

LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 6 – SAMEDI 8 NOVEMBRE 1997

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires culturelles	821
Affaires économiques	839
Affaires étrangères	867
Affaires sociales	885
Finances	927
Lois	997
Commission mixte paritaire	1023
Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques	1027
Programme de travail pour la semaine du 10 au 15 novembre 1997	1031

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
– Examen des rapports pour avis :	
• Enseignement agricole	821
• Jeunesse et sports	827
 Affaires économiques	
• <i>Organisme extraparlamentaire - Comité consultatif pour la gestion du fonds national pour le développement des adductions d'eau</i>	
– Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat.	839
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
– Audition de Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat..	850
– Examen des rapports pour avis :	
• Pêche	839
• Plan	842
• <i>Energie - Commission d'enquête sur les conditions d'élaboration de la politique énergétique de la France et les conséquences économiques, sociales et financières des choix effectués (Ppr n° 34)</i>	
– Examen du rapport.....	844
• <i>Codification - Commission supérieure de codification</i>	
– Désignation d'un membre	850
• <i>Aménagement du territoire - " Développement durable "</i>	
– Mission d'information.....	850

Affaires étrangères

• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Audition de M. Jean-Yves Helmer, délégué général pour l'armement	867
- Examen des rapports pour avis :	
• Défense (nucléaire, espace et services communs).....	873
• Défense (gendarmerie)	878
• <i>Mission d'information à l'étranger en 1998</i>	
- Echange de vues	883

Affaires sociales

• <i>Nomination de rapporteur</i>	904
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 (Pjl n° 70)</i>	
- Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la Sécurité Sociale et de M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la Santé	885
• Examen du rapport	909
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
• Logement social	897
• Ville et intégration	904

Finances

• <i>Nomination de rapporteur</i>	
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Audition de M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.....	927
- Audition de Mme Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, ministre de la Justice	963
- Audition de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.....	980

	Pages
– Examen des rapports spéciaux :	
• Equipement, transports et logement :	
I. Urbanisme et services communs	939
III. Logement	932
• Défense :	
Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 30	975
Dépenses ordinaires et article 29	975
– Examen des principaux éléments de l'équilibre	941
• <i>Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998</i> <i>(Pjl n° 70)</i>	
– Demande de saisine pour avis	950
– Examen du rapport pour avis	950
• <i>Résolutions européennes - Fiscalité - Télécommunications -</i> <i>Régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de</i> <i>télécommunications (Ppr n° 46 - E 785)</i>	
– Examen des amendements	974
• <i>Audition de M. Michel Didier, directeur général de Rexecode,</i> <i>auteur d'une étude sur l'incidence des charges fiscales et</i> <i>sociales sur la localisation d'activités</i>	988

Lois

• <i>Justice - Jugement des actes de terrorisme (Ppl n° 56)</i>	
– Examen du rapport	997
• <i>Libertés publiques</i>	
– Audition de M. Jean-François Terral, directeur de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)	1000
• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
– Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Inté- rieur	1008
• <i>Collectivités territoriales - Conditions d'accueil et de station-</i> <i>nement des gens du voyage (Ppl n^{os} 240 et 259)</i>	
– Examen des amendements	1020

Commission mixte paritaire

– Pêche maritime et cultures marines..... 1023

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

– Audition des astronautes de la Mission Atlantis (MM. G. Abbey, J. Wetherbee, M. Bloomfield, V. Titov, S. Parazynski et Jean-Loup Chrétien)..... 1027

Programme de travail des commissions, groupes d'étude et offices pour la semaine du 10 au 15 novembre 1997 1031

AFFAIRES CULTURELLES

Jeudi 6 novembre 1997 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a tout d'abord **examiné le rapport pour avis de M. Albert Vecten sur les crédits pour 1998 de l'enseignement agricole.**

En introduction à son propos, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a souligné que l'année 1998, au cours de laquelle sera célébré le cent-cinquantième de l'enseignement agricole, devrait aussi être une année importante pour l'avenir de cet enseignement.

En 1998, en effet, l'Observatoire national de l'enseignement agricole, dont le premier rapport doit paraître au début de l'année, pourra commencer à jouer son rôle d'instance de réflexion, d'évaluation et de prospective, et le troisième schéma prévisionnel national des formations sera mis en oeuvre à partir de la rentrée 1998. C'est également au cours de l'année à venir que sera discutée une nouvelle loi d'orientation sur l'agriculture, dont le ministre de l'agriculture et de la pêche a annoncé qu'elle comporterait un volet consacré à la formation.

Cependant, le projet de budget pour 1998, et le cadre dans lequel il a été préparé, ne laissent guère espérer que l'avenir à moyen terme de l'enseignement agricole soit tracé selon des perspectives claires, permettant un meilleur " pilotage " de ses structures. La seule perspective ouverte pour l'instant à l'enseignement agricole reste en effet la croissance dite " raisonnée " des effectifs, l'objectif de limiter à 2 % par an cette croissance devant toutefois n'être atteint, par étapes, qu'à la rentrée 1999.

Le rapporteur pour avis a souligné que la justification, les conditions de réalisation et les résultats de cette programmation autoritaire des effectifs demeuraient obscurs, et qu'elle semblait en tout cas très éloignée de la gestion

prévisionnelle des effectifs, de l'effort d'ajustement des formations à l'évolution du marché de l'emploi que devrait permettre la création de l'Observatoire national des formations.

