accords signés à Bonn le 25 juin 1991 ;

- **Mme Paulette Brisepierre** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 4** (AN, 11e législature), en cours d'examen à l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'**accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres**, réunis au sein du Conseil, **relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté** dans le cadre du second protocole financier de la **quatrième convention ACP-CE**.

La commission a également confirmé les nominations de rapporteurs auxquelles elle avait précédemment procédé sur des projets de loi, devenus caducs du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale, et qui ont fait l'objet d'un nouveau dépôt à l'Assemblée nationale. Elle a ainsi confirmé les désignations de :

- **M. Nicolas About comme rapporteur sur le projet de loi n° 7** (AN, 11e législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord **d'adhésion de la république d'Autriche** à la **convention d'application de l'accord de Schengen** du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la **suppression graduelle des contrôles aux frontières communes**, signé à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré la République italienne, le Royaume d'Espagne, la République portugaise et la République hellénique par les accords signés respectivement le 27 novembre 1990, le 25 juin 1991 et le 6 novembre 1992 ;

- et **Mme Paulette Brisepierre sur les projets de loi**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, **n° 5** (AN, 11e législature), autorisant la **ratification du protocole à la quatrième convention entre la Communauté européenne et ses Etats membres**, d'une part, et le groupe des **Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique**, d'autre part (dite convention ACP-CE de Lomé), à la suite de l'adhésion de la **république d'Autriche, de la république de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne**, et **n° 6** (AN, 11e législature), autorisant la **ratification de l'accord portant modification de la quatrième convention** entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le groupe des **Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique**, d'autre part (dite convention ACP-CE de Lomé).

La commission a ensuite entendu une **communication de M. Alain Peyrefitte** sur l'évolution de la **Chine et des rapports franco-chinois** entre la visite d'Etat du Président de la République et la restitution de Hong-Kong.

Après avoir rappelé que la Chine avait connu, depuis 1978, une évolution spectaculaire dont Deng Xiaoping avait été l'inspirateur, et qui s'était traduite, depuis cette date, par une croissance de l'économie chinoise oscillant

autour de 10 % par an, **M. Alain Peyrefitte** a estimé que la Chine vivait aujourd'hui un moment crucial de son histoire.

Revenant d'abord sur la visite d'Etat accomplie en Chine, du 15 au 18 mai dernier, par le Président de la République, qu'il avait eu le privilège d'accompagner, **M. Alain Peyrefitte** a souligné l'importance du maintien, en pleine campagne électorale en France, de la visite du Chef de l'Etat. Celle-ci a constitué un message fort adressé à la Chine par la France, qui a ainsi marqué sa volonté d'accompagner l'Asie orientale dans sa mutation.

M. Alain Peyrefitte a rappelé qu'après les dramatiques événements de Tien An Men le 4 juin 1989 -qualifiés toutefois de " brouille " par le dissident Harry Wu par rapport à bien des exactions antérieures-, les autorités françaises avaient pris la tête de la condamnation internationale de la Chine. La plupart des autres pays occidentaux s'étaient cependant bien gardés de donner une suite concrète à ces dénonciations, allant jusqu'à envoyer secrètement des messagers, ou en tout cas des messages, pour en prévenir les autorités chinoises. En revanche, il en était allé autrement pour la France qui était allée jusqu'à vendre des armements offensifs à Taïwan, avec laquelle la Chine est en conflit larvé. Notre pays avait alors vu ses entreprises éliminées systématiquement du marché chinois et ses parts de marché y passer de 4 % en 1981 à 1,4 % en 1993.

Après avoir rappelé que M. Edouard Balladur avait déployé, en 1993-1994, les efforts nécessaires pour régler le contentieux bilatéral et restaurer un climat de confiance entre les deux pays, **M. Alain Peyrefitte** a estimé que la visite d'Etat du Président de la République était intervenue à point nommé pour donner un nouvel élan aux relations bilatérales et avait constitué une double réussite :

- sur le plan économique et commercial, la visite du Chef de l'Etat, qui avait donné rendez-vous à Pékin ou à Shanghai à de nombreux dirigeants de grandes entre-

prises et de PME françaises, avait permis l'aboutissement simultané de longues négociations et la conclusion d'importants contrats ;

- sur le plan des droits de l'homme, que le Président de la République avait abordés avec les plus hautes autorités chinoises dans un esprit de dialogue constructif, la Chine s'était engagée, dans une solennelle déclaration conjointe, à promouvoir le respect des droits de l'homme dont elle a reconnu l'universalité. Le Chef de l'Etat français avait notamment plaidé devant les dirigeants chinois en faveur du statut des chrétiens en Chine et pour l'autonomie du Tibet ; il avait enfin souligné l'importance de la question des libertés à Hong-Kong.

Abordant précisément la restitution à la Chine, le 30 juin prochain, du territoire de Hong-Kong, occupé par la Grande-Bretagne depuis 1841, **M. Alain Peyrefitte** a souligné qu'il s'agissait fondamentalement pour la Chine de la fin d'une humiliation, après 156 ans de colonisation encore aggravée par la multiplication des « concessions » au XIXe siècle. Cet événement constituait aussi la fin de l'épopée de l'Empire britannique qui fut sans égal dans le monde ; il devait, a souligné **M. Alain Peyrefitte**, être resitué dans le contexte historique de l'évolution générale des puissances : il symbolisait la fin de cinq siècles de domination de l'Europe occidentale, dont les Etats-Unis avaient aujourd'hui pris le relais, et annonçait le basculement du centre de gravité du monde, au XXIe siècle, de l'Atlantique vers le Pacifique.

L'avenir de ce petit territoire chinois de 6 millions d'habitants, habitué aux pratiques démocratiques et qui avait connu une prospérité économique inouïe, était naturellement aujourd'hui plein d'incertitudes. Se hasardant à un pronostic, **M. Alain Peyrefitte** a toutefois estimé que, malgré les risques et les impondérables, les éléments d'optimisme semblaient, pour l'heure, l'emporter : il a d'abord souligné que l'essentiel résidait, pour Pékin, dans l'avenir de Taïwan -qui était à la Chine ce que l'Alsace-Lorraine avait été pour la France- et que la réussite, à

Hong-Kong, de la formule " un pays, deux systèmes " - conçue par Deng Xiaoping- pourrait aussi favoriser le règlement pacifique de la question de Taïwan ; **M. Alain Peyrefitte** a par ailleurs relevé que l'intérêt bien compris des Chinois commandait le maintien de la prospérité de Hong-Kong et que les anticipations actuelles des opérateurs économiques soulignaient leur confiance dans le pragmatisme chinois.

Concluant son exposé, **M. Alain Peyrefitte** a toutefois rappelé la sagesse d'un proverbe chinois humoristique, selon lequel il ne fallait jamais faire de prophéties, " surtout quand elles concernent l'avenir ".

M. Alain Peyrefitte a ensuite répondu aux questions des commissaires.

A **M. Claude Estier**, qui s'interrogeait sur les réponses faites par les dirigeants chinois aux déclarations du Président de la République relatives à l'autonomie au Tibet, **M. Alain Peyrefitte** a indiqué que les interlocuteurs du Chef de l'Etat avaient fait preuve d'une réelle ouverture d'esprit, contrastant avec leurs positions antérieures.

M. Michel Caldaguès a alors estimé que les erreurs commises dans le passé par la France dans l'approche de ses relations bilatérales avec la Chine ne devaient pas se renouveler et que l'attitude rigoureuse de notre pays dans le domaine des droits de l'homme ne devait pas être sélective selon les pays en cause. Il a ensuite demandé à **M. Alain Peyrefitte** son sentiment sur l'influence positive qu'on pouvait attendre de la restitution de Hong-Kong sur le système chinois. **M. Alain Peyrefitte** a estimé que la Chine tirerait bénéfice de la prospérité et de l'ouverture au monde de Hong-Kong. Il a rappelé que la Chine avait réagi moins brutalement à l'égard des territoires dont elle avait été privée que la démocratie indienne à l'égard de cinq comptoirs français et des deux comptoirs portugais. Il a enfin considéré que la restitution de Hong-Kong pouvait en effet constituer une chance pour la démocratisation de

la Chine, l'usage des libertés économiques par la société civile appelant le développement des libertés politiques.

A **M. Jean Clouet**, qui opposait les cas de Hong-Kong et de Taiwan -territoires chinois sur lesquels Pékin souhaitait retrouver son autorité- à celui du Tibet - où Pékin voulait conserver son emprise sur un territoire qui n'était pas fondamentalement chinois-, **M. Alain Peyrefitte** a rappelé que la population chinoise était très homogène, étant constituée à 93 % de Han, à côté de 55 minorités nationales -dont les Tibétains- qui ne représentaient que 7 % de la population. Il a souligné que le Tibet faisait, pour la Chine, partie intégrante de son territoire et que le Dalai Lama avait renoncé à la revendication d'indépendance au profit d'une demande d'autonomie.

M. Philippe de Gaulle a alors rappelé le rôle joué par M. Alain Peyrefitte dans l'amélioration des relations franco-chinoises, à un moment où le délabrement de l'ambassade de France était le triste reflet de la détérioration des relations bilatérales. Il a précisé que les responsables chinois soulignaient l'incidence de l'immensité de la Chine et de son poids démographique sans égal sur la question des droits de l'homme. Il a enfin évoqué le caractère remarquable de l'armée chinoise et les problèmes que constituaient pour les militaires chinois la longueur de la frontière sino-russe et la question de la Mongolie. **M. Alain Peyrefitte**, après avoir marqué son plein accord avec M. Philippe de Gaulle sur les différents points qu'il avait évoqués, a estimé qu'en effet les Chinois pouvaient redouter une résurgence de l'irrédentisme mongol.

Répondant enfin à **M. Xavier de Villepin, président**, **M. Alain Peyrefitte** a estimé que la restitution de Hong-Kong posait effectivement la question de l'avenir de la liberté de la presse sur le territoire et que le nouveau "chef exécutif" à Hong-Kong, Tung Chee-Wha, avait fait à cet égard des déclarations qui avaient paru préoccupantes aux journaux hongkongais et anglo-saxons. S'agissant enfin de la spéculation à Hong-Kong, **M. Alain Peyrefitte** a constaté avec **M. Xavier de Villepin, président**,

qu'elle demeurait pour le moment très forte -soulignant que les opérateurs économiques pariaient sur le maintien de la prospérité du territoire- mais que, là encore, nul ne saurait prévoir l'avenir avec assurance.

Puis, la commission a examiné le **rapport de M. Bernard Plasait sur le projet de loi n° 338 (1996-1997) autorisant la ratification de la convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.**

M. Bernard Plasait, rapporteur, a rappelé que la convention sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (OING), signée par la France le 4 juillet 1996, avait été adoptée sous les auspices du Conseil de l'Europe le 24 avril 1986. Il a souligné que ce texte permettait une simplification notable des procédures nécessaires au développement de l'action des associations en dehors de leur pays d'origine et consacrait ainsi l'importance croissante des ONG sur la scène internationale.

Le rapporteur a d'abord souhaité présenter la place occupée par ces nouveaux acteurs de la vie internationale en relevant qu'une codification internationale aurait sans doute pour premier mérite de distinguer, dans la nébuleuse que constituent les ONG, celles dont " l'utilité internationale " justifiait une adaptation de l'ordre juridique actuel. A cet égard, il a observé que la convention s'appliquerait notamment aux associations vouées à l'action humanitaire et à l'aide au développement.

M. Bernard Plasait a évoqué le rôle croissant de ces associations devenues les vecteurs d'un droit " d'assistance humanitaire " dont les principes ont été posés par plusieurs résolutions successives adoptées sous l'égide des Nations Unies. Il a observé que les ONG, dont l'action bénéficiait ainsi d'une reconnaissance progressive dans le droit international, ne disposaient cependant pas d'une assise juridique assurée du fait notamment de la résis-

tance des Etats soucieux de maintenir sous le contrôle des législations nationales les associations menant une activité internationale.

M. Bernard Plasait a indiqué que la convention du Conseil de l'Europe tentait de réaliser un équilibre entre les prérogatives des Etats souverains et les nécessités pratiques liées à l'activité des OING : elle n'accordait pas ainsi aux OING une personnalité juridique internationale mais visait simplement à simplifier la reconnaissance de ces associations par le droit interne des Etats signataires. Ainsi la convention permettra, comme l'a rappelé le rapporteur, aux ONG étrangères désireuses de développer leur activité en France, de conserver leur personnalité juridique initiale, contrairement à la situation actuelle où le droit français exige des associations qu'elles se recréent selon les procédures de droit interne.

M. Bernard Plasait a souligné que la déclaration interprétative que le Gouvernement français s'était engagé à joindre à la convention préciserait, d'une part, le sens donné par les autorités françaises au critère " d'utilité publique internationale " nécessaire pour qu'une OING bénéficie des stipulations de la convention et, d'autre part, la notion d' " intérêt public essentiel " -considérée par la France de façon extensive- que les Etats signataires peuvent invoquer pour exercer un contrôle sur les OING installées sur leur territoire.

Après avoir regretté les imprécisions que comportait la convention et relevé l'importance de la déclaration interprétative, **M. Bernard Plasait** a souligné la contribution apportée par les ONG françaises au rayonnement de notre pays à travers le monde.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné l'indépendance des ONG par rapport aux autorités du pays où elles ont leur siège principal. Il s'est interrogé sur les ressources et les modalités de financement des ONG. **M. Bernard Plasait** a rappelé que le service de l'action humanitaire du ministère

des affaires étrangères consacrait près de 50 millions de francs aux actions conduites en partenariat avec les ONG tandis que la direction des relations culturelles, scientifiques et techniques ainsi que le secrétariat d'Etat chargé de la coopération assuraient des opérations de cofinancements avec les ONG pour un montant de 11 millions de francs pour la première, et de 100 millions de francs pour le second.

M. Michel Caldaguès a exprimé ses vives préoccupations à l'égard de la convention proposée. Il s'est dit inquiet devant le risque de conférer des avantages juridiques nouveaux à des organisations dont la définition lui semblait imprécise. Il s'est demandé si la convention n'aurait pas pour effet de placer les OING étrangères dans une situation plus favorable que les associations constituées selon les procédures de droit interne. Il a enfin évoqué les prises de position politiques adoptées par certaines organisations.

Après que **MM. Jean Clouet et Jacques Habert** se soient à leur tour inquiétés des imprécisions relatives à la définition des OING visées par la convention et de la capacité pour la France de garder un contrôle sur les OING étrangères installées sur le territoire national, **M. Bernard Plasait** a rappelé les termes de la déclaration interprétative qui donnaient une définition précise des OING d'une part, et de " l'intérêt public essentiel " mentionné à l'article 2 de la convention d'autre part. Il a cité le texte de la déclaration interprétative : " Le Gouvernement français interprète l'article 2 de la convention comme n'ayant aucune conséquence autre que celle relative à la reconnaissance de la personnalité juridique et de la capacité qui en découle en droit interne français. Il considère que cet article n'emporte aucun autre effet, notamment au plan fiscal ". Le rapporteur a précisé à l'intention de M. Jacques Habert qu'une déclaration interprétative constituait une procédure classique du droit international par laquelle l'Etat partie pouvait préciser la portée qu'il attribuait à telle ou telle disposition d'un accord international.

MM. Xavier de Villepin, président, Philippe de Gaulle et Michel Caldaguès se sont interrogés sur la part qui revenait aux subventions publiques dans les ressources dont disposaient les OING et rappelé la nécessité de contrôler l'usage de ces fonds.

Après que **MM. Maurice Lombard et Alain Peyrefitte** eurent souhaité des éclaircissements sur les effets de la déclaration interprétative, la commission, à l'initiative de **MM. Xavier de Villepin, président, et Bernard Plasait, rapporteur**, a décidé de reporter sa décision sur le présent projet de loi dans l'attente de précisions complémentaires que pourrait fournir le Gouvernement sur le financement des OING et sur la portée de certaines dispositions de la convention.

La commission a enfin examiné le **rapport de M. Hubert Durand-Chastel sur le projet de loi n° 144 (1996-1997) autorisant la ratification de la révision de la convention internationale pour la protection des obtentions végétales.**

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a rappelé que, le 2 décembre 1961, avait été conclue à Paris la convention internationale sur la protection des obtentions végétales destinée à assurer la protection des obtenteurs de nouvelles espèces ou variétés de plantes, à l'instar de celle dont bénéficient les inventeurs dans le domaine industriel. Le présent projet de loi a pour objet un nouvel acte de révision, signé le 19 mars 1991, de cette convention, déjà modifiée à deux reprises en 1972 et en 1978. Cette nouvelle version de la convention, a précisé le rapporteur, précise et élargit les droits de l'obtenteur en généralisant la notion de certificat d'obtention végétale en lieu et place du brevet. Elle prend acte de la mondialisation des échanges dans le secteur des semences et des plants et propose un cadre juridique pour la pratique des «semences de ferme».

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a alors rappelé l'importance, en termes d'emploi, d'investissement

et de commerce extérieur, de la recherche agronomique. La «profession semencière» regroupe en effet plus d'une centaine d'établissements de recherche (les obtenteurs), quelque 300 établissements producteurs, 30.000 agriculteurs multiplicateurs et plus de 2.000 distributeurs. Le secteur représente au total 7.000 emplois. La France est le premier producteur de semences de l'Union européenne, le 2e dans le monde et le 3e exportateur mondial.

Le rapporteur a précisé que la substitution de la notion de certificat d'obtention à celle de brevet permettrait d'étendre la protection proposée, au-delà de la seule technique de reproduction, à la variété transformable elle-même. L'obtenteur serait ainsi garanti contre toute exploitation commerciale de sa variété, sans que rien ne s'oppose à l'expérimentation ou à la recherche de nouvelles variétés effectuées à partir de sa variété originelle. Désormais le conditionnement et la détention aux fins de production et de commercialisation, l'importation et l'exportation seront ajoutés aux actes qui requièrent l'autorisation de l'obtenteur. Par ailleurs, la protection sera étendue à la totalité des genres ou espèces végétaux dans le cadre de délais précis, alors que la précédente convention limitait à 24 le nombre d'espèces protégées.

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a alors souligné que la protection ne couvrirait plus seulement le matériel de reproduction ou de multiplication végétative mais également tout acte de reproduction. Cette dernière disposition aura une incidence directe sur la pratique très répandue des «semences de ferme» qui permet aux agriculteurs de recueillir sur leurs propres récoltes des semences protégées sans être redevables d'une quelconque indemnité à l'obtenteur. Cette pratique concerne essentiellement les plantes dont le procédé de reproduction est simple, telles certaines céréales.

Le rapporteur a précisé qu'une autre disposition de la convention prévoyait une exception facultative à la règle énoncée ci-dessus. Elle permettait de restreindre le droit de l'obtenteur afin de permettre aux agriculteurs, dans des

limites raisonnables et sous réserve de la sauvegarde des intérêts légitimes de l'obtenteur, d'utiliser à des fins de reproduction, sur leur propre exploitation, le produit de la récolte obtenue par la mise en culture de la variété protégée. C'est dans le cadre de cette exception facultative qu'un projet de loi d'application interne, qui devrait être prochainement soumis à l'examen du Sénat, entendait instaurer un cadre légal nouveau pour la pratique de ces semences de ferme.

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a souligné l'accueil très réservé manifesté par les agriculteurs concernés à l'égard du nouveau système proposé. Un équilibre devait en conséquence être défini pour préserver équitablement la pratique très ancienne des semences de ferme et la juste rémunération de la recherche variétale. L'appréciation qu'il conviendrait de porter sur cet aspect de la convention dépendrait largement des résultats obtenus dans le cadre des concertations engagées avec le monde agricole.

Sous le bénéfice de ces observations, et après que **M. Xavier de Villepin, président**, eut à son tour souligné que l'examen du projet de loi d'application interne devait permettre d'aboutir à un certain compromis acceptable sur la question des semences de ferme, la commission a **approuvé le projet de loi qui lui était soumis**.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 18 juin 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'**audition de M. Denis Kessler, président de la commission économique du Conseil national du patronat français**, sur la situation de l'économie française.

M. Denis Kessler a déclaré que le Conseil national du patronat français (CNPF) disposait d'un système d'informations en provenance des entreprises qui permettait de compléter, par l'expérience, une simple vision macroéconomique. Evoquant la reprise de la croissance, il en a souligné trois caractéristiques essentielles. Il a d'abord mis en valeur son caractère graduel, notant que la croissance se déployait par paliers, avec des accélérations, mais sans avoir la régularité observée dans le passé ou dans d'autres pays. Il en a ensuite souligné l'hétérogénéité qui varie selon la taille de l'entreprise, la région ou le secteur d'activité. Il a ainsi expliqué le fort contraste entre les indicateurs de confiance des chefs d'entreprises en France et aux Etats-Unis par le nombre d'entreprises françaises en difficulté. Il a, enfin, mis en valeur un mécanisme d'hystérésis qui allonge les délais de création d'emplois et de reprise de l'investissement, d'autant plus que les entreprises ont recours au déstockage avant de prendre les décisions d'investissement. **M. Denis Kessler** a souligné l'absence de consolidation de la croissance dont témoignent les indices très irréguliers d'évolution mensuelle de la consommation.

M. Denis Kessler a ensuite estimé que trois phénomènes économiques s'inversaient pour devenir favorables. Il a d'abord noté que l'amélioration de la situation des taux de change, avec l'appréciation des devises euro-

péennes qui avaient dévalué en 1992 et la montée du dollar, conférait un surcroît de compétitivité aux entreprises françaises. Il a ensuite rappelé que la dépréciation très importante des prix industriels de 10 à 20 % avait provoqué un arrêt de l'investissement mais que ce phénomène était en voie d'inversion avec une baisse de seulement 0,5 % au premier trimestre 1997. Enfin, rappelant la chute des stocks au premier trimestre 1996, il a conclu que ce déstockage massif, facteur de ralentissement de l'activité par absorption de la consommation, devrait, selon toute vraisemblance, laisser la place à un mouvement de reconstitution des stocks.

Puis, **M. Denis Kessler** a évoqué les phénomènes néfastes à la croissance, en mettant l'accent sur la «panne totale» de l'investissement. Il a précisé que l'année 1996 avait été la première depuis 50 ans à connaître un recul de l'investissement global, en raison de la crise du logement, de la chute des dépenses d'équipement et, surtout, de la baisse des investissements industriels. Opposant les exemples de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis ou des Pays-Bas, dont les investissements intègrent les nouvelles technologies et dégagent des gains de productivité, il a souligné qu'à terme, la France risquait une perte réelle de sa position compétitive. Il a mentionné un deuxième point négatif qui concernait la situation financière des entreprises, s'insurgeant contre l'idée que celle-ci irait en s'améliorant, même si l'on avait pu constater entre 1990 et 1995 une sensible consolidation de cette situation. Il a souligné la dégradation, depuis deux ans, de tous les indicateurs des entreprises en raison de l'augmentation de la taxe professionnelle, du supplément d'impôt sur les sociétés, de la non-répercussion de la totalité de l'augmentation de TVA et de la hausse des cotisations sociales. Soulignant que les références historiques n'ont plus de sens, la seule référence étant géographique c'est-à-dire le positionnement par rapport aux concurrents, il a indiqué que la rentabilité moyenne des entreprises françaises était inférieure de moitié à celle des entreprises américaines, le même

constat de sous-rentabilité pouvant s'étendre aux secteurs des banques et de l'assurance par rapport à leurs compétiteurs étrangers.

M. Denis Kessler a affirmé que le principal objectif était le retour à une croissance durable et saine, qui bénéficierait à toute la population active ou inactive et «unirait le corps social». Soulignant que l'investissement gouverne la croissance, il a proposé que celle-ci soit l'élément d'évaluation des mesures économiques actuellement envisagées.

Concernant la hausse du SMIC, **M. Denis Kessler** a souligné que la courbe du taux de chômage des salariés non qualifiés suivait exactement celle du ratio d'évolution du SMIC par rapport au salaire moyen, les successifs «coups de pouce» s'étant donc avérés néfastes à l'emploi. Il s'est étonné que la France soit un des seuls pays au monde où la décision d'augmenter le SMIC relève du premier ministre et a précisé que le CNPF n'accepterait qu'une hausse du SMIC se traduisant par un coût supplémentaire nul, une hausse brutale non compensée par une exonération de charges constituant une ligne à ne pas franchir.

Concernant la réduction de la durée du travail, **M. Denis Kessler** a indiqué que celle-ci pouvait être incitée et décidée dans l'entreprise mais en aucun cas conduite par la voie d'une mesure nationale uniforme et autoritaire. Il a fait valoir que la France était le pays industrialisé où l'on travaillait le moins, où l'âge de la retraite n'avait pas été modifié et où le taux d'activité des moins de 25 ans était l'un des plus faibles, ce qui l'a amené à proposer de travailler davantage.

Concernant les quotas d'embauche, **M. Denis Kessler** a indiqué qu'aucun pays n'avait envisagé de quotas obligatoires et que le CNPF y était totalement hostile, et qu'il estimait possible de s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle mesure. Il a appelé à une plus grande vigilance sur la dérive des finances publiques et rappelé que l'atrophie du secteur concurrentiel était le principal problème

français, en regard de l'hypertrophie du secteur public. Il a ainsi proposé d'élargir le champ de l'économie marchande et d'engager une réforme de l'Etat, de réduire son périmètre d'intervention, de moderniser son mode de fonctionnement et de réduire ses prélèvements.

M. Philippe Marini a interrogé le vice-président de la Confédération nationale du patronat français sur la culture de son organisation et le comportement des fédérations patronales au niveau local. Il s'est arrêté sur la contradiction entre les revendications de baisse des prélèvements obligatoires formulées par les représentants patronaux et leur propension à solliciter des financements publics, notamment en matière d'équipements.

M. Denis Kessler a expliqué cette contradiction par le caractère mixte de l'économie française, dans laquelle la demande d'Etat est forte. Il a indiqué que la sphère publique représentait 56 % de l'économie, que l'économie publique créait des emplois tandis que l'économie marchande en détruisait et que 25 % de la consommation était socialisée. Il a insisté sur le fait que son organisation devait remédier à la mauvaise articulation de ses relations avec l'Etat. Il s'est déclaré favorable au remplacement des aides publiques par une action permettant d'améliorer le fonctionnement des marchés et l'environnement des entreprises. Il s'est par exemple prononcé en faveur d'un allègement des aides à l'emploi en rappelant que l'acte d'embaucher, acte naturel pour un chef d'entreprise, ne devait pas être subventionné. Il a proposé le remplacement de ces aides par un système, plus neutre, de franchise des charges patronales sur les mille ou deux mille premiers francs des salaires.

En réponse à **M. Maurice Blin**, le vice-président du CNPF a souligné qu'il fallait distinguer les investissements en France des investissements des entreprises françaises. Il a indiqué que jamais les investissements d'entreprises françaises à l'étranger n'avaient été aussi élevés qu'en 1996. Il a déclaré qu'investir en France n'était pas, aujourd'hui, un choix rationnel pour un opérateur écono-

mique du fait des rigidités du marché du travail. Il a également mis l'accent sur le divorce entre les exigences de rentabilité des chefs d'entreprise, qui ont doublé dans les années récentes, et la possibilité de réaliser des investissements qui procurent ces niveaux de rentabilité.

Le vice-président du CNPF a précisé que son organisation serait extrêmement attentive aux mesures qui seraient prises en faveur des fonctionnaires afin que les salariés du secteur privé ne soient pas désavantagés. Il a fait état d'un chiffre selon lequel le niveau des dépenses publiques serait aujourd'hui inférieur de 80 milliards de francs, soit l'équivalent de trois points de TVA, si l'augmentation moyenne des salaires du secteur privé depuis 1990 avait été appliquée aux agents publics.

M. Philippe Adnot s'est demandé si l'augmentation prochaine du niveau du SMIC allait être compensée, à due concurrence, par une baisse des charges sociales. Il a ensuite appelé l'attention du vice-président du CNPF sur la baisse prochaine de la population active et les incidences de cette baisse sur le taux de croissance de l'économie. Il a enfin observé que les entreprises faisaient souvent payer par la collectivité le prix de leurs gains de productivité.

Dans l'attente de connaître les intentions du Gouvernement, **M. Denis Kessler** a préféré s'arrêter sur la nature du salaire minimum. Il a souhaité que celui-ci ne soit plus calculé de manière horaire mais soit annualisé, de façon à ne pas pénaliser les entreprises qui pratiquent les systèmes d'intéressement. Il a ensuite rappelé que tous les pays qui avaient retrouvé le plein emploi sont ceux, comme les Etats-Unis ou les Pays Bas, qui ont accru la part de la population active dans la population totale. Il a déploré que la France soit le pays du monde où la «valeur travail» est la plus péjorativement connotée. Il a enfin admis que les entreprises françaises avaient bénéficié des effets pervers des mécanismes de prise en charge collective comme les préretraites. Il s'est déclaré partisan d'une «réinternalisation» des coûts d'ajustement.

En réponse aux questions de **M. René Ballayer**, le président de la commission économique du CNPF a affirmé que la réduction du chômage passait par la promotion de l'emploi marchand. Il a déploré le niveau élevé de l'emploi non marchand, qui représente le quart de l'emploi marchand contre 13 à 15 % chez nos principaux partenaires, et a affirmé que la réduction de son importance conduirait à une baisse des prélèvements obligatoires puis du taux de chômage.

M. Denis Kessler a ensuite estimé que l'euphorie de la Bourse de Paris correspondait au rattrapage d'un retard et permettait de revenir au niveau de 1989 tandis que l'activité des places étrangères reflétait la situation actuelle de leurs entreprises.

Il a attribué l'évolution actuelle de la pyramide des âges à la diminution du taux de mortalité plutôt qu'au niveau de la natalité. Il s'est par conséquent prononcé en faveur d'un relèvement de l'âge de la retraite et d'une augmentation du taux d'activité des plus de cinquante-cinq ans.

Mme Marie-Claude Beaudeau a précisé qu'elle n'avait pas l'impression que les Français dévalorisaient le travail, mais qu'à l'inverse beaucoup cherchaient à trouver un emploi. Elle a souhaité connaître le sentiment du CNPF sur le nouveau Gouvernement, a suggéré que les aides à l'emploi ne soient pas supprimées mais réorientées vers les petites et moyennes entreprises, puis elle a demandé à M. Kessler son sentiment sur les fonds de pension.

M. Denis Kessler a souligné que son organisation ne changeait pas ses analyses en fonction de l'orientation politique du Gouvernement. Il s'est déclaré opposé à des mesures spécifiques à un seul type d'entreprises et a réitéré son souhait de voir les aides à l'emploi disparaître au profit d'une amélioration de l'environnement des entreprises. Il a rappelé que la mise en place de fonds de pension était fondamentale pour les salariés d'une entreprise

ainsi que pour créer les conditions de l'investissement à long terme. Il a déclaré que nous entrions dans une économie de fonds de pension au sein de laquelle les mécanismes traditionnels de financement des entreprises, tels que les prêts bancaires, joueront un rôle de plus en plus marginal. Il a estimé qu'il serait grave de supprimer la loi sur les fonds de pension. Il a par ailleurs fait état d'un sondage selon lequel plus d'ouvriers que de cadres supérieurs étaient favorables aux fonds de pension.

Répondant à **M. Marc Massion** qui s'interrogeait sur l'efficacité des aides publiques à l'investissement et soulignait les vertus du salaire minimum en matière de soutien de l'activité, **M. Denis Kessler** a rappelé qu'il valait mieux diminuer à la fois les prélèvements et les aides aux entreprises plutôt que de maintenir des aides et des prélèvements élevés. Il a estimé qu'il fallait dès maintenant préparer les jeunes au fait qu'ils travailleront plus longtemps. Il a mis en garde contre l'exemple allemand de réduction de la durée du travail, qui a débouché sur une hausse du chômage, un ralentissement de l'activité et une dégradation des finances publiques.

M. Denis Kessler a appelé à ne pas utiliser une variable économique, le salaire minimum, comme instrument de la politique des revenus. Il s'est déclaré partisan de transferts explicites qui compenseraient la réduction du salaire minimum à un niveau non pénalisant pour les entreprises. Il a ajouté qu'une relance par la consommation n'était pas souhaitable car les problèmes de la France ne sont pas conjoncturels, comme le prouvent les effets dérisoires sur la croissance de la forte augmentation des dépenses publiques depuis 1990.

En réponse à **M. François Trucy** qui souhaitait connaître les secteurs qui participent aux excédents de notre commerce extérieur et bénéficient de la mondialisation de l'économie, **M. Denis Kessler** s'est réjoui de cet excédent mais a reconnu qu'il était largement dû au faible niveau de l'activité en France. Il a indiqué que plus du tiers de la croissance américaine trouvait son origine dans

les nouvelles technologies et a déploré que, pour la première fois depuis deux siècles, la France ne soit pas à la pointe de la nouvelle vague technologique, comme en témoigne le caractère déficitaire de la balance des brevets. Il a attribué ce retard de la France à la reconversion limitée de la recherche militaire en recherche civile depuis la chute du mur de Berlin.

En réponse à **M. Roland du Luart**, le vice-président du CNPF a déploré que le caractère inéluctable de la concurrence et de la mondialisation ne soit pas admis par tous et que la partie abritée de l'économie n'en ait pas encore tiré toutes les conséquences. Il s'est, enfin, alarmé de la propagation dans le monde de l'idée selon laquelle «il ne fait pas bon produire en France».

Mardi 24 juin 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a d'abord procédé à l'examen d'un **rapport d'information de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, consécutif à sa mission de contrôle sur pièces et sur place sur le **fonctionnement du compte spécial du Trésor n° 902-23 «Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer» en Guadeloupe et en Guyane.**

Après avoir décrit la genèse de ce compte spécial créé par la loi de finances pour 1990 afin de respecter les règles d'affectation de recettes posées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le rapporteur spécial a indiqué qu'il s'agissait principalement de financer, à partir des bénéfices des instituts d'émission ultramarins, des dépenses en faveur d'organismes publics à caractère agricole, social ou immobilier. Il a cependant souligné la faculté, fort utilisée en pratique, d'opérer à partir du compte des versements au profit du budget général.

Il a alors rappelé que ce compte avait suscité des inquiétudes, compte tenu de la baisse des bénéfices des instituts, passés entre 1993 et 1996, de 178 à 72 millions

de francs sous l'effet conjugué d'une diminution du solde de leur compte d'opérations et d'une chute des produits du réescompte. Mais, il a précisé que certains facteurs ayant provoqué ce phénomène, tel le remboursement de l'avance «indue» de la Banque de France, allaient disparaître tandis que les bénéfices de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer devraient être soutenus par le passage de l'inscription de son compte d'opérations des livres du Trésor dans ceux de la Banque de France. Cette réforme rendue nécessaire par les règles européennes prohibant la monétisation des opérations de l'Etat s'accompagne en effet d'une hausse de la rémunération obtenue par l'Institut.

Il a toutefois fait état de deux sources d'incertitude, la première concernant l'avenir même de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer dans le contexte ouvert par la troisième phase de l'union monétaire, la seconde relative à la situation du réescompte outre-mer. Sur ce dernier point, il a fait état de ses inquiétudes devant la fragilité du secteur bancaire outre-mer, confronté à des charges importantes de créances douteuses, rappelant que, si en métropole, le taux des créances douteuses dans les engagements bancaires s'élevait en moyenne à 7 %, il était de l'ordre de 24 % en Guadeloupe et supérieur à 40 % en Guyane.

Soulignant les effets négatifs de cette situation sur la distribution des crédits par les établissements locaux, par ailleurs concurrencés par des banques extérieures à la zone, il a indiqué que le volume du réescompte pourrait baisser sensiblement ce qui, combiné avec la diminution de son taux, affecterait les produits tirés par les instituts de ce mode de refinancement, qui pourrait d'ailleurs être condamné par la future Banque centrale européenne.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a alors fait part des observations consécutives à son contrôle sur place.

Ayant rappelé que les dépenses effectives du compte avaient transité pour certaines par des organismes hori-

zontaux comme la Caisse d'investissement des départements d'outre-mer ou la Société de gestion des fonds de garantie des départements d'outre-mer, tandis que les autres avaient bénéficié directement à des organismes locaux, sociétés immobilières ou sociétés de développement local, il a estimé que l'examen de ces dépenses n'avait pas révélé de mauvaises pratiques graves, même si certains détails pouvaient donner lieu à des améliorations.

Il a toutefois regretté l'extrême centralisation de la gestion du compte et ses effets, qu'il s'agisse d'un contrôle un peu lointain, d'autant que le bureau de la direction du Trésor chargé de la gestion de ce compte a changé trop souvent de titulaire ces dernières années, ou de la lenteur des interventions du compte, avec pour conséquences une aggravation de la charge financière transitoire des bénéficiaires de ces versements et une sous-exécution chronique des crédits. Le rapporteur a fait en outre état d'une certaine amertume des acteurs locaux, déplorant des choix privilégiant trop systématiquement les organismes d'Etat par rapport aux organismes locaux.

Ayant enfin indiqué qu'un certain nombre de dépenses sortaient de l'épure fixée pour encadrer les interventions du compte, il a conclu son intervention en recommandant que soit réexaminée l'opportunité des versements au budget général, que les acteurs locaux soient mieux associés à la gestion des fonds et que l'affectation des dépenses aille prioritairement au financement des opérations de réhabilitation immobilière nécessaires à la satisfaction des besoins locaux et à l'équilibre financier des sociétés immobilières.

M. Christian Poncelet, président, a alors questionné le rapporteur spécial sur les causes de la dégradation du secteur bancaire local.

En réponse, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a estimé qu'elle provenait des problèmes économiques locaux aggravés parfois par un équilibre des finances publiques locales compromis, mais qu'elle résultait également du fait que les banques locales subissaient les effets

de la concurrence de banques extérieures à la zone et devaient ainsi assumer beaucoup de mauvais risques.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est inquiétée de la dégradation de la situation économique des départements d'outre-mer et des effets d'éventuelles fermetures de banques locales.