C'est donc en s'interrogeant sur la politique dont le budget de l'enseignement agricole était la traduction qu'il a abordé l'examen des crédits.

Il a souligné que l'évolution générale des crédits, qui s'élèveront à 6,470 milliards de francs, en hausse de 4,64 % par rapport au budget de 1997, recouvrait des évolutions variables des différentes catégories de dépenses.

Les crédits de l'enseignement public, qui n'est pas le mieux servi, s'élèveront en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 3.200 millions de francs, en hausse, comme l'année précédente, de 1,5 %. Cette faible augmentation des moyens permettra cependant des évolutions positives, en particulier une reprise bien nécessaire des investissements (65,5 millions de francs en autorisations de programme, en hausse de 6 %, 62,3 millions de francs en crédits de paiement, en hausse de 4 %) consacrés notamment à la rénovation du parc immobilier de l'enseignement supérieur ; une augmentation de 8 % des dépenses pédagogiques (200 millions de francs), et surtout un net effort de déprécarisation des personnels, réalisé grâce aux " concours Perben " mais aussi à la création, pour la première fois, de 65 emplois d'enseignants par transformation de crédits d'heures supplémentaires et de vacances.

En ce qui concerne les créations d'emplois, sont en outre prévus, pour l'enseignement technique, 70 postes d'enseignants, 5 postes d'infirmières et 5 postes de maîtres-ouvriers et, dans l'enseignement supérieur, un poste de professeur et 4 postes au titre des personnels de formation et de recherche.

Commentant ces chiffres, le rapporteur pour avis, tout en se déclarant fermement partisan de l'effort de maîtrise de la dépense publique, a regretté que cet effort soit très

inégalement réparti entre l'enseignement relevant de l'éducation nationale et l'enseignement agricole.

En ce qui concerne les aides à l'enseignement privé, 2.373,4 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, leur taux de progression (7,9 %) est largement imputable à l'application du plan de rattrapage des subventions à l'élève des établissements à temps plein, et amplifié par la non prise en compte des crédits de report dans la comparaison des dépenses de loi de finances à loi de finances. Le rapporteur pour avis a souligné que, comme l'an dernier, les subventions de fonctionnement à l'enseignement technique étaient calculées sur la base du "taux de croissance raisonnée" des effectifs, fixé à 3 % pour la rentrée 1997. Les subventions à l'enseignement supérieur, qui avaient été en 1997 reconduites en francs constants, sont relevées de 4 % et portées à 101,3 millions de francs. Quant aux subventions d'investissement, elles baissent encore de 24 % en autorisations de programme (2,4 millions de francs) et n'augmentent que de 1,7 % en crédits de paiement (4,14 millions de francs).

Les crédits d'aides aux familles s'élèveront à 499 millions de francs, en hausse de 3,2 %, et comporteront notamment une dotation de 7 millions de francs pour le fonds social lycéen, créé à l'imitation de celui existant à l'éducation nationale et qui pourrait notamment, si ses moyens augmentent dans les années à venir, offrir une solution aux problèmes que pose aux familles le coût des stages.

Enfin, les crédits de formation et d'animation rurale, rarement augmentés et toujours régulés, affichent une progression de 10 % (177,7 millions de francs) qui ne bénéficie cependant qu'aux stages de préparation à l'installation, les crédits consacrés à l'apprentissage et au programme national de formation connaissant en revanche de nouvelles réductions.

En conclusion de son exposé, **M. Albert Vecten, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de budget de

l'enseignement agricole, tout en traduisant incontestablement une priorité au sein du budget de l'agriculture et en comportant des mesures positives, encourait trois reproches :

- il reste dominé par la programmation autoritaire des effectifs, dont le caractère " raisonné " n'est toujours pas démontré, et qui ne se fonde en tout cas sur aucune analyse économique du marché de l'emploi. Cette année, l'objectif d'augmentation des effectifs, fixé à 3 %, a été mieux respecté, au prix de nombreux refus d'inscription, puisque le chiffre des inscrits -quelque 168.800 élèves- ne progresse que de 3,66 %. Mais qu'en sera-t-il, les deux prochaines années, des objectifs de 2,5 et 2 % ? Et quels seront les effets à terme de ce freinage imposé, notamment en termes de poursuites d'études ? Le rapporteur pour avis a noté, pour le regretter, que l'application inégale des objectifs de " croissance raisonnée des effectifs " fixés pour les rentrées de 1996 et 1997 avait déjà eu pour effet d'accentuer, après la tendance au rééquilibrage constatée jusqu'en 1993, un nouveau recul des effectifs de l'enseignement public par rapport à ceux de l'enseignement privé ;

- le maintien des " quotas " paraît contredire l'intention du ministre de l'agriculture et de la pêche de remettre à l'honneur les différentes missions de l'enseignement agricole et son rôle de promotion sociale ;

- le projet de budget accentue l'inégalité de traitement budgétaire de l'enseignement agricole et de l'éducation nationale.

Il a en conséquence proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption du budget de l'enseignement agricole.

Un débat s'est ensuite instauré.