M. Emmanuel Hamel a souhaité que les réformes nécessaires soient entreprises pour assurer une meilleure contribution du compte à l'indispensable développement économique des départements et territoires d'outre-mer.

M. Henri Torre ayant souligné les difficultés de l'économie locale et ses répercussions sur les banques a souhaité la mobilisation de chacun et, en particulier, des acteurs locaux pour y remédier.

La commission a alors donné acte au rapporteur spécial de sa communication et décidé de **publier sous forme d'un rapport d'information** le rapport qui en était l'objet.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport d'information** de **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, consécutif à une mission de contrôle sur pièces et sur place consacrée à l'examen des **soutiens publics à l'industrie aéronautique civile**.

Après avoir décrit les principales étapes de son contrôle, le rapporteur spécial a rappelé que, malgré la montée en puissance de l'Europe, la domination américaine perdurait sur l'industrie aéronautique civile avec 108 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 1995, 767.000 emplois, le quart des dépenses américaines de recherche-développement, et le premier excédent commercial du pays.

Il a alors précisé que l'Europe, avec un chiffre d'affaires de 32,7 milliards d'écus, 361.000 emplois et près de 23 milliards de francs d'excédent commercial représentait en quantité à peu près la moitié des Etats-Unis dans le domaine aéronautique.

Il a alors souligné un certain nombre de différences qualitatives entre les deux continents :

l la concentration de l'industrie aéronautique civile américaine pour ce qui est des avions par une seule entreprise, Boeing, alors que dans le domaine des moteurs, ne subsistent que deux entreprises, General Electric et Pratt et Whitney ;

l la «dualité» des entreprises américaines qui livrent chacune des produits militaires et civils ;

l l'absence de monopole en Europe, avec la survivance de «champions nationaux», chaque entreprise européenne du secteur étant donc loin d'atteindre la taille de ses concurrentes américaines ;

l l'hétérogénéité des entreprises aéronautiques européennes présentant des caractéristiques très dissemblables entre elles, ce qui rend plus difficiles leurs coopérations.

Il a alors souligné que, malgré ces handicaps, les entreprises européennes avaient su se lancer avec succès à la conquête du marché des avions commerciaux, mais il a souligné quelques unes de leurs faiblesses et considéré, à titre d'exemple, qu'Airbus souffre encore des effets d'une gamme incomplète, où manque un avion de 100 places, mais surtout d'une absence sur le segment haut du marché, celui des 777 et des 747. Il a alors jugé que ce devrait être une priorité des Européens que de remédier à ces lacunes.

Estimant que cela ne pourrait se faire sans soutien public il s'est attaché à montrer que le développement de l'industrie aéronautique civile dans le monde avait supposé et supposait encore un tel soutien.

Il a d'abord indiqué que si le soutien public était nécessaire, il était aussi justifié, le marché des avions commerciaux à l'horizon 2015 étant chiffré par Boeing à plus de 1.100 milliards de dollars soit, sur la base d'un dollar à

5 francs, un chiffre d'affaires annuel moyen de 275 milliards de francs.

Ayant rappelé que 16.000 appareils nouveaux seraient livrés dans un marché dominé par les avions du haut de gamme, il a jugé qu'avec un chiffre d'affaires annuel du secteur passant de 16 milliards de dollars par an entre 1952 et 1992 à 55 milliards de dollars dans les vingt ans à venir, les soutiens publics accordés à l'industrie aéronautique représentaient une allocation de fonds publics à un secteur en forte expansion.

Il a alors expliqué que l'industrie aéronautique étant une activité à haut risque, confrontée à des cycles de plus en plus accusés, à des évolutions de prix déconcertantes, aux fluctuations du cours du dollar, à des coûts de développement très élevés et à un risque industriel et commercial toujours présent, les soutiens publics demeuraient indispensables, l'avance des Etats-Unis dans ce domaine étant considérable.

Avant de rendre compte de cette dernière, il a souligné deux données essentielles :

1 la globalité du soutien public américain à l'aéronautique, tous les acteurs publics étant mobilisés et les formes du soutien étant variées : financières mais aussi diplomatiques, juridiques et politiques ;

1 l'importance du soutien public américain actuel mais aussi du soutien accumulé dans le passé qui représente un acquis que l'Europe, arrivée plus tardivement sur le marché, doit aujourd'hui rattraper.

Puis il a remarqué que, malgré sa suprématie sur le marché des avions commerciaux, la proportion de l'activité de l'industrie aéronautique et spatiale américaine assurée par la commande publique dépassait largement son niveau en Europe avec, entre 1980 et 1993 un montant de 717,6 milliards d'écus aux Etats-Unis et en Europe de seulement 180,2 milliards d'écus.

Il a montré que le Département de la défense est le principal pourvoyeur de l'aide publique américaine, rappelant que de nombreux appareils commerciaux étaient issus directement de programmes militaires, mais que d'autres sources de financement proviennent de la NASA, qui consacre 800 millions de dollars par an à la recherche aéronautique, ou des facilités diverses concédées par l'administration américaine, comme les aides de la Federal Aviation Administration, la mise à disposition dans des conditions financières extrêmement avantageuses de toute une série d'infrastructures publiques ou encore le régime fiscal très favorable des «Foreign Sales Corporations».

Il a alors souligné que le soutien public américain était également immatériel, l'engagement personnel de tous les présidents américains trouvant des relais organisés dans l'administration du pays et, en particulier, dans la diplomatie américaine.

Évoquant les soupçons pesant sur les États-Unis en matière de pressions sur les États étrangers, alors que ces pressions sont théoriquement prohibées par l'accord du 17 juillet 1992 entre les États-Unis et l'Europe sur les avions de 100 places et plus, il a considéré que ce dernier accord qui encadre les soutiens publics pouvant être alloués aux entreprises de construction aéronautique représentait une autre victoire de la «diplomatie Boeing» et que les États-Unis avaient, à travers lui, atteint plusieurs objectifs importants :

l'absolution donnée à l'ensemble de leurs soutiens publics antérieur à l'accord. Les nouvelles aides à la production étant prohibées, il en résulte, compte tenu de l'héritage comparé des industries américaine et européenne en la matière, un avantage important pour les premières ;

l et surtout, la disqualification du régime de soutien public européen et la consécration du régime américain.

Il a en effet précisé que l'accord plafonne le soutien direct au développement des avions, qui est le mode de

soutien privilégié en Europe, à 33 % des coûts de développement, le subordonne à une perspective de couverture de ces coûts par les ventes dans un délai de 17 ans et l'assortit de conditions financières strictes puisque les soutiens doivent être remboursés et rémunérés au coût de l'emprunt qui aurait dû être souscrit en leur absence.

Il a fait valoir que, dans le même temps, les soutiens indirects que privilégient les États-Unis sont quasiment libres, leur plafonnement fixé à 3 % du chiffre d'affaires de l'industrie aéronautique ou à 4 % du chiffre d'affaires de l'entreprise bénéficiaire ne concernant que les avantages identifiables apportés par ces soutiens dont l'existence même est niée par l'administration américaine, ce qui lui est d'autant plus aisé qu'ils sont facilement dissimulables.

Il a ajouté que les soutiens indirects ne sont, eux, soumis à aucune condition de remboursement et que, compte tenu des niveaux respectifs des chiffres d'affaires de l'aéronautique civile en Europe et aux États-Unis, les plafonds mentionnés plus haut joueraient de façon asymétrique entre les deux continents.

Il a alors analysé le détail du système de soutien public français, rappelant qu'il privilégiait le mécanisme des avances remboursables qui, entre 1986 et 1996, a représenté plus de 80 % du total des soutiens publics.

Indiquant que le montant des avances remboursables était en constante inflexion, avec 2.135 millions de francs en 1986 et seulement 726 millions de francs en 1997, il a observé que, si cette inflexion correspondait à l'achèvement normal des programmes aidés, il fallait souligner également que les transferts publics au bénéfice des entreprises de construction aéronautique civile varient en France au gré des programmes conventionnés, alors qu'il n'en va pas de même chez nos concurrents, où le flux des transferts publics est, d'une part, beaucoup plus important et, d'autre part, continu.

Il a précisé que notre mécanisme de soutien par avances remboursables aboutissait même à ce que les flux

financiers entre l'Etat et les entreprises puissent être favorables au premier et qu'ainsi le mécanisme des avances remboursables à la française s'il présente des avantages pour les constructeurs ne leur offre pas d'avantages suffisants pour contrer les effets de l'aide publique versée à l'étranger. Il a alors considéré qu'il fallait non pas l'abandonner, mais le compléter.

Ayant rappelé la situation financière des deux entreprises publiques majeures du secteur, il a estimé que ces deux entreprises étaient conduites à augmenter leurs fonds propres ce qui devait s'accompagner, si l'Etat demeurait le principal actionnaire de ces entreprises, d'une modification de son comportement de propriétaire, passant notamment par la conclusion de contrats clairs avec lesdites entreprises. Le rapporteur spécial a également jugé que nos soutiens indirects étaient sous-dimensionnés et qu'un certain rééquilibrage de notre système de soutien public au profit des aides indirectes pouvant s'imposer, ce mode de soutien devait être mieux organisé.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a ensuite insisté sur les impératifs suivants :

I mieux coordonner les soutiens publics à la recherche des différents pays européens, le taux de duplication des infrastructures de recherche atteignant entre 20 et 30 % selon les estimations de la Commission ;

I mieux évaluer les programmes soutenus, en particulier sous l'angle de leur apport à l'aviation commerciale.

En conclusion de son propos, le rapporteur spécial a récapitulé ses principales propositions :

I réexamen du cadre international qui s'impose à la politique du soutien public et, en particulier, l'accord euro-américain de 1992 et les règles européennes ;

I mise à niveau de notre soutien public afin de contrer les effets des soutiens publics accordés par nos concurrents et de permettre à nos constructeurs de poursuivre un développement sans lequel leurs acquis seraient per-

du, ce qui suppose que soient considérés comme prioritaires le développement de l'A3XX et de mettre la SNECMA en mesure de suivre l'offre mondiale ;

I élargissement de la panoplie de notre soutien public, mise à niveau des fonds propres des entreprises et accroissement de la proportion des aides indirectes ;

I amélioration de l'environnement des entreprises de construction aéronautique. A ce propos, il a souhaité que l'environnement européen soit fortifié par la constitution de vrais ensembles européens, l'émergence d'une diplomatie aéronautique à l'échelle européenne sur le modèle de la «diplomatie Boeing» et une plus grande harmonisation en Europe dans les différents domaines qui constituent l'environnement du transport aérien, la certification, mais aussi les procédés de navigation aérienne et la promotion à l'exportation des normes et procédés européens.

Il a néanmoins également considéré qu'au plan national, certaines mesures s'imposaient, approuvant le principe de la fusion Aérospatiale-Dassault et proposant la constitution d'un pôle permanent d'expertise et d'animation de notre politique de soutien à l'industrie aéronautique civile, l'administration principalement chargée de la conception de notre politique en ce domaine, la Direction des programmes aéronautiques civils du ministère des transports, devant se voir reconnaître une responsabilité éminente et ses moyens propres devant être renforcés sans accroissement net du nombre des fonctionnaires publics.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est interrogé sur la contribution que pourrait offrir la privatisation éventuelle des entreprises publiques de construction aéronautique à leur financement.

En réponse, le rapporteur spécial a indiqué que l'exemple américain lui semblait démontrer que le niveau des soutiens publics nécessaires au développement de ce secteur industriel était assez indépendant du régime de propriété des entreprises, mais qu'en revanche la privati-

sation pouvait leur apporter des marges de manœuvres financières et favoriser la conclusion d'alliances. Il a alors ajouté que si une privatisation de ces entreprises pouvait rendre nécessaires des dotations en capital préalables, il lui semblait, à titre personnel, que l'objet de telles dotations devait être essentiellement d'assurer à ces entreprises un développement équilibré dans le respect des intérêts propres de l'Etat.

Mme Maryse Bergé-Lavigne ayant rappelé la brutalité des licenciements opérés par les entreprises américaines et ses conséquences en termes de pertes de savoir-faire, a observé que l'industrie aéronautique française avait bien résisté au contexte défavorable qu'elle avait récemment traversé. Puis, elle a insisté sur les atouts structurels de Boeing qui dispose de la monnaie de référence du secteur et d'un vaste marché intérieur. Elle a vivement dénoncé les pratiques commerciales de cette entreprise dont les accords d'exclusivité passés avec certaines compagnies faussent la concurrence.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, tout en soulignant les effets sociaux dramatiques de la gestion des entreprises américaines mais aussi britanniques a considéré que les entreprises publiques du secteur concurrentiel ne devaient pas subir sans compensations financières les charges inévitables de la politique sociale de l'Etat.

M. Maurice Blin s'est d'abord ému de l'agressivité commerciale de Boeing estimant que le marché aéronautique mondial laissait largement la place à deux concurrents et remarquant que le monopole n'était guère conforme aux canons du libéralisme. Puis, il s'est inquiété des effets de la fusion annoncée entre Boeing et Mc Donnell-Douglas et des réactions que pourraient opposer les européens à l'émergence de pratiques commerciales révélant des dérives.

M. Christian Poncelet, président, a souligné le constat de la flexibilité comparée des Etats-Unis et de l'Europe et de l'existence d'un important soutien public

outré-Atlantique. Il a ensuite observé que la fusion éventuelle entre Aérospatiale et Dassault posait avec beaucoup d'acuité le problème de la privatisation de la future entité et que ce débat serait inéluctable.

La commission a alors donné acte au rapporteur spécial de sa communication et **décidé de publier sous forme d'un rapport d'information** le rapport qui en était l'objet.

Mercredi 25 juin 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'**audition de M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**, sur le rapport d'activité de cet établissement pour l'exercice 1996.

M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a d'abord indiqué que le résultat consolidé net du groupe, selon les normes de la comptabilité bancaire, avait pratiquement doublé en 1996 par rapport à 1995 pour s'élever à 3,969 milliards de francs. Puis il a signalé que la rentabilité sur fonds propres de son groupe s'était établie à 7,4 % en 1996 et en moyenne à 5,6 % sur les cinq dernières années. Il a précisé que ces taux seraient supérieurs si on les corrigeait des charges d'intérêt général qui amputent le résultat.

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a insisté sur la prudence de la politique de provisionnement de son groupe. Il a indiqué que le montant des plus-values sur valeurs mobilières avait été limité à 5 % des plus-values latentes en fin d'année, qui s'élèvent à 26 milliards de francs. Il a ajouté que des provisions, d'un montant de 100 millions de francs, avaient été constituées en vue du passage à l'euro. Dans le secteur immobilier, il a précisé que 64 % de la valeur des actifs susceptibles d'être provisionnés l'avaient été.

Puis **M. Philippe Lagayette** a signalé que la marge d'intérêt de son groupe avait augmenté grâce à la baisse

des taux d'intérêt à court terme, qui a permis une baisse du coût de refinancement. Il a précisé que la contribution des filiales au résultat du groupe s'élevait à 1,6 milliard de francs.

Abordant les activités concurrentielles de son établissement, **M. Philippe Lagayette** a signalé la création de CDC-Marchés, une filiale détenue à 100 % qui regroupe les activités de marché du groupe et bénéficie d'une implantation internationale. Il a également fait part de la poursuite du développement des activités de dépositaire et de gestionnaire de fonds pour le compte de tiers.

M. Philippe Lagayette a souligné les performances de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) qui a réalisé 100,5 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1996, en hausse de près de 19 %, et dont la rentabilité s'élève à 13 %. Il a fait valoir que Caisse des dépôts-développement (C3D), qui regroupe les activités de services du groupe, avait réalisé un résultat positif en 1996, toutefois en léger recul par rapport à l'année précédente. Il a précisé que l'activité de C3D était de plus en plus ouverte sur l'extérieur et que cette société réalisait plus de la moitié de son chiffre d'affaires à l'international, dont un quart en Asie.

S'agissant des activités d'intérêt général de la CDC, **M. Philippe Lagayette** a indiqué que la décollecte sur le livret A n'avait pas entravé le financement par la CDC du logement social et de la politique de la ville. Il a ajouté que les financements au logement pour les plus démunis ainsi que les crédits de la politique de la ville étaient en expansion. Il a signalé la reconduction pour trois ans du " Programme développement-solidarité " et une augmentation des enveloppes de prêts dans le cadre du pacte de relance pour la ville. Au total, il a estimé qu'environ 4 milliards de francs étaient consacrés chaque année à la politique de la ville.

M. Philippe Lagayette a rappelé l'action de son groupe en faveur des sociétés d'économie mixte. Il a évoqué sa décision de reconduire pour trois ans son pro-

gramme de soutien aux petites et moyennes entreprises à hauteur de 500 millions de francs par an. Une nouvelle filiale, CDC Innovation, a été créée et dotée de 400 millions de francs, pour favoriser la création d'entreprises innovantes.

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a rappelé que 3 % de l'effectif de son groupe, principalement des jeunes ou des chômeurs de longue durée, bénéficiaient de programmes d'insertion dont le coût brut s'élève à 50 millions de francs par an.

Puis, **M. Philippe Lagayette** a envisagé les perspectives et les orientations stratégiques de son groupe pour l'année 1997. Il a rappelé que les activités d'intérêt général (la gestion de fonds spécialement protégés, le financement du logement social, le financement et l'appui à la mise en œuvre de la politique de la ville, la gestion des retraites publiques, l'apport de fonds propres aux PME et l'investissement, aux côtés des collectivités locales, pour leurs politiques de gestion urbaine et de développement économique) constituaient le fondement de l'action de la Caisse des dépôts et consignations. Il a estimé que, pour assurer le financement de ces activités, son établissement devait satisfaire à une exigence de rentabilité et être sélective dans ses choix. **M. Philippe Lagayette** a souligné que les métiers concurrentiels se devaient d'être compétitifs et par conséquent confrontés à la concurrence internationale.

Le directeur général de la CDC a estimé que, si les missions d'intérêt général étaient conduites de façon efficace, la capacité bénéficiaire du groupe serait solide. Il s'est arrêté sur la situation des filiales, qui sont bénéficiaires à quelques exceptions près.

M. Philippe Lagayette a fait observer qu'à l'avenir, la capacité d'investissement et l'ouverture internationale joueraient un rôle essentiel, notamment pour les métiers financiers. Il a insisté sur l'importance du passage à l'euro qui entraînera un redéploiement à l'échelle européenne de

nombreuses activités telles que la gestion de titres de la dette publique ou la gestion de fonds pour compte de tiers. Il a cité l'exemple d'un fonds d'investissement que son groupe met en place en Asie conjointement avec la Banque mondiale, le Crédit lyonnais, un fonds de pension américain et une banque japonaise.

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a conclu son propos en indiquant que, dans le cadre de son programme d'aide aux petites et moyennes entreprises, son groupe allait développer ses activités de capital risque et de capital-investisseur, et notamment le financement de l'innovation.

Répondant aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, **M. Philippe Lagayette** a confirmé que la reprise par son groupe du Crédit foncier ne pouvait être que transitoire, car la Caisse des dépôts n'avait pas vocation à entrer dans le métier du crédit aux acquéreurs de logement. Il a indiqué que l'Etat s'était engagé à trouver un repreneur ou, le cas échéant, à reprendre lui-même les titres, et qu'il n'imaginait pas que l'Etat puisse manquer à sa parole.