M. François Lesein, après avoir rappelé l'importance capitale de l'enseignement agricole dans le milieu rural et sa réussite en tant qu'enseignement professionnel, a souhaité savoir si le décalage dont il souffre par rapport à l'éducation nationale avait tendance à se réduire.

Mme Hélène Luc a indiqué qu'elle partageait nombre des analyses formulées par le rapporteur. Elle a noté néanmoins, pour s'en féliciter, que plusieurs catégories de dépenses augmentaient pour 1998 et que le budget comportait des avancées positives sur plusieurs points. Elle a souhaité que la position de la commission puisse prendre en compte ces efforts. Elle a enfin demandé des précisions sur la diminution des crédits d'apprentissage.

M. Albert Vecten, rapporteur pour avis, a rappelé que l'enseignement agricole bénéficiait, certes, d'un sort favorable au sein du budget de l'agriculture, mais que ses moyens restaient très en deçà de ses besoins, la responsabilité des retards accumulés, notamment en termes d'emplois, incombant pour une large part au ministère du budget. Il a indiqué que les refus d'inscriptions avaient été encore très nombreux à la rentrée 1997, compte tenu du maintien de la politique de maîtrise des effectifs.

Rappelant que les observations formulées par la commission avaient, l'an dernier, conduit le ministre de l'agriculture à infléchir sa conception des missions de l'enseignement agricole, il a souligné que des interrogations encore nombreuses subsistaient quant à l'avenir de cet enseignement. Les travaux de l'Observatoire national de l'enseignement agricole présidé par M. René Rémond, dont le premier rapport serait publié en janvier 1998, permettraient, peut-être, d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations. Le contenu du projet de loi d'orientation quant à lui n'était pas encore connu.

Il a souligné que l'enseignement agricole demeurerait moins bien traité que l'éducation nationale, qui bénéficie, cette année comme l'année dernière, d'un budget en augmentation dans un contexte de décroissance des effectifs.

Il a enfin indiqué que la diminution des crédits d'apprentissage était liée au transfert aux régions de certains centres de formation d'apprentis.

Reprenant la parole, **Mme Hélène Luc** a manifesté sa satisfaction face à l'effort consenti en matière d'investisse-

ment. Elle s'est, par ailleurs, interrogée sur la possibilité d'une initiative de la commission en faveur d'une augmentation de certaines dépenses.

Le président Adrien Gouteyron a rappelé que les règles de recevabilité financière rendaient impossible le dépôt d'amendements parlementaires proposant des majorations de crédits.

M. Pierre Martin a plaidé en faveur d'une meilleure coordination entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale, rappelant que de nombreux jeunes se tournaient vers l'enseignement agricole, faute de pouvoir être inscrits dans les établissements de l'éducation nationale. Dans cette perspective, il a manifesté son inquiétude face à l'insuffisance des crédits consacrés à l'enseignement agricole.

M. Albert Vecten, rapporteur pour avis, a indiqué que l'attrait de l'enseignement agricole sur les jeunes résultait essentiellement des formations qu'il dispense, de ses méthodes pédagogiques et des possibilités de débouchés qu'il offre. Les taux d'insertion des diplômés de l'enseignement agricole demeurent en effet très satisfaisants tant pour les professions agricoles que dans les activités para-agricoles. Il a également noté que l'organisation des établissements en internat, qui présente des avantages incontestables, exige aussi un personnel très important.

Le président Adrien Gouteyron a fait observer que le budget de l'enseignement agricole pour 1998 traduisait la poursuite de la politique des "quotas", dénoncée l'an dernier par la commission.

Il a noté que la décision de limiter la croissance des effectifs à 3 % à la rentrée 1997 avait engendré des résultats contrastés, les effectifs de l'enseignement public progressant de 3,08 %, ceux de l'enseignement privé à temps plein de 3,27 % et ceux de l'enseignement privé à rythme approprié de près de 5 %.

M. Albert Vecten, rapporteur pour avis, a rappelé que le montant des aides de l'enseignement agricole privé avait été calculé sur la base d'un protocole d'accord qui limitait la croissance des effectifs à 3 % à la rentrée 1997. L'accroissement des effectifs des établissements d'enseignement privé au-delà de ce quota ne serait donc pas financé par les aides de l'Etat et se traduirait par un effort supplémentaire des familles.

Répondant à une question du **président Adrien Gouteyron** sur les concours ouverts aux agents contractuels, il a précisé que ces derniers étaient organisés en application de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique dite " loi Perben ". Il a par ailleurs indiqué que la création d'emplois par transformation de crédits d'heures supplémentaires et de vacances prévue par le budget pour 1998 répondait à une nécessité soulignée depuis de nombreuses années par la commission.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur, la commission a décidé de donner **un avis défavorable à l'adoption des crédits pour 1998 de l'enseignement agricole**.

La commission a ensuite **examiné le rapport pour avis de M. François Lesein sur les crédits pour 1998 de la jeunesse et des sports**.