S'agissant de l'équilibre financier des fonds d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a souligné la prouesse que représente un système consistant à transformer des dépôts à vue du livret A en prêts à long terme tout en obtenant des résultats permettant à l'Etat de prélever environ 20 milliards de francs par an, soit 320 milliards de francs sur les quatorze dernières années. Pour expliquer ces bons résultats, le directeur général de la CDC a indiqué que la Caisse des dépôts bénéficiait encore d'un portefeuille de prêts effectués à une époque où les taux d'intérêt étaient très supérieurs à leur niveau actuel. Il a ajouté qu'une partie des livrets était conservée sous forme de titres liquides générant un bénéfice. Puis, il a signalé que des résultats importants avaient pu être obtenus grâce à l'abaissement à 2 % des encours des fonds de réserve et de garantie au début des années 90. Il a conclu que si ces élé-

ments permettaient au système d'obtenir des résultats, certains d'entre eux s'érodaient peu à peu.

M. Philippe Lagayette a insisté sur l'anomalie que constitue le trop grand écart entre le taux d'intérêt du livret A et ceux du livret d'épargne populaire et du livret Jeunes. Il a estimé que si les taux d'intérêt à court terme se stabilisaient à leur niveau actuel, une baisse des taux de l'épargne administrée serait envisageable. Il s'est également déclaré favorable à un mode de fixation des taux de l'épargne administrée dégagé des contraintes d'opinion publique.

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations s'est prononcé en faveur d'une ouverture du capital de la Caisse nationale de prévoyance mais a énoncé quelques conditions préalables à une telle opération. Il a rappelé le refus des ministres des finances successifs d'envisager une privatisation de la Caisse nationale de prévoyance car une entreprise privée ne saurait opérer au sein de réseaux publics en situation de quasi-monopole. Il a estimé que la CDC devrait augmenter sa participation dans la CNP dans l'éventualité où l'Etat réduirait la sienne. **M. Philippe Lagayette** a en outre jugé nécessaire de se pencher sur le statut des mille fonctionnaires de la CDC mis à la disposition de la CNP en vertu d'une disposition d'une loi de 1992 dont les effets expirent en 1998. Il a jugé souhaitable d'évoluer vers un système de détachement. Il a conclu en rappelant qu'il fallait attendre une stabilisation des perspectives fiscales de l'assurance-vie avant de mettre en chantier une introduction minoritaire en Bourse du capital de la Caisse nationale de prévoyance.

En réponse à **M. Henri Collard, rapporteur spécial des crédits du logement**, **M. Philippe Lagayette** a expliqué que l'évolution " en dents de scie " du résultat de la Caisse des dépôts et consignations d'une année sur l'autre trouvait son origine dans les variations des marchés de taux, de la Bourse et du marché de l'immobilier, qui obligeaient l'institution à constituer des provisions. Il

a cependant fait valoir que des efforts étaient menés pour “ immuniser ” le résultat de la CDC contre ces variations, grâce à un portefeuille d'investissements dont les règles de provisionnement sont adaptées à un investissement à long terme.

Il a par ailleurs indiqué que la diminution du financement du logement social trouvait sa source non dans l'insuffisance de l'offre, mais dans le tarissement de la demande de crédit consécutif aux difficultés financières dont sont victimes les organismes HLM. En effet, alors que les loyers augmentent moins vite que les charges, ces derniers sont confrontés à un accroissement de la charge fiscale (arrivée à échéance de la période d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et au poids des annuités d'emprunt dans un contexte de taux réels durablement positifs. Il a ajouté que le lancement de nouvelles opérations de construction était obéré par le niveau relativement élevé des taux d'intérêt réels des prêts réglementés et par la diminution des sources de fonds propres des organismes de gestion des HLM, en particulier la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement). A cet égard, **M. Philippe Lagayette** a déploré les ponctions opérées en 1996 sur cette ressource et encouragé les organismes à accélérer la rotation de leurs portefeuilles d'investissements afin de dégager des plus-values susceptibles de s'investir dans le logement social. Il a enfin regretté que la trop forte réglementation entrave les organismes dans leur adaptation aux conditions des micro-marchés du logement.

S'agissant du logement rural, **M. Philippe Lagayette** a indiqué que deux outils permettaient à la Caisse des dépôts et consignations de jouer un rôle actif : il s'agit d'une part des prêts consentis aux organismes HLM pour acheter et réhabiliter des logements ruraux, et, d'autre part, d'un dispositif appelé fonds d'habitation rural, qui permet de prêter sur fonds d'épargne à des organismes bancaires qui eux-mêmes reprêtent aux particuliers (propriétaires bailleurs ou propriétaires occupants).

Interrogé par **M. François Trucy** sur le programme développement-solidarité, **M. Philippe Lagayette** a indiqué qu'une évaluation périodique des prêts consentis était effectuée, sur la base de laquelle des infléchissements pouvaient être décidés, comme la décision de décentraliser les programmes en liaison avec les maires il y a deux ans. Il a par ailleurs signalé que l'activité Mairie-Conseil poursuivait son développement auprès des élus qui souhaitaient constituer des communautés de communes et procurait une assistance téléphonique aux élus des 12.000 communes rurales abonnées.

En réponse à **M. René Ballayer**, **M. Philippe Lagayette** a indiqué qu'une diminution du taux du livret A d'un demi point se traduirait par un accroissement du résultat des fonds d'épargne de un à deux milliards de francs. Il a par ailleurs précisé que l'activité de la Caisse des dépôts n'était pas sensible aux variations du dollar compte tenu du faible nombre d'engagements dans cette devise.

Interrogé par **M. Philippe Marini** sur le rôle de la Caisse des dépôts et consignations comme investisseur institutionnel, sur la probabilité que l'Etat respecte ses engagements s'agissant du Crédit foncier et sur la privatisation de la CNP, **M. Philippe Lagayette** a apporté les réponses suivantes :

Il a rappelé en premier lieu que c'est à la demande et pour le compte de l'Etat que la CDC a mené l'OPA sur le Crédit foncier, et, qu'outre le document visé par la Commission des opérations de bourse (COB), plusieurs lettres ministérielles l'avaient confirmé. Il a redit sa confiance dans la parole de l'Etat en dépit de l'absence de dépôt du projet de loi relatif à la transformation de l'établissement bancaire en Caisse nationale du Crédit foncier.

Il a estimé par ailleurs que les entreprises dont la CDC détenait des participations minoritaires ne faisaient pas l'objet de luttes de pouvoir et que la CDC était déter-

minée à n'agir que dans l'intérêt des entreprises dont elle était actionnaire.

S'agissant de la Caisse nationale de prévoyance (CNP), il a observé que pour pallier l'absence de maîtrise de ses réseaux, la CNP s'était efforcée de passer des conventions à long terme, notamment avec La Poste et le Trésor public, afin de stabiliser son réseau commercial. Il a par ailleurs déclaré qu'une décote prendrait en compte l'incertitude planant sur ses réseaux, dans la perspective de son introduction en Bourse.

M. Jacques-Richard Delong a tenu à féliciter **M. Philippe Lagayette** et son équipe pour l'excellente atmosphère qui a entouré les discussions entre les communes forestières de France et la CDC.

A **M. Yann Gaillard** qui l'interrogeait sur la doctrine de la CDC en matière concurrentielle, **M. Philippe Lagayette** a répondu que la C3D rassemblait des métiers utiles aux activités d'intérêt général et susceptibles de prospérer. Tout en relativisant l'importance du chiffre d'affaires du groupe - proche de 7 milliards de francs contre plus de 150 milliards pour la Compagnie générale des eaux - il a évoqué les activités de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), qui construit pour elle-même et pour autrui, et de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), spécialiste d'études urbaines et d'aménagement, en soulignant l'intérêt de l'existence d'une pluralité d'acteurs en concurrence dans une logique de développement international et d'europanisation.

S'agissant de la rémunération des collaborateurs financiers de haut niveau et de la concurrence de la place de Londres, **M. Philippe Lagayette** a regretté qu'à côté du soutien aux emplois non qualifiés, les pouvoirs publics ne mettent pas en place une politique de soutien aux métiers à forte valeur ajoutée. Après avoir déploré qu'un nombre plus important de créations d'emplois dans le secteur financier, occupé par des Français, ait lieu à Londres

plutôt qu'à Paris, il a cité au nombre des facteurs à l'origine de l'attraction de la capitale britannique, la fiscalité, l'atmosphère attrayante et les mentalités, l'ouverture du marché et la langue anglaise, très utilisée dans ces milieux.

En réponse à **M. René Tregouët** qui souhaitait savoir quelles actions étaient menées par la CDC pour favoriser l'innovation et le développement du " capital d'amorçage ", **M. Philippe Lagayette** a indiqué que l'action de la CDC était loin d'être négligeable puisqu'à côté d'un montant total de 200 à 300 millions de francs destiné à l'innovation en France -très inférieur aux équivalents nord-américains - la société d'investissement CDC Innovation, axée sur les PME-PMI innovantes, était dotée de 400 millions de francs et avait d'ores et déjà investi 53 millions de francs dans 13 sociétés. Puis, après avoir mentionné l'existence d'un fonds spécial doté de 150 millions de francs pour intervenir sur le nouveau marché, il a par ailleurs fait état de la volonté de la CDC de créer, d'une part, des fonds d'amorçage qui financent l'innovation dès le stade de la recherche, et d'autre part un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI).

Répondant aux questions de **Mme Marie-Claude Beaudeau** sur la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales (IRCANTEC), **M. Philippe Lagayette** a indiqué qu'en dépit d'une amélioration du résultat en 1996, la situation financière de la CNARCL restait déficitaire. Il a précisé que les difficultés de trésorerie ont conduit les pouvoirs publics à différer sur 1997 le paiement du dernier acompte de compensation et que l'équilibre technique devait être assuré en 1997 par le prélèvement de 4,5 milliards de francs sur le fond de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL). La situation de l'IRCANTEC, en revanche, est bonne. Il a enfin rappelé que la CDC avait consenti une facilité de 66 milliards de francs aux régimes

sociaux mais qu'une solution de refinancement définitive des déficits accumulés en 1996 et en 1997 devait être trouvée.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet, président, M. Philippe Lagayette** a indiqué que l'expérience de la CDC dans le domaine de la gestion des régimes de retraite, des produits d'assurance et en matière de gestion financière, la prédestinait à être un acteur actif et dynamique dans la mise en place des fonds de pension, mais que toute initiative était pour l'instant suspendue à la décision du nouveau Gouvernement. Il a ajouté que, bien qu'elle ne fût pas concernée par l'assurance-dommages, la CDC n'avait pas encouragé l'accord qui vient d'être signé entre la Poste et les AGF sur la commercialisation de contrats d'assurance.

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

Mercredi 25 juin 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. René-Georges Laurin, vice-président. La commission a tout d'abord procédé à un échange de vues sur les travaux de la commission.

Ont participé à cet échange de vues **MM. Jacques Larché, président, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Christian Bonnet, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Patrice Gélard, Paul Girod, Paul Masson et Daniel Millaud.**

Puis, le **président Jacques Larché** a informé la commission qu'il avait reçu, avec **MM. Guy Allouche, Jean-Marie Girault et Lucien Lanier**, une délégation du Front de Libération Kanak et Socialiste (FLNKS) conduite par son Président, **M. Rock Wamytan.**

La commission a ensuite examiné sur le **rapport de M. Lucien Lanier** la **proposition de loi organique n° 261 (1996-1997)**, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la **fiscalité applicable en Polynésie française.**

M. Lucien Lanier, rapporteur, a rappelé que la proposition de loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, adoptée par l'Assemblée nationale le 13 mars 1997, comportait deux volets distincts, le premier tendant à valider la délibération de l'assemblée de la Polynésie française instituant la contribution de solidarité territoriale, dite CST 3, ainsi que les décisions d'imposition perçues par le territoire sur son fondement, le second ayant pour objet de permettre aux quarante-huit communes polynésiennes de percevoir les taxes énumérées par le décret du 5 août 1939, et, en l'absence de base légale, de

valider les délibérations communales ayant instauré ces taxes.

Après avoir rappelé la genèse de la CST 3, il a indiqué qu'elle était constituée de quatre cédules prévoyant autant de régimes d'imposition relatifs aux différentes catégories de revenus (traitements, salaires et pensions ; revenus non salariés ; revenus agricoles, revenus des capitaux mobiliers). Il a précisé que l'ensemble des revenus étaient ainsi concernés alors que l'assiette de la première contribution créée en 1993 (CST 1) épargnait les revenus agricoles, ce qui avait provoqué son annulation par le tribunal administratif de Papeete, confirmée par le Conseil d'Etat, pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. Il a observé que le régime d'imposition alléguée bénéficiant à cette catégorie de revenus en vertu de la CST 3 se justifiait par la fragilité du secteur primaire polynésien et son importance pour le développement du territoire.

Concernant le second volet de la proposition de loi organique relatif à la fiscalité communale, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, après avoir énuméré les textes applicables en la matière et avoir indiqué que la rédaction de l'Assemblée nationale visait un texte abrogé, a souligné l'importance de ces dispositions pour les communes polynésiennes actuellement dépourvues de ressources propres. Il a observé que si ces dispositions étaient censurées par le Conseil constitutionnel, une nouvelle rédaction pourrait être ultérieurement adoptée dans le cadre d'une loi simple.

Après avoir rappelé que le refus de valider la CST 3 risquait d'engendrer de nouveaux troubles à Papeete et conduirait l'Etat à assumer la charge des remboursements, soit à ce jour environ 300 millions de francs correspondant au produit perçu depuis le 1er janvier 1995, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a réaffirmé la nécessité de permettre à la Polynésie française, dotée depuis peu d'un nouveau statut d'autonomie, d'assurer le financement du régime de protection sociale généralisée qui devait contribuer au développement du territoire jusque-là sous perfusion financière.

Après avoir félicité le rapporteur, **M. Daniel Millaud** a insisté sur la nécessité impérieuse d'adopter la proposition de loi organique. Concernant les délibérations communales instituant des taxes en l'absence de base légale, il a regretté que le contrôle a priori exercé par l'autorité de tutelle n'ait pas permis de garantir leur régularité. S'agissant des modalités de financement du régime de protection sociale, il a estimé que le principe de l'égalité devant les charges publiques devait s'apprécier à l'aune d'un autre principe, celui de l'égalité devant le service public, lequel était loin d'être correctement mis en œuvre sur le territoire en matière sanitaire.

Après avoir remercié le rapporteur pour la qualité de son exposé, **M. Guy Allouche** a observé que l'élaboration de la CST avait connu une histoire tumultueuse mais que l'instauration d'un régime de protection sociale territorial avait été prévue par le Pacte de progrès conclu en 1993.

Il a rappelé qu'un amendement tendant à valider la CST 3 avait été intégré dans la loi de finances rectificative pour 1996 et que le Conseil constitutionnel avait censuré cette disposition, considérant que son objet relevait de la loi organique.

Il a estimé que les troubles à l'ordre public du mois de septembre 1995 à Papeete avaient été suscités par le caractère inégalitaire de la CST 1 et non par son annulation par le juge administratif.

Il s'est étonné du caractère cédulaire de la contribution créée, ce système, abandonné en métropole depuis 1949, lui paraissant désuet et, par essence, inégalitaire. Il a observé que le régime applicable aux revenus mobiliers était particulièrement favorable.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale n'avait pas eu connaissance de l'avis de l'assemblée de la Polynésie française sur la proposition de loi organique.

Concernant les dispositions relatives à la fiscalité communale, il a regretté, tout en affirmant la nécessité de

doter les communes de ressources propres, que la rédaction proposée fasse référence à un décret abrogé.

Il a indiqué qu'il ne prendrait pas part au vote.

Se déclarant défavorable au principe même de la validation d'un acte avant même l'intervention d'une décision de justice, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que le principe de l'égalité devant les charges publiques devait s'appliquer de la même façon sur l'ensemble du territoire français. Il a affirmé qu'il voterait contre la proposition de loi organique.

M. Lucien Lanier, rapporteur, a observé qu'en matière de validation, il fallait certes garantir le respect de la chose jugée mais également préserver l'intérêt général. Il a considéré que les autorités territoriales polynésiennes avaient adopté une démarche courageuse en créant, avec la CST 3, un impôt sur le revenu et que le dispositif proposé, concernant l'ensemble des revenus, tirait les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat annulant la CST 1.

A une observation de **M. Guy Allouche**, regrettant qu'on fasse référence à un texte abrogé aux articles 3 et 4, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a indiqué qu'une loi simple pourrait ultérieurement corriger cette erreur et que de toute façon la liste prévue par le décret de 1939 devrait être actualisée.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Patrice Gélard** a observé que la législation fiscale métropolitaine était loin de respecter le principe d'égalité devant les charges publiques.

La commission a adopté conforme la proposition de loi organique.

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

Mardi 17 juin 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président. Le groupe de travail a, tout d'abord, procédé à l'audition de **M. Jean Puech, sénateur, président de l'association des présidents de conseils généraux (APCG).**

A titre liminaire, **M. Jean Puech** s'est félicité de l'initiative prise par la commission des finances et la commission des lois du Sénat de dresser, après quinze années de pratique, un bilan de l'exercice du contrôle financier par les chambres régionales des comptes.

Dans cette perspective, il a tout d'abord relevé le caractère «non dissociable» du contrôle financier et du contrôle de légalité, tout en déplorant l'importance des «décalages» qui existent entre ces deux formes de contrôle.

Sur ce point, **M. Jean Puech** a souligné que le contrôle de légalité ne pouvait pas être considéré comme une garantie et que cette situation engendrait une insécurité juridique pour les collectivités locales. A cet égard, il a considéré que les observations des chambres régionales des comptes devraient s'adresser non seulement aux collectivités locales, mais aussi en tant que de besoin aux services de l'Etat concernés.

M. Jean Puech a ensuite relevé la complexité du cadre juridique au sein duquel agissent les collectivités locales et noté que, dans le cadre du contrôle de gestion, les mêmes situations pouvaient faire l'objet d'interprétations très différentes d'une chambre régionale des comptes à l'autre.

Il a, en conséquence, souhaité que les collectivités locales puissent bénéficier d'une voie d'appel à l'encontre des observations formulées sur leur gestion, par exemple devant le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le président de l'association des présidents de conseils généraux a souhaité que les chambres régionales des comptes «hiérarchisent davantage» les observations qu'elles formulaient sur la gestion des collectivités locales en prenant notamment soin de resituer leurs éventuelles critiques par rapport à la gestion de l'ensemble de la collectivité.

M. Jean Puech a ensuite déploré l'existence de nombreux cas où la confidentialité qui doit caractériser la procédure des lettres d'observations provisoires n'avait pas été respectée. Il a précisé que, si les cas de «fuites» devaient se multiplier, il conviendrait de prévoir le dépôt de plaintes à l'encontre des responsables de ces fuites.

En outre, **M. Jean Puech** a souligné la nécessité d'effectuer un «examen complet et exhaustif» des observations formulées par les chambres régionales des comptes afin de vérifier si ces juridictions n'outrepassent pas, dans certains cas, leurs compétences en exerçant un contrôle d'opportunité des décisions prises par les collectivités locales.

En réponse aux questions de **M. Jean-Paul Amoudry, président**, **M. Jean Puech** a, tout d'abord, indiqué que les résultats de l'étude conduite par l'association des présidents de conseils généraux sur le contenu des lettres d'observations définitives seraient communiqués au groupe de travail dès qu'ils seraient disponibles.

S'agissant du renforcement de la sécurité juridique des collectivités locales, le président de l'association des présidents de conseils généraux a suggéré que soit créé un corps d'inspection générale spécifique aux collectivités locales, ayant pour vocation d'analyser et d'évaluer les politiques mises en œuvre par les collectivités locales.

Répondant à une question de **M. Philippe de Bourgoing**, le président de l'association des présidents de conseils généraux a estimé que si une procédure d'appel des observations définitives des chambres régionales des comptes était définie, il serait souhaitable que celle-ci puisse s'exercer auprès d'une instance extérieure aux juridictions financières.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a, pour sa part, considéré que la mise en place d'un éventuel corps d'inspection générale des collectivités locales nécessiterait une étude approfondie de ses statuts et de son rôle. Par ailleurs, il a indiqué que le contrôle financier local pourrait également être amélioré par un renforcement des pouvoirs des groupes minoritaires au sein des assemblées locales.

M. Jean Puech a répondu qu'à la différence de la situation qui prévalait avant la décentralisation, la commission permanente du conseil général était composée à la proportionnelle des groupes, donnant ainsi à la minorité de réels pouvoirs en matière d'information sur la gestion de la collectivité.

M. Marc Massion a fait valoir qu'à sa connaissance, la commission permanente du conseil général ne faisait qu'entériner les décisions de l'exécutif territorial. En outre, il s'est interrogé sur la nature de la tutelle qui s'exercerait sur un éventuel corps d'inspection générale des collectivités locales.

En réponse à l'intervenant, **M. Jean Puech** a précisé qu'un tel corps, dont la mission serait essentiellement d'apporter une assistance technique et de conseil permanent aux responsables locaux, ne pourrait dépendre que des collectivités locales et non de l'État. Il a précisé que ce corps prendrait le relais du rôle joué actuellement par les grandes associations d'élus en faveur de leurs membres.

En réponse à une question de **M. Jean-Paul Amoudry, président**, le président de l'association des présidents de conseils généraux s'est enfin dit défavorable à ce que les lettres d'observations définitives soient com-

muniquées à l'assemblée délibérante sous la seule forme écrite, dans la mesure où cette procédure ne pourrait empêcher le nécessaire débat que suscite, en général, l'aboutissement d'un contrôle de gestion.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'**audition de M. Marc Censi, président de l'assemblée des districts et communautés de France.**

A titre liminaire, **M. Marc Censi** a indiqué que l'on dénombrait quelque 1.500 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il a souligné que si le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre avait connu une grande ampleur dans la période récente, toutefois les premiers districts étaient apparus dès le début des années soixante.

Puis **M. Marc Censi** a exprimé sa satisfaction sur l'état des relations de ces groupements avec les chambres régionales des comptes. Il a en effet relevé que, pour l'essentiel, les juridictions financières jouaient à l'égard des groupements de communes un rôle de conseil. Il a précisé que si les chambres régionales des comptes n'effectuaient pas des consultations juridiques a priori, néanmoins, sur le fondement de leurs observations, des régularisations étaient possibles en étroite concertation avec elles. Il a également souligné que ces régularisations faisaient, dans certains cas, l'objet d'un courrier de la chambre régionale des comptes qui donnait quitus à la collectivité locale.

Faisant observer que, par nature, les observations des chambres régionales des comptes mettaient l'accent sur les dysfonctionnements des collectivités locales, **M. Marc Censi** a plaidé pour que, dans un souci d'équilibre, ces observations prennent également en compte les aspects positifs de la gestion locale.

M. Marc Censi a en outre jugé souhaitable de donner aux exécutifs locaux la possibilité de saisir les chambres régionales des comptes sur des sujets donnant lieu à des controverses.

Abordant ensuite la question de la diffusion des informations issues des chambres régionales des comptes, **M. Marc Censi** a fait observer que la confidentialité des lettres d'observations provisoires était insuffisante, ces lettres faisant trop fréquemment l'objet d'une parution dans la presse. Il a exprimé le vœu que toutes les précautions soient prises pour assurer cette confidentialité.

S'agissant des lettres d'observations définitives, **M. Marc Censi** a plaidé pour qu'une attention particulière soit portée au choix des termes retenus.

Puis, relevant les critiques émises à l'encontre de contrôles de pure opportunité, **M. Marc Censi** a proposé que les lettres d'observations des chambres régionales des comptes fassent systématiquement référence à des textes précis et ne se fondent pas sur des appréciations purement subjectives.

Il a ainsi fait valoir qu'en particulier pour les établissements publics de coopération intercommunale, l'utilisation des ratios n'avait pas de signification si ces ratios n'étaient pas appréciés en fonction du contexte de la gestion locale.

Après avoir fait observer que les établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaient d'une relative liberté d'appréciation dans l'application des textes, notamment en raison de l'existence de nombreux vides juridiques et de la nature même des textes applicables, **M. Marc Censi** a fait valoir que la souplesse de la gestion était une condition nécessaire au succès même de l'intercommunalité. Il a, en conséquence, regretté que les chambres régionales des comptes privilégient la régularité formelle et admettent difficilement cette liberté d'interprétation.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a souhaité savoir si des garanties supplémentaires devaient être prévues dans la procédure contradictoire applicable au contrôle de gestion. Il s'est en outre demandé si des procé-

dures de consultation des chambres régionales des comptes devraient être envisagées et dans quels domaines.

En réponse, **M. Marc Censi** a de nouveau estimé que les chambres régionales des comptes accomplissaient leur mission dans des conditions satisfaisantes. Tout en jugeant naturel que les collectivités locales réagissent aux observations présentées par ces juridictions, il a néanmoins estimé qu'en dépit de certains excès, un équilibre s'était établi.

S'agissant de la suggestion de permettre une consultation a priori des chambres régionales des comptes, **M. Marc Censi** a fait valoir qu'il paraissait difficile d'appliquer une telle procédure à une juridiction dont ce n'était pas la vocation. En revanche, il a considéré qu'une concertation avec les chambres régionales des comptes paraissait souhaitable dès lors qu'il s'agissait de régulariser une situation relevée par la juridiction elle-même.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné qu'une telle procédure risquait de susciter une contradiction entre l'avis qui serait donné a priori et la décision que la formation de jugement serait ensuite appelée à rendre.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a fait observer qu'en matière d'urbanisme également, face à la complexité du droit applicable, les élus locaux souhaitaient fréquemment pouvoir interroger a priori les juridictions.

Puis, relevant le risque que les chambres régionales des comptes en privilégiant la régularité formelle ne contribuent à freiner le processus de développement de l'intercommunalité, il a souhaité savoir si ce risque était étayé par des éléments concrets notamment en ce qui concerne l'exercice de compétences optionnelles par les groupements de communes.

M. Henri Collard s'est demandé si une différence était observée à cet égard entre la situation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux dotés de ressources contributives.

En réponse, **M. Marc Censi** a indiqué que, s'agissant de l'intercommunalité de type syndical, le risque évoqué n'existait pas. En revanche, il a précisé que, pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les difficultés portaient sur l'appréciation des compétences transférées, lesquelles étaient souvent formulées de manière très large notamment en matière d'urbanisme.

M. Marc Censi a fait valoir que, dans ces conditions, les établissements publics de coopération intercommunale délibéraient dans des domaines qui apparaissaient à la chambre régionale des comptes comme étant hors des compétences transférées à ces établissements. Il a donc jugé nécessaire de préserver les initiatives des élus en matière d'intercommunalité.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a fait observer qu'en principe les appréciations des chambres régionales des comptes devraient porter sur les conséquences financières et budgétaires d'un transfert de compétences et non sur la régularité de ces transferts, cette dernière appréciation relevant, à ses yeux, du contrôle de légalité.

En réponse, **M. Marc Censi**, après avoir estimé que l'absence d'opposition du préfet à un acte qui lui était transmis par un groupement de communes pouvait s'expliquer par son souci de ne pas mettre en cause le développement de l'intercommunalité, a indiqué que les chambres régionales des comptes n'acceptaient pas cette bienveillance du contrôle de légalité face à des actes qu'elles considéraient comme non conformes au droit en vigueur. Il a néanmoins fait valoir qu'il ne fallait pas empêcher les groupements de communes de procéder à certains ajustements souvent nécessaires dans la pratique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré qu'il fallait tenir compte du besoin de souplesse dans la gestion des groupements de communes. Il a néanmoins relevé que cela ne signifiait pas que la loi ne devait pas être respectée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait valoir que, dès lors qu'un acte d'un groupement de communes ne respectait pas le droit en vigueur, il était du devoir des chambres régionales des comptes de le relever même si cet acte n'avait pas appelé d'observations de la part du contrôle de légalité.

M. Marc Censi a mis en garde contre un risque de blocage de l'intercommunalité si un accent excessif était mis sur la régularité formelle des actes des groupements de communes.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a alors demandé que soient communiqués au groupe de travail des exemples d'observations des chambres régionales des comptes ayant pu susciter des difficultés dans la gestion des établissements publics de coopération intercommunale.

En conclusion, **M. Marc Censi** a fait observer que le contrôle financier débordait le problème des comptes, la question de la régularité des actes pouvant avoir des conséquences sur le plan financier.

Le groupe de travail a enfin procédé à l'**audition de M. Pierre Joxe, premier président de la Cour des Comptes.**

M. Pierre Joxe, premier président de la Cour des Comptes, a tout d'abord rappelé qu'avant la décentralisation, le contrôle des finances locales relevait de la Cour des Comptes pour les départements et les communes les plus importantes, les trésoriers payeurs généraux assurant, pour leur part, le contrôle des autres communes. Il a ensuite souligné que la création des chambres régionales des comptes était inséparable du passage de la tutelle a priori au contrôle a posteriori. Il a cependant précisé que la solution française d'un contrôle des finances locales exercé a posteriori par des juridictions financières déconcentrées constituait une spécificité au sein de l'Union européenne.

Le premier président de la Cour des Comptes a noté que ce contrôle financier représentait une composante indispensable de l'équilibre nouveau résultant de la décentralisation et qu'il contribuait à garantir la «régularité, l'efficacité, la probité et l'équilibre» des gestions publiques locales. Il a insisté sur la nécessité d'assurer la transparence de la gestion publique pour garantir une véritable démocratie locale. Il a ensuite précisé que le contrôle financier local ne consistait pas en une simple transposition du contrôle exercé par la Cour des Comptes sur les administrations nationales et qu'il comportait des novations comme le contrôle budgétaire. S'agissant de l'examen de la gestion, **M. Pierre Joxe** a insisté sur le fait que les juridictions financières locales jouaient un rôle de conseiller autant que de censeur, leur objectif étant d'obtenir le redressement des irrégularités et la correction des dysfonctionnements. Sur ce point, il a relevé que, dans la très grande majorité des cas, le contrôle de gestion répondait aux attentes des élus locaux et qu'il faisait, en général, l'objet de comptes rendus «responsables» dans la presse. En revanche, il a noté que l'articulation entre le contrôle de légalité, exercé par l'autorité préfectorale, et le contrôle de gestion, mis en œuvre par les chambres régionales des comptes, s'avérait peu satisfaisante.

M. Pierre Joxe a ensuite rappelé les nombreuses étapes législatives ayant conduit à préciser les principes du contrôle financier local et les procédures applicables en la matière. A cet égard, il a souligné que la loi «d'amélioration de la décentralisation» du 5 janvier 1988 avait conduit au renforcement du caractère contradictoire des procédures, à une définition précise du contrôle de gestion et à un retour au système de l'apurement administratif pour les communes les plus petites. Il a ensuite précisé que la loi du 15 janvier 1990 avait supprimé la non-application aux travaux issus des délibérés des chambres régionales des comptes des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 sur la communication des actes administratifs. Le caractère communicable et donc public des observations de ges-

tion constituant, selon lui, une contribution importante à la transparence des gestions locales et donc à la régulation de la décentralisation.

Le premier président de la Cour des Comptes a ensuite fait état de la loi du 6 février 1992 d'orientation sur l'administration territoriale de la République qui avait, en particulier, ouvert au représentant de l'Etat et à l'exécutif territorial le droit d'introduire auprès des chambres régionales des comptes une demande de vérification d'une gestion locale. Il a ensuite mentionné la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence des activités économiques, qui comportait, notamment, la création d'un droit général à audition dans le cadre du contrôle financier local, mais aussi la définition d'un délit d'obstacle au contrôle des magistrats et rapporteurs des juridictions financières. Il a enfin cité la loi du 8 février 1995, dont certaines dispositions avaient renforcé les pouvoirs de contrôle des juridictions financières sur les services publics délégués.

M. Pierre Joxe a souligné, par ailleurs, que ces textes avaient dans leur ensemble contribué au renforcement du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'examen de la gestion. S'agissant des origines administratives des magistrats des chambres régionales des comptes, il a noté que, malgré le nombre important de fonctionnaires issus de l'administration du ministère des finances, la composition de ce corps de magistrats était assez variée.

A cet égard, il a insisté sur les importants progrès réalisés dans l'unification de ce corps et dans l'harmonisation de ses méthodes de travail. Il a rappelé que ces progrès résultaient en grande partie de la politique de coordination et de formation menée par la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes.

M. Pierre Joxe a ensuite relevé que l'important accroissement du nombre de comptabilités soumises au contrôle des chambres régionales des comptes ne s'était

pas accompagné d'une progression correspondante de leurs moyens humains, financiers et matériels. A cet égard, le premier président de la Cour des Comptes a considéré qu'il serait souhaitable de revoir le ressort territorial des chambres régionales des comptes et d'envisager le regroupement de certaines d'entre elles, afin de renforcer les moyens d'action des chambres les plus petites et d'homogénéiser leur taille.

Il a estimé que cette orientation favoriserait, en outre, une rationalisation des pratiques et des procédures ainsi qu'une «homogénéisation de la jurisprudence» des chambres. **M. Pierre Joxe** a également souligné la nécessité de prévoir un alignement du statut des magistrats des chambres régionales des comptes sur celui des magistrats des juridictions administratives.

S'agissant des préoccupations exprimées concernant l'examen de la gestion, le premier président de la Cour des Comptes a, tout d'abord, souligné l'intérêt que pourrait présenter en matière de diffusion et de publication des observations définitives des chambres régionales des comptes l'obligation d'y adjoindre les réponses des collectivités locales concernées, comme c'est le cas pour le rapport public de la Cour des Comptes.

M. Pierre Joxe a ensuite relevé qu'il ne disposait d'aucune preuve formelle de l'exercice éventuel par les chambres régionales des comptes d'un contrôle de l'opportunité des décisions prises par les collectivités locales.

Il a, en revanche, admis qu'il pouvait exister des différences de «jurisprudence», ou de rythme des contrôles, d'une chambre régionale des comptes à l'autre. A cet égard, il a rappelé que, s'agissant de juridictions, la Cour des Comptes ne disposait d'aucun pouvoir hiérarchique sur les chambres régionales des comptes.

En définitive, **M. Pierre Joxe** a considéré que les améliorations du contrôle financier local résulteraient essentiellement de la pratique.

En réponse aux questions de **M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, le premier président de la Cour des Comptes a, tout d'abord, indiqué qu'il était favorable à la création d'une présidence de chambre au sein de la Cour des Comptes qui aurait pour vocation spécifique le suivi de l'activité des chambres régionales des comptes. Sur ce point, il a souligné que les moyens mis à la disposition de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes avaient d'ores et déjà été renforcés. Il a cependant souligné la difficulté d'instituer une procédure d'appel des observations formulées par les chambres régionales des comptes dans l'exercice du contrôle de gestion, dans la mesure où il ne s'agit ni de décisions juridictionnelles, ni d'actes faisant grief. **M. Pierre Joxe** s'est, en revanche, dit favorable au renforcement du rôle consultatif des chambres régionales des comptes, sous réserve que leur soient alloués les moyens matériels et humains supplémentaires pour faire face à ces nouvelles tâches, sans nuire à l'exercice du contrôle financier.

Répondant ensuite à **M. Paul Girod**, le premier président de la Cour des Comptes a précisé que, loin de paralyser les initiatives des élus locaux, l'examen de la gestion possédait une vocation pédagogique affirmée que la Cour des Comptes s'efforçait de valoriser en publiant des rapports thématiques portant sur certains aspects de la gestion locale. Par ailleurs, il ne s'est pas opposé à l'idée que les chambres régionales des comptes et les collectivités locales concernées déposent une plainte conjointe contre X en cas de «fuites» médiatisées au cours d'un examen de la gestion d'une collectivité locale.

Répondant ensuite à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le Premier président de la Cour des Comptes a estimé qu'à l'instar des juridictions administratives, l'exercice parallèle par les chambres régionales d'une fonction de contrôle et de compétences consultatives ne soulevait pas d'objection de principe.

Enfin, en réponse à **M. Jean-Paul Amoudry, président**, le premier président de la Cour des Comptes s'est

déclaré satisfait de la pratique informelle de respect d'un «délai de neutralité» suspendant pendant les trois ou quatre mois précédant une élection locale l'envoi de lettres d'observations définitives. Il a, en outre, admis l'utilité d'une réflexion sur la suppression éventuelle du caractère automatique de la sanction d'inéligibilité applicable à un responsable local ayant été reconnu comptable de fait, tout en soulignant cependant que cette disposition du code électoral sanctionnait une infraction grave aux règles de la comptabilité publique.

Jeudi 19 juin 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président. Le groupe de travail a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Joël Thoraval, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris**, en sa qualité de **président de l'association du corps préfectoral.**

A titre liminaire, **M. Joël Thoraval** a souligné la complexité de la problématique du contrôle des finances locales, où interviennent, d'une part, le représentant territorial de l'Etat pour le contrôle de légalité et, d'autre part, les chambres régionales des comptes au titre du contrôle financier. Il a souligné l'importante évolution du contexte local depuis la décentralisation engagée en 1982, marqué par l'élargissement des compétences des collectivités locales, la forte croissance des budgets locaux et les difficultés financières rencontrées par certaines collectivités. Il a insisté sur l'impact de la médiatisation et de la politisation qui accompagnent la diffusion des observations des chambres régionales des comptes.

M. Joël Thoraval a relevé qu'il existait dans ce domaine une interaction complexe entre la mission de contrôle exercée par les préfets et la mise en œuvre du contrôle de la gestion des collectivités locales par les chambres régionales des comptes. Il a insisté sur l'importance de la contribution du contrôle financier local au redressement d'irrégularités qui sont, le plus souvent, commises de façon involontaire par les gestionnaires

locaux. A cet égard, il a fait état du paradoxe résultant, d'une part, de la reconnaissance d'une mission de contribution au bon fonctionnement de la démocratie locale et, d'autre part, d'une contestation de la mise en œuvre du contrôle financier.