M. François Lesein, rapporteur pour avis, a introduit son exposé en indiquant que le budget de la jeunesse et des sports s'élèverait pour 1998 à 2,96 milliards de francs, en diminution de 2,1 % par rapport au budget voté pour 1997. Il a précisé que la part du budget de la jeunesse et des sports dans le budget de l'Etat s'établirait ainsi à 0,18 % contre 0,22 % il y a cinq ans. Il a toutefois indiqué qu'avec les crédits du fonds national de développement sportif (FNDS), et du fonds national de développement de la vie associative (FNDVA), le volume des crédits affectés à la jeunesse et des sports s'élèverait pour 1998 à

3,84 milliards de francs, contre 3,90 milliards en 1997, soit une baisse plus modeste de 1,6 %.

Il s'est félicité que pour la première fois depuis trois ans, la charge de la préparation de la Coupe du monde de football diminue et permette au ministre de la jeunesse et des sports de dégager des crédits supplémentaires en faveur des actions traditionnelles du ministère : hors financement des équipements liés à la Coupe du monde, le budget de la jeunesse et des sports pour 1998 augmente ainsi de 3,3 % par rapport à 1997. Il a néanmoins observé que le budget diminuait pour la deuxième année consécutive parce que le ministère de la jeunesse et des sports ne conservait pas l'intégralité des crédits affectés à la préparation à la Coupe du monde. Rappelant que ce ministère n'avait pas reçu de crédits supplémentaires pour financer cet événement exceptionnel, il a estimé que les actions en faveur du sport de masse et de la jeunesse avaient été pénalisées par la charge qu'avait représentée la construction du Stade de France et qu'elles ne profiteraient pas pleinement de son achèvement.

Le rapporteur pour avis a ensuite détaillé les crédits du ministère. En ce qui concerne les dépenses ordinaires, les crédits de fonctionnement du titre III progressent de près de 2 %. Les crédits d'intervention du titre IV sont en baisse de plus de 13,8 %. Cette diminution est toutefois essentiellement liée à l'achèvement du Stade de France pour lequel les crédits diminuent de près de 200 millions de francs. Hors crédits affectés au Stade de France, les crédits d'intervention progressent de 44 millions de francs. Cette progression et des redéploiements permettent de financer 130 millions de mesures nouvelles en particulier pour le plan sport emploi, l'aménagement des rythmes scolaires, le développement des politiques locales de jeunesse et l'aide à la création de 350 nouveaux postes du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Analysant les dépenses en capital, il a indiqué que les crédits du titre V s'élevaient à 42 millions de francs en cré-

dits de paiement contre 34 millions en 1997, soit une augmentation de 23,5 %. Ces crédits seront affectés à des opérations de maintenance et de rénovation dans les établissements publics et services déconcentrés du ministère. Le titre VI passe de 23 à 70 millions de francs en crédits de paiement. Cette progression est toutefois essentiellement imputable à une mesure exceptionnelle de 45 millions de francs destinée aux villes d'accueil de la Coupe du monde de football. En dehors de cette mesure, les subventions d'investissement progressent cependant de 8,7 % par rapport à 1997. Ces crédits supplémentaires seront affectés aux contrats de plan Etat-région et à la rénovation du patrimoine des centres de vacances et de loisirs.

M. François Lesein, rapporteur pour avis, a indiqué que la diminution du budget de l'Etat n'était pas compensée par une augmentation des ressources extrabudgétaires.

Il a précisé que la dotation du FNDVA de 24 millions de francs serait reconduite au même niveau qu'en 1998, le mode de fonctionnement et les missions du fonds devant cependant être réformés et précisés. Il a ensuite souligné qu'en 1997, les prévisions de recettes du FNDS inscrites en loi de finances s'élevaient à 916 millions de francs. Il a rappelé que le Sénat, qui était à l'origine du FNDS, avait lors de l'examen de la loi de finances pour 1997, à l'initiative de la commission des affaires culturelles, augmenté le prélèvement du FNDS sur la Française des jeux de 2,4% à 2,6 %, ce qui permettait d'espérer une soixantaine de millions de recettes supplémentaires par rapport à 1996. Il a indiqué, à ce propos, qu'un arrêté du 9 juillet dernier avait procédé, pour la première fois depuis la création du FNDS, à l'annulation de 55 millions de francs de recettes du FNDS, observant que le ministère des finances avait ainsi repris au ministère de la jeunesse et des sports l'essentiel de ce que le Parlement lui avait accordé. Il s'est interrogé sur la légalité du procédé et surtout sur son utilité, estimant que ces recettes affectées au FNDS ne pouvaient pas être affectées à d'autres dépenses.

Il a ensuite souligné que le projet de loi de finances pour 1998 présenté par le Gouvernement prévoyait la reconduction du budget du FNDS à hauteur de 916 millions de francs mais que l'Assemblée nationale avait relevé le taux du prélèvement du FNDS sur la Française des jeux de 2,6 % à 2,9 %, ce qui permettrait d'obtenir 96 millions de francs de crédits supplémentaires. Il a jugé que compte tenu de la diminution du budget et de la charge encore considérable que feraient peser sur le budget du ministère en 1998 la Coupe du monde et les Jeux olympiques, cette augmentation était nécessaire.

Evoquant les moyens en personnel du ministère de la jeunesse et des sports, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'après les réductions d'effectifs opérées depuis plusieurs années, le ministre de la jeunesse et des sports avait décidé de procéder à un ajustement des moyens en personnel du ministère en créant 34 emplois budgétaires destinés aux services déconcentrés et 50 contrats de cadre technique national destinés aux fédérations. Il a précisé que le principe de la mise à disposition des cadres techniques auprès des fédérations, serait maintenu. Il s'est félicité que le nouveau ministre de la jeunesse et des sports ait réussi, comme son prédécesseur, à maintenir leur financement par le ministère de la jeunesse et des sports, tout en estimant qu'il faudrait trouver le moyen d'encadrer plus précisément les conditions de leur mise à disposition.

Abordant la politique de la jeunesse, il a indiqué que les politiques locales d'animation disposaient d'une mesure nouvelle de 21 millions de francs, destinée aux plans locaux d'animation jeunesse et sport et aux contrats Laser, et de la création de 350 nouveaux emplois FONJEP, ce qui porterait à 3.083 le nombre de postes FONJEP financés par le ministère de la jeunesse et des sports.

Il a rappelé qu'en matière d'aménagement des rythmes scolaires, le ministère de la jeunesse et des sports avait lancé, parallèlement aux contrats d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant et du jeune (ARVEJ), des

expériences d'aménagement des rythmes scolaires dans 165 sites pilotes. Il a indiqué que Mme Marie-George Buffet entendait poursuivre cette politique d'expérimentation, mais souhaitait que ces expériences soient repensées et évaluées. Il a précisé que les moyens consacrés aux rythmes scolaires seraient donc maintenus à un niveau conséquent de 228 millions de francs en attendant une évaluation approfondie.

Estimant que cette volonté d'évaluation était justifiée, il a fait observer que si le taux de participation de l'Etat était maintenu, l'application des nouveaux rythmes scolaires à l'ensemble des écoles primaires entraînerait un transfert de charge aux collectivités locales de 4 milliards de francs. Il a souligné à ce propos que les collectivités étant loin d'avoir les mêmes moyens, cette politique pouvait créer de graves injustices. Il a enfin considéré que la réforme des rythmes scolaires était un enjeu fondamental pour l'éducation des enfants et qu'elle exigeait une réelle préparation si l'on voulait qu'elle profite pleinement à tous.

M. François Lesein, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé les actions prévues en faveur du sport en 1998.

Il a indiqué que 200 millions de francs resteraient consacrés à la préparation de la Coupe du monde de football :

- 50 millions de francs au titre IV pour la construction du stade annexe, la dépollution des terrains du Stade de France et une subvention à la société concessionnaire du Stade de France ;

- 91,5 millions de francs prélevés sur le FNDS pour l'agrandissement des stades de province accueillant la Coupe du monde ;

- 45 millions de francs répartis entre les neuf villes d'accueil de la Coupe du monde ;

- 15 millions de francs consacrés à des projets d'animation en direction des jeunes.

Il s'est par ailleurs préoccupé du risque financier qu'encourait l'Etat si aucun club de football ne s'installait dans le Grand stade. Il a précisé que le contrat de concession stipulait qu'en l'absence de club résident, l'Etat s'engageait à verser, à partir de 1998, 50 millions de francs par an, aux concessionnaires pendant les deux premières années.

Après s'être félicité des résultats du plan " sport-emploi " qui a permis cette année le recrutement de 3.000 éducateurs sportifs, agents d'animation ou d'accueil, il a indiqué que ce plan bénéficiait pour 1998 de 156 millions de francs contre 97 millions de francs en 1997. Il a souligné que le ministère de la jeunesse et des sports devrait également participer à la création de 8.000 emplois-jeunes dans le cadre du plan Aubry. Il a fait observer qu'il s'agissait globalement du même type d'emplois de sorte que les dispositifs s'accumulaient plus qu'ils ne se complétaient. Il a souligné en conséquence la nécessité de réaménager le régime d'aide du plan " sport-emplois " afin de conserver au dispositif une attractivité suffisante. Il a indiqué que le ministère de la jeunesse et des sports avait annoncé que l'aide dégressive pour la création d'un emploi serait étalée sur 5 ans et s'élèverait à 60.000 francs la première année et 10.000 francs la dernière année, mais qu'on pouvait se demander si cela serait suffisant pour éviter tout effet de substitution entre les deux dispositifs.

Il a, en outre, observé que le plan " sport emploi " comme le plan " emploi jeune " laisseraient à terme le financement des emplois créés à la charge des associations et des collectivités locales, qui n'auraient pas toutes les moyens de l'assumer.

Evoquant enfin la lutte contre le dopage, il a indiqué que les moyens qui lui étaient affectés progressaient de 7 millions à 13,5 millions de francs. Il a estimé que cela

n'était pas suffisant, observant qu'il faudrait, selon le Comité national olympique et sportif français (CNOS) 12 millions de francs supplémentaires pour élaborer un véritable plan de lutte contre le dopage, soit un doublement des crédits prévus. Il a estimé que la lutte contre le dopage ne serait efficace que si une politique de prévention en direction des jeunes était mise en place afin de créer une véritable " culture antidopage ".