Analysant le cadre et les enjeux du contrôle financier local, **M. Joël Thoraval** a insisté sur l'importance du phénomène de «juridicisation» de la société et de son corollaire, la pénalisation. Il a ensuite expliqué que ce phénomène favorisait l'émergence d'un sentiment d'insécurité juridique chez les élus locaux, en raison de l'augmentation du nombre de dossiers transmis à la juridiction judiciaire par les chambres régionales des comptes, ce nombre étant passé de 42 en 1994, à 63 en 1995. Il a souligné que cette circonstance était renforcée par les phénomènes de médiatisation et de politisation qui donnent à ces observations, rendues publiques, un impact mal mesuré par le juge financier. Il a noté que cette situation était d'autant plus sensible que les observations formulées par les chambres régionales des comptes n'étaient pas revêtues de l'autorité de la chose jugée et qu'elles étaient, en conséquence, insusceptibles de faire l'objet d'un appel.

M. Joël Thoraval a néanmoins relevé que la communication aux personnes intéressées des observations formulées par les chambres régionales des comptes, dans le cadre d'une procédure contradictoire, garantissait le respect des droits de la défense. Il a néanmoins relevé que cette communication comportait un risque réel de divulgation des observations provisoires, notamment lorsqu'elles concernent la gestion du précédent ordonnateur. Sur ce point, il a relevé que la Cour des Comptes soulignait l'existence d'une asymétrie entre les chambres régionales des comptes qui doivent prendre toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de leurs investigations et les collectivités locales qui ne sont pas soumises aux mêmes obligations.

Le président de l'association du corps préfectoral a conclu sur ce point en insistant sur les conséquences de la

médiatisation des observations formulées par les chambres régionales des comptes, tout en admettant que cette transparence était nécessaire au bon exercice de la démocratie locale. A cet égard, il a insisté sur la nécessité d'organiser des «contrepoids» à la mise en œuvre du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales opérée par les lois de décentralisation. Dans cet esprit, il a noté que, parallèlement au contrôle de légalité, les chambres régionales des comptes jouaient un rôle croissant dans la «régulation de la décentralisation», alors même, qu'en dehors du jugement des comptes, elles ne possédaient pas un réel pouvoir de décision.

M. Joël Thoraval a par ailleurs admis que le caractère tardif du contrôle de gestion et son autonomie par rapport au contrôle de légalité étaient susceptibles de faire naître un sentiment d'insécurité juridique chez les élus locaux, dans la mesure où une chambre régionale des comptes peut formuler des observations sur des décisions qui n'ont pas été critiquées dans le cadre du contrôle de légalité. Il a reconnu que ce type de situation était de nature à jeter un doute sur la qualité du contrôle exercé par les services préfectoraux. Sur ce point, **M. Joël Thoraval** a tenu à souligner que cette situation découlait, d'une part, du caractère non décelable de certaines irrégularités au moment où s'exerce le contrôle de légalité et, d'autre part, de la spécificité de ce contrôle qui a pour objet de favoriser un dialogue confiant entre les élus locaux et le représentant de l'Etat.

décrivant l'articulation qui existe entre ces deux contrôles, **M. Joël Thoraval** a, tout d'abord, relevé l'utilisation par les chambres régionales des comptes des travaux du service préfectoral à l'appui de leur contrôle de gestion. Il a ensuite rappelé que le Conseil d'Etat avait jugé que l'autorité préfectorale n'avait pas l'obligation de déférer aux tribunaux administratifs les actes des collectivités locales, dans la mesure où il a reconnu aux préfets un pouvoir d'appréciation du degré de gravité de l'irrégularité. Il a estimé que le contrôle «préfectoral» ne devait

pas être «tâtillon» et qu'il devait tenir compte des réalités locales.

Considérant que les deux contrôles étaient, dans une large mesure, complémentaires, **M. Joël Thoraval** a suggéré que soient rééquilibrés les rôles respectifs des chambres régionales des comptes et du préfet dans l'exercice de leur fonction de régulation de la décentralisation. Pour illustrer le caractère complémentaire du contrôle de légalité et du contrôle financier, il a tout d'abord rappelé que la loi prévoyait que les chambres régionales des comptes concouraient au contrôle budgétaire des collectivités locales, le préfet statuant au regard des propositions formulées par les chambres. Ces dernières sont aussi tenues d'informer le préfet à différents stades des procédures de contrôle budgétaire, de jugement des comptes ou d'examen de la gestion d'une collectivité locale.

Le président de l'association du corps préfectoral a relevé qu'à l'inverse les préfets pouvaient, dans l'exercice du contrôle de légalité, s'appuyer sur les analyses et les observations des chambres.

Il a cependant admis l'existence de certaines difficultés, résultant par exemple de la mise en cause de la qualité du contrôle de légalité par une chambre régionale des comptes.

M. Joël Thoraval s'est élevé contre de telles pratiques qui traduisent une méconnaissance de la conception préfectorale du contrôle de légalité, dont l'objet ne se borne pas à recourir à des voies de droit contraignantes, et qui tient compte des conditions réelles d'exercice des compétences des collectivités locales. Il a précisé que les chambres régionales des comptes devaient contribuer au contrôle de légalité en apportant une assistance technique à l'exercice de cette mission. A cette fin, **M. Joël Thoraval** a indiqué que l'association du corps préfectoral souhaitait renforcer l'administration territoriale en regroupant au sein d'un même service interministériel des

fonctions actuellement dispersées dans plusieurs services déconcentrés.

M. Joël Thoraval a ensuite présenté plusieurs propositions destinées à moderniser les conditions d'exercice du contrôle financier local. A cet égard, il a, tout d'abord, recommandé un renforcement du rôle préventif des chambres régionales des comptes. Il a ensuite souhaité que les observations des chambres régionales soient accompagnées de recommandations concrètes destinées à remédier aux problèmes qu'elles ont relevés dans le cadre d'un contrôle de gestion. Il a souligné qu'une telle adaptation aurait l'avantage de mieux associer les chambres régionales des comptes aux réalités de la gestion locale. Puis il a suggéré de mettre en place des «missions du contrôle de légalité» qui seraient composées de magistrats issus des juridictions administratives, financières et judiciaires, ainsi que de fonctionnaires provenant de certains services déconcentrés de l'Etat. Enfin, il a souhaité un «rééquilibrage» des rôles respectifs des chambres régionales des comptes et des services préfectoraux qui passe, selon lui, par un renforcement de ces derniers.

En conclusion, **M. Joël Thoraval** a souhaité qu'un nouveau type de relations se tisse entre les acteurs de la vie publique locale afin de promouvoir la prévention des irrégularités et de favoriser la cohérence des différentes formes de contrôle exercé par les services de l'Etat.

M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim, s'est tout d'abord félicité de la volonté de renforcer la prévention et de mieux associer les juridictions financières aux conséquences de leurs observations. Il a par ailleurs jugé pertinente l'idée de regrouper les moyens administratifs des services déconcentrés de l'Etat pour favoriser la cohérence des différentes formes de contrôle.

Afin de lever toute ambiguïté sur la portée du contrôle de légalité, il a, par ailleurs, suggéré qu'à l'issue de ce contrôle, soit apposée sur les documents «traités» une for-

mule rappelant que le visa de l'autorité préfectorale ne valait pas quitus au regard du contrôle financier.

Répondant à une question de **M. Jean-Paul Amoudry, président**, le président de l'association du corps préfectoral s'est dit défavorable à une éventuelle suppression de l'automaticité de la sanction d'inéligibilité en cas de gestion de fait, dans la mesure où cette adaptation risquait d'être mal perçue par l'opinion publique qui l'analyserait comme un allègement «suspect» des sanctions pesant sur des élus «fautifs».

Enfin, le groupe de travail a procédé à l'audition de **M. Michel Thénault, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur**.

A titre liminaire, **M. Michel Thénault** a fait observer que les contrôles opérés par les chambres régionales des comptes s'inscrivaient dans un contexte caractérisé par la grande maturité des collectivités locales.

Il a relevé que les collectivités territoriales, qui exerçaient des compétences très étendues, intervenaient désormais dans tous les domaines de la vie sociale et que leurs budgets, qui s'élevaient à 750 millions de francs, représentaient à peu près la moitié du budget de l'Etat.

M. Michel Thénault a néanmoins souligné que les collectivités locales disposaient de marges de manœuvre réduites, que les citoyens étaient désormais très sensibles à la pression fiscale et que certaines collectivités locales étaient en proie à des difficultés financières qui avaient pu sensibiliser l'opinion publique.

Le directeur général des collectivités locales a fait valoir que les médias se saisissaient des contrôles opérés par les chambres régionales des comptes alors même que le débat entre la collectivité locale et la juridiction concernée n'était pas clos. Il a constaté l'utilisation par les médias d'éléments du contrôle financier, qui étaient essentiellement d'ordre technique.

Puis, considérant que le contrôle de légalité et le contrôle financier étaient la contrepartie logique de la décentralisation, **M. Michel Thénault** a rappelé que les chambres régionales des comptes exerçaient trois missions essentielles, à savoir le jugement des comptes et des comptables, la contribution au contrôle budgétaire et l'examen de la gestion des collectivités locales.

Après avoir relevé que les compétences des chambres régionales des comptes avaient été progressivement développées ces dernières années, il a fait valoir que les modalités du contrôle avaient été également précisées notamment pour ce qui est de la procédure contradictoire préalable à l'établissement des observations définitives et pour la garantie du secret des investigations.

Le directeur général des collectivités locales a alors souligné que la mission des chambres régionales des comptes en matière de contrôle de la gestion était de s'assurer de l'efficacité de la gestion locale sans pour autant se prononcer sur les choix opérés.

Distinguant le contrôle de gestion de la fonction juridictionnelle exercée par les chambres régionales des comptes, il a fait valoir que les observations définitives des chambres régionales des comptes n'étaient pas assorties de sanctions même si leur communication à l'assemblée délibérante leur conférait une portée très importante.

Relevant ensuite que le contrôle de gestion avait pu apparaître, dans certains cas, comme portant sur l'opportunité des décisions locales, **M. Michel Thénault** a jugé nécessaire d'évaluer si ce contrôle de l'opportunité était ou non fondé sur des considérations juridiques.

S'appuyant sur des exemples d'observations définitives rendues par des chambres régionales des comptes, il a ainsi noté que l'attribution d'un marché public, tout en respectant les procédures de mise en concurrence, pouvait s'appuyer sur des critères de choix qui n'étaient pas exempts de risques.

De même, **M. Michel Thénault** a indiqué que les chambres régionales des comptes avaient pu constater que le fractionnement des services d'une collectivité locale chargés de la commande publique avait pu avoir un effet sur le dépassement des seuils permettant le règlement des achats sur simple facture. Il a enfin précisé que l'examen des interventions économiques conduisait les chambres régionales des comptes à une évaluation et à une appréciation de la régularité du risque.

Tout en reconnaissant que la frontière entre la régularité et l'opportunité était ténue, **M. Michel Thénault** a fait valoir que les observations des chambres régionales des comptes pouvaient correspondre, dans nombre de cas, à des préoccupations de régularité.

Dans ces conditions, il a jugé nécessaire d'écarter une approche restrictive du champ d'application du contrôle de gestion. Il a en effet estimé que si celui-ci devait être réduit, il y aurait un risque sérieux de faire évoluer le contrôle non juridictionnel vers un contrôle de type juridictionnel.

Puis, abordant les pistes envisageables en vue d'améliorer le cadre actuel, **M. Michel Thénault** a tout d'abord estimé possible de renforcer les conditions d'exercice du contrôle de gestion.

Jugeant nécessaire de rechercher une plus grande confidentialité dans la procédure contradictoire, il a proposé de compléter l'article L. 241-6 du code des juridictions financières afin d'étendre aux chambres régionales des comptes, la solution d'ores et déjà en vigueur pour la Cour des Comptes, ce qui garantirait une confidentialité des actes préalables aux observations définitives.

Examinant ensuite les évolutions possibles de la législation, **M. Michel Thénault** a fait observer que la complexité de celle-ci était dans certains cas soulignée par les chambres régionales des comptes.

Il a ainsi jugé nécessaire de réviser l'article L. 1511-5 du code général des collectivités locales qui, définissant un

cadre conventionnel pour les relations entre l'Etat et les collectivités locales, était souvent appliqué dans des conditions critiquables.

De même, le directeur général des collectivités locales a fait valoir que les critiques émises à l'encontre des démembrements administratifs justifiaient la recherche de nouveaux modes de gestion, par exemple avec la mise en place d'établissements publics locaux.

S'intéressant aux conditions d'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, **M. Michel Thénault** a fait observer que le contrôle de légalité était souvent critiqué soit pour sa rigueur excessive, soit au contraire pour son laxisme.

Il a néanmoins relevé l'existence d'une demande de plus en plus forte des élus locaux pour un renforcement de la sécurité juridique de leurs actes.

Après avoir rappelé que le contrôle de légalité ne garantissait en aucun cas de manière définitive la validité juridique des actes des collectivités locales, **M. Michel Thénault** a néanmoins jugé souhaitable d'augmenter la sécurité juridique de ces actes. De même, il a fait valoir que le contrôle budgétaire devait permettre de prévenir des situations financières dégradées.

S'interrogeant sur les conditions et l'étendue de ces contrôles, **M. Michel Thénault** a indiqué que sur 5 millions d'actes transmis aux préfetures en 1995, 2.000 avaient fait l'objet de déférés aux tribunaux administratifs.

Relevant le faible pourcentage de déférés préfectoraux, **M. Michel Thénault** a néanmoins souligné le rôle de la procédure préalable de concertation entre les élus locaux et les préfets qui permettait, dans bien des cas, de prévenir un déferé. Il a néanmoins indiqué que dans des domaines tels que l'urbanisme ou les marchés publics, le contrôle de légalité faisait preuve d'une rigueur accrue.

Il a enfin noté que les dispositifs législatifs adoptés en 1992-1993 et 1995 avaient eu pour objet d'étendre le champ de la transmission obligatoire des actes des collectivités locales et d'accélérer la procédure de sursis à exécution de ces derniers.

S'agissant du contrôle budgétaire, **M. Michel Thénault** a indiqué que sur 340.000 actes contrôlés, 700 avaient donné lieu à une saisine des chambres régionales des comptes.

Le directeur général des collectivités locales a alors jugé nécessaire de renforcer la formation des services chargés du contrôle de légalité, de mettre à leur disposition des outils d'analyse et de veiller à une homogénéité des solutions adoptées.

Il a précisé que la direction générale des collectivités locales avait développé plusieurs actions dans ce sens, notamment par l'établissement de recueils de jurisprudence, en répondant à des questions ponctuelles et en organisant des sessions de formation sur les marchés publics et sur l'instruction comptable M.14.

Il a néanmoins considéré que ces actions devraient être développées en renforçant l'assistance apportée aux préfetures et en mettant à leur disposition des instruments d'analyse afin d'accélérer et d'améliorer les contrôles.

En conclusion, **M. Michel Thénault** a fait valoir qu'il était possible de rechercher une plus grande harmonisation des solutions retenues et de développer l'expertise locale.

M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim, a alors jugé souhaitable que le groupe de travail puisse disposer d'analyses de la direction générale des collectivités locales sur les observations rendues par les chambres régionales des comptes.

Il a par ailleurs relevé la suggestion de légitimer dans la loi les interventions des collectivités locales dans cer-

tains domaines. Il s'est ensuite interrogé sur l'idée de mettre en place des missions de contrôle de légalité qui seraient à la disposition des préfets.

Enfin, **M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, après avoir noté les inconvénients de la communication orale à l'assemblée délibérante des observations définitives des chambres régionales des comptes, s'est demandé s'il ne serait pas préférable d'instituer une communication écrite.

En réponse, **M. Michel Thénault** a tout d'abord fait valoir que certaines observations avaient pu conduire les chambres régionales des comptes à apprécier des sujets qui semblaient relever de la pure opportunité.

Reprenant l'exemple de la gestion des commandes publiques dans une collectivité locale, qui était directement de la responsabilité de celle-ci, il a néanmoins fait observer que cette organisation interne pouvait conduire la collectivité locale à prendre des risques, ce qui soulevait alors un problème de régularité.

Il a, en conséquence, de nouveau estimé qu'une restriction du champ du contrôle de gestion pourrait entraîner un glissement de celui-ci vers un contrôle juridictionnel.

Soulignant ensuite que la confidentialité des observations provisoires des chambres régionales des comptes devrait être mieux assurée, **M. Michel Thénault** a de nouveau suggéré de compléter l'article L. 241-6 du code des juridictions financières afin de supprimer la distorsion actuelle entre la procédure suivie devant la Cour des Comptes et celle appliquée par les chambres régionales des comptes.

S'agissant de la suggestion de mettre en place des missions du contrôle de légalité, **M. Michel Thénault** a fait valoir qu'il était avant tout nécessaire d'instituer auprès du préfet des pôles de compétences pluridisciplinaires.

Il a en revanche jugé nécessaire de ne pas instaurer entre les préfets et les autorités locales une structure

intermédiaire qui pourrait jouer le rôle d'une sorte de "parquet" administratif.

Soulignant que dans un contexte de juridictionnalisation, la pression du risque pénal pesait sur tous les acteurs locaux, il a fait observer qu'une telle structure risquerait d'enfermer les préfets dans des compétences liées et de modifier profondément la nature de leurs relations avec les collectivités locales.

M. Michel Thénault a en outre jugé souhaitable de ne pas démobiliser les services permanents des préfectures, même si la création de pôles de compétences ou le développement de la mobilité pouvaient être très utiles.

S'agissant de la communication des observations définitives des chambres régionales des comptes à l'assemblée délibérante, **M. Michel Thénault** a estimé que cette communication était en principe écrite dans la mesure où la convocation devait comporter ces observations.

M. Patrice Gélard a alors souligné les difficultés auxquelles étaient confrontées les collectivités locales pour recruter des fonctionnaires territoriaux ayant une bonne formation juridique et donc susceptibles de bien appréhender les problèmes juridiques auxquels les collectivités étaient confrontées.

En réponse, **M. Michel Thénault** a fait observer que les compétences de la fonction publique territoriale s'étaient renforcées. Il a relevé que la filière administrative avait été mise en place en 1987, à un moment où la complexité des problèmes juridiques des collectivités locales était moins sensible. Il a également noté que les procédures de recrutement avaient eu tendance à privilégier les aspects sociaux, peut-être au détriment des aspects juridiques.

Dans ces conditions, le directeur général des collectivités locales a jugé nécessaire de revoir le programme des concours administratifs et de permettre une plus grande "capitalisation" de la formation permanente. Il a également estimé que les aspects juridiques pourraient être

mieux pris en compte dans le nouveau statut des élèves qui concernait les cadres supérieurs.

M. Paul Girod s'est alors interrogé sur l'idée de prévoir une plainte automatique et conjointe de la chambre régionale des comptes et de la collectivité locale en cas de divulgation dans la presse d'observations provisoires. Il a en outre fait valoir que la mise en cause a posteriori par les chambres régionales des comptes de la prise de risques pouvait aboutir en pratique à une paralysie de l'action locale.