M. François Lesein, rapporteur pour avis, a enfin analysé les actions menées dans le cadre du FNDS. Il a indiqué que la programmation des dépenses du FNDS pour 1998 se fondait sur une estimation de recettes équivalente à celle de 1997, soit 916 millions de francs. Sur cette somme, 732 millions de francs seront, comme en 1997, consacrés au sport de haut niveau et au sport de masse. Le reste, 183,5 millions de francs, sera affecté aux dépenses d'équipement. L'augmentation des crédits d'équipement du FNDS consacrés à la préparation de la Coupe du monde de football s'accompagnera d'une diminution de près de 13 % des crédits destinés aux équipements sportifs des collectivités locales, des associations sportives et de l'Etat.

Il a noté que le ministère de la jeunesse et des sports entendait consacrer aux équipements des collectivités locales et des associations les ressources supplémentaires résultant de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

M. François Lesein, rapporteur pour avis, a ensuite rappelé que depuis de nombreuses années, il poursuivait deux objectifs : porter à un milliard de francs le budget du FNDS et à 3 % le taux du prélèvement sur la Française des jeux dont il bénéficie. Il a indiqué que si le taux de prélèvement sur la Française des jeux était maintenu à 2,9 %, un de ses objectifs serait atteint puisque le budget du FNDS s'élèverait alors à 1,12 milliard de francs.

Il a estimé, dans ces conditions, qu'il serait imprudent d'essayer d'atteindre l'objectif des 3 %; au risque de

remettre en cause le relèvement du taux de 2,6 % à 2,9 %. Il a considéré en conséquence que le résultat obtenu par l'Assemblée nationale était déjà satisfaisant et qu'il convenait avant tout de le confirmer.

En conclusion de son exposé, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet du budget de la jeunesse et des sports.

Un large débat a suivi.

Evoquant la situation du FNDS, **M. James Bordas** a rappelé qu'en annulant en juillet dernier 55 millions de francs sur les crédits du FNDS, le ministre du budget avait repris l'essentiel des 60 millions de francs de crédits supplémentaires accordés par le Parlement au FNDS pour 1997. Il a fait observer que, dans ces conditions, que l'on accepte le relèvement du prélèvement sur la Française des jeux de 2,6 % à 2,9 % adopté par l'Assemblée nationale ou que l'on reconduise le taux de 2,6 %, on ne disposait pas de l'assurance que les recettes supplémentaires affectées au FNDS ne soient en 1998 comme en 1997 annulées en cours d'exercice. Il a, ensuite, souligné la nécessité d'établir un bilan approfondi des expériences d'aménagement des rythmes scolaires. Il a, à ce propos, souhaité que la coordination entre la ministre de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale soit renforcée. Il a enfin estimé que l'indemnité de 50 millions de francs que devrait verser l'Etat au concessionnaire du Stade de France, en l'absence du club résident en 1998, pouvait apparaître raisonnable par rapport au coût de fonctionnement de certains établissements, et évoqué celui de la Bibliothèque nationale de France, qui s'élève à 1,2 milliard de francs.

M. Hélène Luc a estimé que la détérioration de la situation des jeunes exigeait plus que jamais un budget de la jeunesse et des sports à la hauteur des besoins. Elle a dénoncé les mesures de régulation budgétaire qui ont amputé cette année le budget du ministère de la jeunesse et des sports, observant que ces mesures remettaient en

cause le principe de l'autorisation budgétaire et qu'elles privaient de moyens des actions qui répondaient à de réels besoins. Elle a ensuite fait observer que si le budget n'atteignait pas le seuil des 3 milliards de francs, il faisait apparaître, hors crédits affectés à la Coupe du monde, une progression de 4,7 % des crédits par rapport au projet de loi de finances pour 1997, ce qui correspondait à un renforcement important des moyens du budget du ministère de la jeunesse et des sports. Elle a indiqué que ces crédits supplémentaires permettraient de financer des mesures très positives telles que l'augmentation des crédits consacrés au plan Etat région, la création de 1.500 emplois dans le cadre du plan sport-emplois, de 34 emplois budgétaires destinés aux services déconcentrés, l'annulation des suppressions de postes à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), au Centre d'éducation populaire et sportif (CREPS) d'Antibes et au centre de Font Romeu.

Elle a souligné que l'action du ministère en faveur de l'emploi s'appuierait aussi sur la création de 25.000 "emplois-jeunes" dont 8.000 en 1998. Elle a estimé à ce propos que sans résoudre tous les problèmes du chômage, le plan "emplois-jeunes" permettrait à certains d'entre eux de "prendre leur envol", observant, en outre qu'une partie de ces emplois deviendront des emplois stables.

Rappelant que l'on avait même envisagé la suppression du ministère de la jeunesse et des sports lors de la formation du Gouvernement, elle a estimé que son budget, compte tenu des mesures nouvelles en faveur de la jeunesse, était un budget en rupture avec ceux des années précédentes et permettrait de renforcer les moyens d'intervention en faveur des jeunes. Evoquant la reconduction des crédits du FNDVA, elle a indiqué que le groupe communiste, républicain et citoyen jugeait nécessaire d'augmenter les recettes du fonds. Observant enfin que si les crédits de la jeunesse et des sports étaient encore insuffisants par rapport à ce que l'on pouvait espérer, ce budget marquait

toutefois un progrès, elle a indiqué que le groupe communiste, républicain et citoyen voterait le budget de la jeunesse et des sports.