En réponse, **M. Michel Thénault**, prenant l'exemple des interventions économiques des collectivités locales, a de nouveau considéré que, dans un certain nombre de cas, une clarification législative permettrait de mettre utilement le droit en conformité avec la pratique.

M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim, a jugé nécessaire de prendre en compte les spécificités des départements d'outre-mer pour lesquels des missions du contrôle de légalité pourraient avoir une utilité particulière.

Mardi 24 juin 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président. Le groupe de travail a procédé à l'audition de **M. Gilles Carrez, député, vice-président de l'Association des maires de France (AMF)**.

Faisant état des résultats provisoires d'une enquête sur les chambres régionales des comptes menée par l'AMF auprès des présidents d'associations départementales des maires, **M. Gilles Carrez** a indiqué que les maires consultés ne remettaient pas en cause globalement les contrôles exercés par les chambres régionales des comptes mais qu'en revanche, ils exprimaient le souci d'une meilleure définition de leur champ d'application. Il a notamment relevé la préoccupation concernant la distinction entre le contrôle de régularité et le contrôle de pure opportunité. Il a également noté une contestation très localisée à l'encontre de ces contrôles.

Après avoir souligné que les chambres régionales des comptes étaient des juridictions, **M. Gilles Carrez** a estimé que le jugement des comptes correspondait à une procédure ancienne, bien acceptée par les élus et conforme à la nature juridictionnelle des chambres régionales des comptes.

Faisant néanmoins observer que, dans ce cadre, ces juridictions pouvaient établir des lettres d'observations concernant la gestion des ordonnateurs, **M. Gilles Carrez** a considéré que cette concomitance d'un jugement sur les comptes et d'un avis sur la gestion faisait apparaître ce dernier comme un véritable jugement. Il a fait valoir que cette confusion était accentuée par le fait que dans certains cas, qui relevaient de la gestion de fait, les chambres régionales des comptes étaient appelées à rendre un véritable jugement assorti de sanctions.

Puis, **M. Gilles Carrez** a estimé que la nature juridictionnelle des chambres régionales des comptes rendait difficile une procédure de consultation préalable à la demande des collectivités locales. Il a jugé préférable de prévoir le recours à des pôles de compétences impliquant les différents services concernés.

M. Gilles Carrez a par ailleurs fait observer que les chambres régionales des comptes intervenant postérieurement au contrôle de légalité, cette situation posait le problème de la sécurité juridique des actes des collectivités locales. Il a ainsi relevé le risque de contradiction entre le contrôle de légalité et le contrôle financier.

M. Gilles Carrez a ensuite fait valoir que les interventions des chambres régionales des comptes à l'égard des ordonnateurs étaient trop tardives par rapport à l'objectif d'assurer une bonne gestion locale, notamment pour ce qui est des activités périphériques telles que les associations ou les sociétés d'économie mixte. Il a considéré que si les observations concernant la gestion étaient formulées au moment du jugement des comptes, elles ne

pouvaient pas jouer un rôle efficace pour remédier à certains dysfonctionnements.

Relevant les problèmes posés par la procédure actuelle, **M. Gilles Carrez** a indiqué que les élus locaux étaient souvent choqués, moins par le contenu que par la présentation des observations.

Tout en se déclarant favorable au maintien de la communication des observations définitives des chambres régionales des comptes aux assemblées délibérantes, **M. Gilles Carrez** a néanmoins plaidé pour la mise en place d'une véritable procédure contradictoire. Il a également souhaité que les chambres régionales des comptes prennent davantage en considération les réponses des ordonnateurs à leurs observations provisoires et qu'elles ne limitent pas leurs observations aux seuls aspects négatifs de la gestion locale. Enfin, il a souhaité que les réponses des ordonnateurs soient versées au dossier et fassent l'objet d'une publicité.

M. Gilles Carrez a par ailleurs regretté l'absence de procédures d'audit et de contrôle internes aux collectivités locales.

En conclusion, après avoir considéré que les contrôles étaient le corollaire de la décentralisation, **M. Gilles Carrez** a néanmoins plaidé pour un renforcement des procédures et pour une consultation préalable qui serait ouverte aux collectivités locales afin de sécuriser leurs interventions.

M. Paul Girod a également estimé qu'une procédure de consultation préalable devrait être envisagée sous une forme qui restait à définir. Il a considéré que la mise en œuvre d'une telle procédure pourrait faire bénéficier l'ordonnateur d'une présomption de bonne foi.

M. Jacques Oudin, rapporteur, soulignant l'intérêt de l'enquête réalisée par l'AMF, a relevé que celle-ci ne mettait en évidence aucune remise en cause globale du contrôle financier mais exprimait le souhait d'une meilleure distinction entre la régularité et l'opportunité,

ce qui relevait à ses yeux d'un code de procédure financière.

Notant l'existence de contestations localisées du contrôle financier, il a estimé que celles-ci soulevaient le problème du rôle régulateur de la Cour des Comptes à l'égard des chambres régionales des comptes.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a ensuite rappelé que la procédure d'examen de la gestion des collectivités locales avait été souhaitée par le législateur lui-même.

Il a estimé que s'il pouvait être difficile de permettre aux collectivités locales de solliciter l'avis préalable des chambres régionales des comptes, la question d'une procédure préalable aux décisions locales méritait néanmoins d'être approfondie.

Puis, le rapporteur a fait valoir que l'intervention des chambres régionales des comptes postérieurement au contrôle de légalité était inévitable, les juridictions financières devant se prononcer sur des pratiques qui faisaient suite à l'adoption d'un acte. Au sujet de la préoccupation exprimée sur le caractère tardif de ces contrôles, il a souligné que ceux-ci intervenaient nécessairement a posteriori, ce qui pouvait contribuer à une certaine sérénité de la procédure.

S'agissant de la forme des observations définitives, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a fait valoir que la mission de tout organe chargé d'une mission de contrôle était de relever les déficiences de la gestion publique et non pas ses aspects positifs.

Enfin, le rapporteur a souligné que des progrès considérables pouvaient être réalisés pour développer des audits internes aux collectivités locales, notamment grâce à un plus grand recours à l'informatique.

M. Joël Bourdin, s'interrogeant sur les relations entre le contrôle de légalité et le contrôle financier, a souligné que les incohérences entre ces deux types de contrôles étaient légitimement mal vécues par les élus locaux.

A propos de la suggestion de mettre en place une procédure d'avis préalable, **M. Joël Bourdin** a fait valoir que les collectivités locales pouvaient toujours solliciter l'avis de professionnels qualifiés, notamment des universitaires ou des associations d'élus, lesquelles pourraient, selon lui, jouer un rôle accru dans ce domaine.

En réponse, **M. Gilles Carrez**, après avoir souscrit à ces observations, a indiqué, concernant la délivrance par les services de l'Etat d'avis préalables aux décisions locales, que la situation était très hétérogène selon les départements et selon les services. Il a, par ailleurs, précisé que l'AMF avait mis en place une procédure de conseil aux élus sur les délégations de services publics et la gestion de l'eau.

Puis, **M. Gilles Carrez** a fait observer que le contrôle de légalité pouvait être tatillon sur certains aspects de la gestion locale et au contraire ne pas se préoccuper d'autres aspects pourtant tout à fait importants de cette gestion. Il a en outre relevé que le contrôle de légalité était très variable d'une préfecture à l'autre.

Tout en émettant des doutes sur les possibilités d'améliorer ce dispositif, **M. Gilles Carrez** a néanmoins jugé possible, afin de promouvoir une fonction de conseil aux élus, de réunir des compétences dans les domaines financiers, budgétaires ou juridiques. Considérant qu'il serait difficile de confier la gestion de ce pôle de compétences à un organisme chargé du contrôle juridictionnel, il a estimé qu'il serait logique de le rattacher aux préfets.

S'agissant du rôle des associations d'élus pour conseiller les collectivités locales, **M. Gilles Carrez** a indiqué que l'AMF était susceptible de donner des informations sur tel ou tel aspect de la gestion locale mais qu'en revanche, il lui était plus difficile de développer un pôle de réflexion multicompétent. Estimant que les compétences qui existaient au sein des administrations centrales pour assurer une mission de conseil aux élus locaux étaient sou-

vent mal utilisées, il a proposé de déconcentrer ces compétences au niveau départemental ou régional.

Soulignant à nouveau l'intérêt d'un développement de l'audit interne aux collectivités locales, **M. Gilles Carrez** a relevé que le débat d'orientation budgétaire qui avait été prévu par la loi d'orientation du 6 février 1992 pouvait favoriser cette recherche d'une meilleure qualité de la gestion. Il a en outre fait valoir que la dimension pluriannuelle et prévisionnelle devrait être davantage prise en compte.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a alors estimé qu'il serait difficile de concilier au sein des chambres régionales des comptes à la fois la mission de délivrer des avis préalables et celle de rendre des jugements sur les comptes. Il s'est donc interrogé sur une solution consistant à mettre en place des pôles de compétences sous la responsabilité des préfets et en liaison avec les associations d'élus. Il a également relevé à son tour la possibilité pour les collectivités locales de recourir aux services de professionnels extérieurs.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a rappelé que le rapport d'information établi par M. Daniel Hœffel au nom du groupe de travail de la commission des lois sur la décentralisation avait souligné les insuffisances actuelles du contrôle de légalité.

Il s'est en outre interrogé sur l'instauration d'un délai de " neutralité " ayant pour objet de prohiber la délivrance de lettres d'observations définitives à l'approche d'une échéance électorale. Il a souhaité savoir si, lors des dernières consultations, des élus locaux avaient eu à se plaindre d'une utilisation de ces lettres d'observations définitives à des fins purement électorales.

M. Jean-Paul Amoudry, président, s'est enfin demandé si la sanction automatique de la gestion de fait par l'inéligibilité n'était pas excessive.

En réponse, **M. Gilles Carrez**, après avoir indiqué qu'il n'avait pas recensé de plaintes d'élus locaux à raison

de la communication d'observations définitives des chambres régionales des comptes à l'approche des dernières élections municipales, a néanmoins craint que le problème ne se pose à l'occasion des prochaines élections municipales. Il a en conséquence souhaité l'institution d'un délai d'une durée minimale de six mois pendant lequel serait interdite la communication d'observations définitives des chambres régionales des comptes.

S'agissant de la gestion de fait, **M. Gilles Carrez** a fait valoir que le caractère automatique de la sanction de l'inéligibilité était excessif. Il a en effet relevé que dans un certain nombre de cas la gestion de fait était involontaire.

DELEGATION DU SENAT POUR L'UNION EUROPEENNE

Mardi 24 juin 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a tout d'abord **examiné le rapport d'information de M. Jacques Genton sur les travaux de la XVIème Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC), qui s'est tenue à La Haye les 9 et 10 juin 1997.**

M. Jacques Genton a estimé que, après la COSAC de Dublin qui, pour la première fois, était parvenue à adopter des conclusions consistantes, la COSAC de La Haye avait fait figure de COSAC de transition dans l'attente des résultats de la CIG. Néanmoins, a-t-il poursuivi, le texte qui a été adopté n'est pas sans intérêt. Certes, le premier thème abordé, à savoir le souhait d'une plus grande transparence des travaux du Conseil des ministres, n'a rien de nouveau et, comme certains délégués l'ont remarqué, pourrait d'ailleurs s'appliquer également à certains travaux de la Commission européenne et du Parlement européen ; mais, sur le deuxième thème traité, à savoir le rôle des parlements nationaux, la déclaration a son importance, car la COSAC a sur l'essentiel approuvé le contenu du protocole sur les parlements nationaux figurant dans ce qui était alors le projet de traité préparé par la présidence néerlandaise. Ce protocole, bien qu'assez vague, marque une reconnaissance du rôle des parlements nationaux et de la COSAC, et tend à garantir aux parlements nationaux un délai minimum de six semaines pour examiner les propositions législatives de la Commission européenne. Il existait au départ des réticences sur ces thèmes : au nom d'une conception très stricte de la souveraineté nationale, les pays nordiques estimaient que rien dans le traité ne devait concerner les parlements natio-

naux ; inversement, certains fédéralistes craignaient que la COSAC n'exerce une sorte de concurrence vis-à-vis du Parlement européen. La déclaration de La Haye, après la déclaration de Dublin, montre que ces réticences sont peu à peu en train de s'estomper. Au demeurant, la délégation du Parlement européen a participé de manière très constructive aux discussions.

M. Jacques Genton a ensuite estimé que bien des progrès restaient à faire, ne serait-ce que pour donner un minimum de rationalité au fonctionnement de la COSAC. Une intervention judicieuse du président de séance a été nécessaire, a-t-il indiqué, pour que la COSAC parvienne à adopter un texte, car le projet de déclaration paraissait poser de réels problèmes aux délégations nordiques. Or, après une concertation informelle provoquée par la présidence, l'accord s'est fait sans difficulté sur un texte finalement très peu différent du projet de déclaration initial, ce qui montre qu'une bonne partie du débat relevait de malentendus qu'une préparation de la réunion plus en amont aurait permis d'éviter.

Puis, **M. Jacques Genton** a déclaré que la COSAC, regroupant 96 parlementaires de toutes tendances, ne pouvait valablement fonctionner selon la règle du consensus. Cependant, a-t-il poursuivi, l'idée selon laquelle des votes pourraient avoir lieu au sein de la COSAC semble encore constituer un tabou. Il s'est demandé pourquoi ce qui paraît normal dans tous les organes interparlementaires du même type - assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'UEO, Assemblée de l'Atlantique Nord, Assemblée parlementaire de l'OSCE - serait dangereux dans le cas de la COSAC, organe de concertation purement consultatif. Il a souligné que la COSAC de La Haye avait à cet égard fait un certain progrès car, pour la première fois, les conclusions de la COSAC ont été présentées comme adoptées malgré l'opposition de la minorité d'une des délégations et malgré une réserve d'interprétation de la part d'une autre délégation.

M. Jacques Genton a ensuite évoqué le dialogue avec la présidence en exercice du Conseil des ministres. Il a remarqué qu'un grand nombre de délégations avaient demandé que des préoccupations concrètes, comme la lutte contre le chômage et la lutte contre la criminalité, soient davantage placées au cœur de la construction européenne. Ainsi, a-t-il souligné, le débat n'oppose plus principalement des attitudes plus ou moins favorables ou plus ou moins réticentes vis-à-vis de la construction européenne ; il porte plutôt sur l'utilisation qui doit être faite d'institutions européennes désormais dotées de larges compétences et de pouvoirs étendus.

Puis il a estimé que le dialogue avec la présidence avait également montré qu'il n'existait toujours pas, au sein des Quinze, une réelle ambition commune de progresser sur les questions politiques décisives que sont le renforcement de la PESC et la réforme du processus de décision dans la perspective de l'élargissement. L'échange de vues sur l'euro et le pacte de stabilité, a-t-il poursuivi, a montré quant à lui que l'idée, soutenue notamment par la France, de faire preuve de plus de volontarisme dans le domaine de l'emploi avait un écho au sein d'un grand nombre de délégations, y compris celle du Parlement européen.

Concluant son propos, **M. Jacques Genton** s'est félicité que la COSAC ait appuyé le lancement d'une étude au sujet de la création d'un site sur Internet afin d'améliorer la préparation de ses réunions.

Mme Danièle Pourtaud est revenue sur le débat concernant l'euro et le pacte de stabilité, estimant qu'il avait permis de constater une opposition entre une Europe du Nord très attachée au pacte de stabilité et jugeant son respect consubstantiel au processus d'unification monétaire, et une Europe du Sud ayant une vision moins rigide. Elle a indiqué que, pour sa part, elle avait rappelé dans le débat les finalités économiques et sociales de la construction européenne, au regard desquelles la monnaie unique est un moyen et non une fin, et que cette approche avait

reçu un écho favorable au sein de bon nombre de délégations.

Après une intervention en ce sens de M. Christian de La Malène, la délégation a alors autorisé la publication du rapport d'information.

La délégation a ensuite examiné les propositions d'actes communautaires E 819 et E 840.

M. Jacques Genton a d'abord présenté la proposition d'acte communautaire E 819. Il a indiqué que cette proposition concernait les relations extérieures dans le domaine des transports maritimes et qu'elle avait pour objectif de modifier une décision de 1977 qui instaurait une procédure de consultation en ce qui concerne les relations entre Etats membres et pays tiers dans le domaine des transports maritimes.

M. Jacques Genton, président, a ensuite observé qu'il s'agissait en apparence d'un texte anodin composé d'une communication de la Commission européenne et d'une proposition de décision du Conseil. Dans sa communication, la Commission énonce les objectifs de la politique communautaire en matière de relations extérieures dans le domaine du transport maritime et rappelle les actions qui ont été conduites jusqu'à présent. La Commission fait valoir que la procédure de consultation qui existe entre les Etats membres et elle-même dans ce secteur est insuffisante et elle propose donc de la renforcer. Cependant, le texte va beaucoup plus loin puisque la Commission propose également que tous les accords bilatéraux que peuvent signer les Etats membres avec des pays tiers soient soumis à son autorisation. L'Etat membre souhaitant conclure un accord bilatéral avec un pays tiers devrait donc obtenir une autorisation de la Commission européenne avant le début des négociations. A l'issue de celles-ci, l'accord devrait être à nouveau soumis à la Commission européenne et ne pourrait être signé qu'avec son autorisation.

M. Jacques Genton, président, a alors estimé que cette proposition était très critiquable. La Communauté exerce certes des compétences dans le domaine du transport maritime, notamment en ce qui concerne la libre prestation de services. Toutefois, les accords bilatéraux que les Etats membres concluent avec des pays tiers contiennent en général de nombreuses dispositions qui ne relèvent aucunement de la compétence communautaire. Ces accords contiennent très souvent des dispositions consulaires, des dispositions relatives aux services portuaires ou des dispositions fiscales pour éviter les doubles impositions.

M. Jacques Genton, président, a souligné qu'il serait singulier, compte tenu de la répartition actuelle des compétences entre la Communauté et les Etats membres, que la Commission européenne puisse exercer un véritable droit de veto sur l'ensemble des accords bilatéraux que pourraient signer les Etats membres avec des pays tiers. Il a proposé d'attirer, par courrier, l'attention du ministre des affaires européennes sur ce texte afin d'exprimer les plus vives réserves de la délégation sur la proposition.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est déclarée en accord avec la proposition du président. Elle a toutefois estimé qu'un droit de regard de la Commission européenne sur les accords bilatéraux pourrait être justifié s'il s'expliquait par des considérations liées au respect de normes de sécurité. Elle a souligné que le non-respect des normes de sécurité était l'un des moyens permettant d'exercer une concurrence déloyale en matière de transport maritime.

M. Jacques Genton, président, a alors proposé d'évoquer cette question dans sa lettre au ministre afin que la délégation puisse être pleinement informée des motivations de cette proposition et de l'évolution des négociations.

La délégation a alors **décidé d'attirer par courrier l'attention du ministre des affaires européennes sur la proposition d'acte communautaire E 819.**

La délégation a ensuite examiné la proposition d'acte communautaire E 840 relative au fonds international pour l'Irlande (FII) créé afin de promouvoir le développement économique et social et d'encourager les contacts, le dialogue et la réconciliation entre les nationalistes et les unionistes dans toute l'Irlande.