M. Adrien Gouteyron, président, s'est interrogé sur les risques de substitution entre le nouveau dispositif "emplois-jeunes" et le plan "sport-emploi" qui, bien que prévoyant des aides financières moindres que le plan "emplois-jeunes", a fait depuis quelques années les preuves de son efficacité. Il a également souhaité que la commission des affaires culturelles approfondisse les questions relatives à la lutte contre le dopage. Il a enfin observé que la ministre de la jeunesse et des sports avait insisté sur la nécessité d'évaluer les expériences menées en matière d'aménagement des rythmes scolaires en raison notamment du risque d'inégalité qu'elles pourraient comporter.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- les moyens affectés à la jeunesse et au sport, hors crédits affectés à la préparation de la Coupe du monde, progressent par rapport à 1997. Ils restent cependant très en deçà de ce qu'ils étaient en 1994 avant le début de la construction du Stade de France ;

- outre les 55 millions de francs du FNDS annulés en juillet dernier, le ministère des finances a conservé 12 millions de francs des recettes du FNDS de 1996 qui auraient dû normalement faire l'objet d'un report de crédits pour l'exercice 1997. Au total, les recettes affectées au FNDS pour 1997 ont ainsi été amputées de 67 millions de francs. Il serait souhaitable que le ministère de la jeunesse et des sports puisse récupérer une partie de ces crédits afin notamment de renforcer les moyens de lutte contre le dopage ;

- le ministre de la jeunesse et des sports a réclamé un bilan approfondi des expériences d'aménagement des rythmes scolaires ;

- les 50 millions de francs d'indemnités qui seront versés au concessionnaire du Stade de France, s'il n'y a pas de club résident, constituent une somme importante qui permettrait par exemple de financer 3.000 emplois-jeunes ;

- relever le prélèvement du FNDVA sur les sommes engagées au pari mutuel de 0,14 % à 0,28 % permettrait de dégager des moyens supplémentaires en faveur de la vie associative. On peut toutefois s'interroger sur la nécessité d'augmenter les recettes du FNDVA dans la mesure où les crédits non consommés en 1996 se sont élevés à 54 millions de francs ;

- pour renforcer les moyens financiers consacrés à la jeunesse, on pourrait envisager, en s'inspirant de ce qui se fait en Grande-Bretagne, de consacrer l'ensemble des prélèvements sur les jeux de hasard à la politique de la jeunesse dans ses dimensions sportive, sociale et culturelle.

Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a alors décidé de **s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits pour 1998 de la jeunesse et des sports.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 5 novembre 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a proposé **M. Louis Moinard**, à la nomination du Sénat pour siéger au sein du **Comité consultatif pour la gestion du fonds national pour le développement des adductions d'eau.**

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué que la commission mixte paritaire, réunie le 4 novembre à l'Assemblée nationale, était parvenue à un accord sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi sur la pêche et les cultures marines.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Josselin de Rohan** sur les crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche consacrés à la **pêche dans le projet de loi de finances pour 1998.**

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a précisé à titre liminaire que l'avis de la commission intervenait cette année dans un contexte particulier, tant sur le plan national que communautaire.

Au niveau national, il a indiqué que la relance de la production amorcée en 1995 s'était confirmée en 1996 et ce malgré la baisse continue du nombre de navires et de pêcheurs.

Il a confirmé que la France, par la valeur de sa production estimée à 5,8 milliards de francs, se situait au troisième rang derrière l'Italie et l'Espagne, mais devant le Danemark dont les bateaux prenaient d'énormes quantités de poissons pour la fabrication de farine.

Il a regretté que le montant du déficit commercial enregistré en 1996 pour les produits de la pêche s'accroisse par rapport à 1995 avec 10,9 milliards.

Sur le plan communautaire, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a rappelé que le Conseil " Pêche ", réuni à Luxembourg les 14 et 15 avril dernier, avait adopté le quatrième plan d'orientation pluriannuel (POP IV) et ce malgré l'opposition de la Grande-Bretagne et de la France. Il a ensuite rappelé le contenu du POP IV.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a noté que l'année 1997 avait été marquée par l'adoption de la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines. Il a souligné le caractère ambitieux et courageux de ce projet, déposé par le précédent Gouvernement en première lecture au Sénat en septembre 1996, et s'est félicité de ce que M. Louis Le Penec, ministre de l'agriculture et de la pêche, ait poursuivi le processus d'adoption de ce texte, notablement enrichi par le Sénat.

Sur le budget proprement dit, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a indiqué que les dotations consacrées à la pêche maritime et aux cultures marines étaient en quasi reconduction par rapport à celles de l'année précédente avec plus de 185 millions de francs -soit - 0,25 %-.

Il a précisé que les dotations pour 1998 étaient maintenues au niveau de 1997, tant en dépenses ordinaires avec 147,13 millions de francs, dont 125 millions de francs de subventions au FIOM et 22,6 millions de francs pour la restructuration des entreprises, qu'en crédits d'équipement, avec 40,2 millions de francs en autorisations de programme et 38,7 en crédits de paiement.

La dotation du chapitre 44-36, en diminution de 0,31 % par rapport à 1997, devrait néanmoins, a-t-il ajouté, permettre de poursuivre l'adaptation de la filière pêche, d'une part, et la poursuite du plan de sortie de flotte permettant le réajustement de la flotte française par rapport au programme communautaire d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche, d'autre part.