M. Jacques Genton a précisé que ce fonds, institué par les gouvernements britannique et irlandais en 1987, recevait des contributions de plusieurs États tiers dont les États-Unis, le Canada et l'Australie. L'Union européenne apporte, depuis 1989, son soutien à cette initiative dont les objectifs sont comparables aux siens. Les contributions annuelles de l'Union sont désormais les plus importantes au budget de développement du fonds international et se sont élevées pour 1995, 1996 et 1997 à 20 millions d'Ecus par an. Le fonds accorde son soutien à des programmes associant développement et réconciliation entre les deux communautés irlandaises. Son champ d'action est très vaste et touche aux secteurs industriel, commercial, rural, des sciences et techniques ou encore du tourisme.

Le document E 840, a-t-il poursuivi, présente un rapport d'évaluation de l'action du FII fondé en partie sur une évaluation effectuée par un cabinet d'audit privé. Selon ce rapport, le FII aurait largement contribué à modifier la situation en Irlande en facilitant le développement de réseaux de relations de travail entre les deux communautés, ainsi qu'entre les fonctionnaires d'organismes et d'administrations publics des deux parties de l'île. Il aurait ainsi favorisé le dialogue et la réconciliation entre les communautés d'Irlande du Nord et entre l'Irlande du Nord et celle du Sud, tout en permettant la création d'emplois. Sur la base de ces conclusions, la Commission propose de maintenir l'aide que l'Union européenne apporte au FII et qui prend fin au 31 décembre 1997 ; elle suggère de la renouveler pour deux ans à hauteur de 17 millions d'Ecus par an.

M. Jacques Genton a ensuite relevé que le rapport d'évaluation présenté par la Commission ne dressait que de façon très succincte le bilan de l'action menée par le FII et ne précisait pas, de façon détaillée, le type de programmes financés par ce biais. Il s'est interrogé sur la contribution réelle qu'apportaient les programmes financés au processus de paix alors qu'ils paraissaient principalement motivés par des considérations d'ordre économique ou social, au point que certains d'entre eux avaient bénéficié, en parallèle, d'un financement au titre des fonds structurels.

Il a rappelé que l'Irlande était classée, pour les fonds structurels, parmi les régions en retard de développement (objectif 1) et recevait, à ce titre, une aide très importante de l'Union qui représente, pour la période 1994-1999, 5,6 milliards d'Ecus. L'Irlande reçoit en particulier, a-t-il poursuivi, une aide financière destinée à soutenir le processus de paix. Elle est versée au titre des initiatives communautaires qui constituent l'un des instruments de l'action structurelle. Pour 1997, les crédits d'engagements prévus pour ce programme s'élèvent à près de 160 millions d'Ecus et s'ajoutent aux 20 millions d'Ecus versés par l'Union au FII.

Il s'est demandé s'il y avait lieu de maintenir ces deux lignes budgétaires parallèles alors que l'Union européenne faisait face à une période de restriction budgétaire et alors que les résultats obtenus par l'Irlande depuis quelques années étaient très satisfaisants. Ainsi, entre 1991 et 1994, et bien que le chômage y demeure important, le taux de croissance annuel de l'Irlande s'est élevé à 4 %, ce qui en fait un des Etats membres les mieux placés pour adhérer à l'Union économique et monétaire. Par ailleurs, pour la période 1994-1999, la Commission estime que l'Irlande devrait connaître une croissance supérieure à la moyenne communautaire.

M. Denis Badré a estimé que le fonds international pour l'Irlande n'avait pas à être indéfiniment reconduit, dix ans après sa création. Ou bien il a été efficace et n'a

plus de raison d'être, ou bien il a été inefficace et doit être supprimé. En outre, ce fonds fait double emploi avec les fonds structurels.

Après les interventions dans le même sens de **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, de **M. Christian de La Malène** et de **M. Pierre Fauchon**, la délégation a adopté, au sujet de la proposition d'acte communautaire E 840, les conclusions suivantes :

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne :

- s'interroge sur la contribution réelle qu'apportent les programmes financés par le Fonds international pour l'Irlande (FII) au processus de paix, alors qu'ils paraissent souvent motivés par des considérations d'ordre économique et financier ;

- constate que l'Irlande reçoit déjà une aide financière importante de l'Union européenne dans le cadre des fonds structurels, dont une partie est destinée à favoriser la réconciliation des communautés irlandaises ; qu'ainsi, en 1997, les crédits d'engagements prévus par les fonds structurels pour favoriser le processus de paix s'élèvent à 160 millions d'Ecus et s'ajoutent aux 20 millions d'Ecus versés par l'Union au FII ;

- s'interroge sur le bien-fondé du maintien de ces deux lignes budgétaires parallèles alors que l'Union européenne fait face à une période de restriction budgétaire et alors que les résultats économiques obtenus par l'Irlande depuis quelques années en font un des Etats membres les mieux placés pour adhérer à l'Union économique et monétaire ;

- s'oppose, en conséquence, à ce que le soutien de l'Union au FII soit renouvelé pour une période supplémentaire de deux ans.

La délégation a ensuite **entendu une communication de M. Denis Badré sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1998 (E 833).**

M. Denis Badré, rapporteur, a tout d'abord rappelé les conditions dans lesquelles la délégation s'était penchée, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, depuis trois ans, sur le budget européen.

En 1995, l'avant-projet de budget général des Communautés européennes n'avait pas été transmis au Parlement et la délégation s'en était émue.

En 1996, le projet avait bien été transmis, mais avec un retard trop important pour que le Parlement puisse en débattre. La délégation s'était alors prononcée sur la base d'une autre proposition communautaire portant sur la révision des perspectives financières communautaires. La délégation, suivie par la commission des finances, avait pris position contre le projet présenté par la Commission européenne qui, à ses yeux, ne reflétait pas un souci suffisant de rigueur budgétaire et le Sénat avait adopté une résolution insistant sur la nécessité de procéder au niveau européen avec la même exigence d'économie qu'au niveau national, à un moment où les Etats devraient faire des économies budgétaires drastiques pour répondre aux exigences de la monnaie unique.

Cet avis avait été entendu par le Gouvernement qui s'était prononcé dans ce sens au " Conseil Budget " de l'Union européenne ; et le projet définitif pour 1997 avait finalement répondu à l'exigence de rigueur souhaitée par le Sénat.

M. Denis Badré a indiqué que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1998 ferait l'objet d'une première lecture par le " Conseil Budget " le 24 juillet 1997 ; s'il est à présent difficile d'adopter une résolution, en revanche le Sénat pourra encore donner son avis lors de la prochaine discussion budgétaire à l'occasion de l'examen de la contribution française au budget communautaire pour 1998, telle qu'elle résultera des décisions du Conseil et du Parlement européen.

M. Denis Badré, rapporteur, a indiqué que l'avant-projet s'insérerait très en-deçà du plafond des perspectives financières pluriannuelles valables jusqu'en 1999 et s'inscrivait dans le prolongement du budget pour 1997. Les crédits de paiement atteignent un montant de 84,727 milliards d'écus contre 82,365 milliards d'écus en 1997, soit une progression de près de 3 %. En crédits d'engagement, le projet de budget progresse de 2,43 % atteignant 94,744 milliards d'écus. Le rapporteur a trouvé cette progression excessive et estimé qu'un budget en croissance nulle était possible.

M. Denis Badré a expliqué que la bonne référence était non pas le budget proposé l'année précédente, mais le budget réellement réalisé, qui est de 3 à 4 milliards d'écus inférieur aux prévisions. Or, on peut être d'autant plus exigeant à l'égard du budget communautaire que les contraintes qui pèsent sur lui sont plus faibles que celles qui pèsent sur les budgets nationaux. D'abord parce que son équilibre est automatiquement assuré par les contributions des Etats ; ensuite parce qu'il n'est pas soumis à la charge de la dette et que les dépenses de personnel y occupent une plus faible place. L'augmentation des crédits du budget européen, alors même que l'on constate et déplore des gaspillages, ne peut que renforcer les critiques des adversaires de la construction européenne. Si on veut faire plus d'Europe, il faut aussi faire moins de budget, ce qui permettra d'éviter que les pays contributeurs nets comme l'Allemagne, la France, l'Italie ou les Pays-Bas ne soient conduits, un jour ou l'autre, à se révolter contre les pays qui profitent de ces gaspillages.

M. Denis Badré a indiqué que, sur les 84,727 milliards d'écus envisagés par la Commission, 40,937 milliards seraient consacrés à la politique agricole commune (PAC), en progression de 0,45 % par rapport à 1997. Ces crédits pourraient être réduits car il existe des marges importantes du fait de la diminution de la différence entre les prix agricoles européens et les prix mondiaux. Le rapporteur a indiqué, à titre d'exemple, que les conséquences

budgétaires (environ 2,5 milliards d'écus) de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) avaient pu être entièrement financées dans le cadre de la PAC.

Les actions structurelles progressent de 6,30 % par rapport à 1997 et atteignent 33,461 milliards d'écus. Sur ce poste, **M. Denis Badré, rapporteur**, a exprimé de vives réserves alors que se prépare le prochain élargissement de l'Union européenne. Il s'est notamment étonné du fait que, dans ce domaine, l'Europe prône le principe d'additionnalité. Les crédits qui devraient être préservés en priorité sont ceux qui, fortement créateurs d'emplois, sont consacrés aux grands travaux d'investissement (comme les ports, les aéroports ou les grandes voies de communication). Ces investissements renforcent en outre l'unité géographique de l'Europe.

La progression de 0,5 % des crédits des politiques internes (de 5,6 milliards d'écus en 1997 à 5,629 milliards d'écus) est tellement symbolique qu'elle pourrait être limitée à 0 %, d'autant que l'examen détaillé des politiques concernées (comme l'environnement ou la recherche) laisse à penser que des économies importantes pourraient être réalisées sur la plupart des postes budgétaires.

Au regard des dépenses de fonctionnement, qui ne progressent que de 1,12 %, le rapporteur a estimé qu'il était inutile d'entrer dans une polémique à ce sujet, malgré l'ampleur des crédits en cause qui atteindraient la somme de 4,331 milliards d'écus pour les seuls services de la Commission européenne.

M. Michel Caldaguès, rejoignant l'analyse du rapporteur, a estimé qu'il serait en effet paradoxal que le budget communautaire augmente plus vite que l'inflation alors que les critères de convergence, qui sont imposés par le traité, obligent les Etats à une politique de restriction budgétaire très rigoureuse et que la contribution des Etats membres constitue un poste budgétaire pour chacun d'entre eux.

M. Pierre Fauchon a estimé, comme le rapporteur, que l'Europe se fourvoyait trop souvent dans un saupoudrage des crédits des fonds structurels, finançant des projets qui ne sont pas à l'échelon d'une politique européenne, ni même parfois d'une politique nationale, mais devraient relever d'actions locales ; il a également interrogé le rapporteur sur le bien-fondé du maintien du versement de compensations en matière de politique agricole commune alors que les cours mondiaux se sont rapprochés des prix européens.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est interrogée, comme le rapporteur et M. Pierre Fauchon, sur la dispersion des crédits des fonds structurels, notamment au titre de l'objectif 2, ainsi que sur les conditions de leur progression en cours de programmation pluriannuelle ; elle a également souhaité que la délégation se penche sur les conditions de répartition des crédits du fonds social européen (FSE).

Mme Danièle Pourtaud, partageant les préoccupations du rapporteur au regard de la nécessaire maîtrise du budget communautaire et de l'intérêt des crédits affectés aux grands travaux européens, a interrogé M. Denis Badré sur la possibilité, pour l'Union européenne, d'emprunter sur les marchés financiers afin de financer de grands projets européens d'investissement. Par ailleurs, **Mme Danièle Pourtaud** s'est étonnée que l'on critique le principe d'additionnalité qui s'applique constamment en France pour la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Christian de La Malène a de son côté approuvé le souci du rapporteur de réduire le budget communautaire ; l'augmentation du budget ne pourrait être acceptable que si la Commission proposait de mener des actions nouvelles et supplémentaires par rapport à ce qu'elle fait actuellement ; il n'est par conséquent pas satisfaisant de répondre à ses demandes permanentes de saturation des marges budgétaires.

Répondant aux différents intervenants, **M. Denis Badré** a insisté sur la nécessité d'imposer à la Commission européenne une réduction des marges budgétaires qu'elle demande, ce qui permettrait de diminuer d'autant le déficit des budgets nationaux à un moment où les finances publiques sont soumises à de fortes pressions pour rester dans les limites des critères du traité.

Sur la question des fonds structurels, **M. Denis Badré** a insisté sur l'importance du principe de subsidiarité et du choix entre l'additionnalité et la subsidiarité. Il a souligné l'importance des crédits inscrits au budget communautaire et non dépensés dans le domaine des grands projets ; il a enfin évoqué la nécessité de réfléchir à la responsabilité qu'a chaque Etat en matière de cohésion économique et sociale. Et, évoquant les conséquences du prochain élargissement, il s'est demandé si la France ne serait pas amenée reprendre à sa charge une partie des actions budgétaires qui sont actuellement menées dans le cadre européen.

Un débat s'est alors engagé sur les risques d'une éventuelle remise en cause de l'attribution de fonds provenant de l'Union européenne aux départements et territoires d'outre-mer dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

M. Daniel Millaud a rappelé que, pour le territoire de la Polynésie française, les pertes de recettes douanières sur les Etats de l'Union européenne correspondaient à près de cinq fois les ressources reçues du fonds européen de développement (FED).

M. Pierre Lagourgue, quoique comprenant la réflexion d'ensemble du rapporteur, a manifesté la crainte que les départements d'outre-mer ne perdent le bénéfice des aides structurelles sans que l'Etat français ne vienne compenser ces pertes de ressources. Il a notamment donné l'exemple du fonds d'intervention pour les départements d'outre-mer (FIDOM), dont la dotation a été presque totalement supprimée en cinq ans. Il a ajouté que, l'Etat

n'ayant pas respecté son engagement de financement de sa part dans les dépenses d'intervention, les collectivités locales et la Communauté avaient été obligées de compenser cette défection ; on peut ainsi craindre qu'un désengagement européen ne soit pas réellement compensé par un réengagement de l'Etat, auquel cas les départements d'outre-mer seraient perdants.

M. Denis Badré a souhaité que l'on engage, dès à présent, une réflexion sérieuse sur cette question afin que le Gouvernement et les départements d'outre-mer ne soient pas pris de court par des évolutions qui sont loin d'être hypothétiques.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPE D'ÉTUDES ET DE TRAVAIL, DÉLÉGA-
TIONS ET OFFICES POUR LA SEMAINE DU
30 JUIN AU 5 JUILLET 1997**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 2 juillet 1997

Salle n° 245

à 15 heures :

- Audition de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, et de Mme Ségolène Royal, ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, chargé de l'enseignement scolaire.

Jeudi 3 juillet 1997

à 9 heures 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Marie-George Buffet, ministre de la jeunesse et des sports.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Jeudi 3 juillet 1997

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Audition de M. Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 359 (1996-1997) de M. Michel Charasse, relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs.

- Communication sur la mission d'information devant se rendre en Ouzbékistan, au Kazakhstan et au Turkménistan et désignation des membres composant la délégation.

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

Mardi 1^{er} juillet 1997

à 16 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères.

Mercredi 2 juillet 1997

Salle n° 216

à 9 heures 30 :

- Audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération.

- Désignation d'un rapporteur sur les projets de loi :

. n° 363 (1996-1997) autorisant la ratification de la convention sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (ensemble une annexe et quatre déclarations), faite à Bruxelles le 26 juillet 1995 ;

. n° 364 (1996-1997) autorisant la ratification du protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police, signé à Bruxelles le 24 juillet 1996 ;

. n° 365 (1996-1997) autorisant l'approbation d'une convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ;

. n° 371 (1996-1997) autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ;

- n° 372 (1996-1997) autorisant la ratification de la convention relative à l'aide alimentaire de 1995.

- Suite de l'examen du rapport de M. Bernard Plasait sur le projet de loi n°338 (1996-1997) autorisant la ratification de la convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.

à 16 heures :

- Audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes (en commun avec la délégation du Sénat pour l'Union européenne).

Jeudi 3 juillet 1997

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Alain Richard, ministre de la défense.

Commission des Affaires sociales

Mercredi 2 juillet 1997

à 15 heures

Salle n° 213

- Audition de Mme Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité.

Jeudi 3 juillet 1997

à 10 heures

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-Pierre Masseret, Secrétaire d'Etat aux anciens combattants.

- Election d'un vice-président en remplacement de Mme Michelle Demessine, démissionnaire.

- Renouveau des rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

- Nomination de rapporteurs sur les propositions de loi suivantes :

. n° 334 (1996-1997) de M. Georges Gruillot relative aux laboratoires vétérinaires départementaux ;

. n° 350 (1996-1997) de M. Nicolas About tendant à garantir aux titulaires de contrat à durée déterminée la liberté d'adhérer ou non à la mutuelle de leur employeur.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 332 (1996-1997) de M. Félix Leyzour, tendant à créer une commission d'enquête relative aux conséquences des installations et stockage de déchets nucléaires de La Hague sur la santé publique ainsi que sur les mesures propres à réduire les risques pour les habitants et l'environnement.

Groupe d'étude des sénateurs anciens combattants

Jeudi 3 juillet 1997

à 10 heures

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des

anciens combattants, organisée par la commission des Affaires sociales.

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

Mardi 1^{er} juillet 1997

à 16 heures 30

Salle de la Commission

- Audition de M. Pierre Gadonneix, président de Gaz de France, sur la situation de cet établissement et ses perspectives d'avenir.

Mercredi 2 juillet 1997

Salle de la Commission

à 10 heures :

- Audition de M. François David, président de la Coface, sur la situation de cet établissement et ses perspectives d'activité.

à 15 heures 30 :

- Audition de M. Michel Bon, président de France Télécom, sur la situation de cet établissement et ses perspectives d'activité.

Judi 3 juillet 1997
Salle de la Commission

à 11 heures 30 :

- Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget, sur les orientations de la politique économique et financière du Gouvernement.

à 15 heures :

- Audition de M. Jean-Claude Trichet, Gouverneur de la Banque de France, sur le rapport d'activité de cet établissement.

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

Mardi 1^{er} juillet 1997

à 11 heures

Salle de la Commission des Lois

- Audition de M. Jean-Jack Queyranne, Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer.

**Groupe de travail commun à la commission des
Finances et à la commission des Lois sur les
chambres régionales des comptes**

Mardi 1^{er} juillet 1997

Salle de la Commission des Lois

à 16 heures 15 :

- Audition de M. Camille Vallin, président de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte.

à 17 heures 15 :

- Audition de M. Pierre Rocca, conseiller à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côtes d'Azur et président de l'association professionnelle des magistrats de chambres régionales des comptes.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mercredi 2 juillet 1997

à 16 heures

en commun avec la commission des Affaires étrangères,
de la Défense et des Forces armées

Salle n° 216

- Audition de M. Pierre Moscovici, Ministre délégué chargé des Affaires européennes.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 1^{er} juillet 1997

à 15 heures

au Sénat

6, rue Garancière (1^{er} étage)

- Election du Bureau.