S'agissant du chapitre 64-36, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis**, a noté que le montant de la dota-

tion était maintenu en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

En conclusion, il a proposé de donner un avis favorable aux crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche consacrés à la pêche maritime et aux cultures marines, sous réserve de l'avis que donnerait la commission dans les jours à venir sur l'ensemble des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche. Il a ajouté que la majorité sénatoriale avait souhaité réduire le niveau des dépenses publiques.

M. Jean François-Poncet, président, après avoir souscrit aux propos du rapporteur, a rappelé qu'il était nécessaire d'examiner les projets de budget en prenant en compte les exigences de désendettement de la France. A cet égard, il était impératif non pas de dépenser plus, mais de dépenser mieux.

M. Bernard Dussaut s'est enquis du niveau de diminution du taux que souhaitait appliquer la majorité sénatoriale sur l'ensemble des budgets en augmentation.

M. Jean François-Poncet, président, a précisé que la position de la majorité sénatoriale était de diminuer de 1,5 % les crédits de fonctionnement de tous les budgets en augmentation.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a souligné que cette position de la majorité sénatoriale sur les crédits budgétaires n'affectait en rien son appréciation positive sur la gestion du secteur de la pêche par M. Louis le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche, qui reprenait pour partie les priorités du précédent Gouvernement.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite émis **un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche consacrés à la pêche** dans le projet de loi de finances pour 1998, sous réserve de l'avis que donnerait la commission dans les jours à venir sur l'ensemble des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Puis, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Jean Boyer** sur les crédits consacrés au **Plan** dans le **projet de loi de finances pour 1998**.

M. Jean Boyer, rapporteur pour avis, a tout d'abord déclaré que le budget du Plan et des organismes rattachés ou subventionnés qui gravitaient dans son orbite atteignait 152 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1998, et qu'il était stable en francs courants par rapport à 1997, soit une légère diminution en francs constants. Il a noté que, depuis dix ans, ce budget avait été réduit de près de 12 % en francs courants.

Puis, le rapporteur a présenté l'état d'avancement de la réforme du Plan, en soulignant le fait que celle-ci était attendue depuis cinq ans.

Il a estimé qu'il était indispensable de renforcer le rôle du Plan comme outil d'analyse et de prospective et indiqué que toutes les réflexions convergiaient vers une même conclusion : la nécessaire réforme du Plan. Il a déclaré que depuis 1993, pas moins de quatre rapports préconisant cette réforme étaient parus : le rapport Dollé, du nom du secrétaire général du plan en 1993, le rapport De Gaulle en 1994 et les deux rapports du conseil économique et social de 1994 et de 1995 sur la prospective et la réforme de la planification française.

Il a précisé que le diagnostic était clair, à savoir que la planification française telle qu'elle avait été menée dans le passé ne répondait plus aux nécessités du monde contemporain, que l'âge des "lois de plan" était bel et bien passé, alors que l'on avait aujourd'hui besoin de développer des outils de prospective, de concertation et d'évaluation des politiques publiques. Il a rappelé que le Président de la République avait appelé de ses vœux, voici un an, la création d'un plan qui "fasse vivre une véritable pédagogie de la réforme et du changement".

Le rapporteur pour avis a considéré que la comparaison avec les expériences étrangères plaidait également en faveur de la transformation du Plan en un outil de pros-

pective et d'évaluation. Il a cité l'exemple de l'Allemagne et du Japon, où existaient des instances de concertation et de prospective probablement plus importantes que le Commissariat général du Plan.

Il a ajouté que d'autres pays tels que les Pays-Bas ou la Suisse avaient, quant à eux, créé des structures d'évaluation des politiques publiques d'une certaine ampleur, précisant que depuis 1987, dans le cadre d'un programme national de développement de l'évaluation, la Suisse avait effectué plusieurs centaines d'évaluations de politiques publiques nationales ou locales.

Il a constaté que la comparaison n'était donc pas en faveur de la France et que les dispositions du décret de 1990 sur l'évaluation des politiques publiques ne répondaient pas aux besoins.

La complexité des procédures prévues par ce texte expliquait le fait, a précisé le rapporteur pour avis, que deux évaluations seulement aient été lancées en 1996, et une seule en 1997 - à la demande de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques- sur la politique maritime. Il a indiqué que d'autres évaluations étaient en cours, mais que certaines d'entre elles étaient entamées depuis plusieurs années et n'avaient pas donné de résultat dans des délais raisonnables. Il s'est interrogé sur l'utilité d'une évaluation qui durait trois ans avant d'observer que l'on multipliait les instances d'évaluation rattachées à des ministères ou compétentes sur un objet limité, alors que tout l'intérêt du Commissariat du Plan, administration de mission, serait au contraire d'effectuer des évaluations de façon indépendante. Il a estimé nécessaire qu'une volonté politique se fasse sentir et que l'on réforme le décret de 1990.

Après avoir observé que nul ne contestait le sérieux et la rigueur des travaux effectués par le Commissariat général du Plan et par les organismes rattachés, **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, a estimé que la représen-

tation nationale ne pouvait accepter l'annonce, chaque année, d'une réforme nouvelle, qui ne se concrétisait pas.

Il a considéré, en outre, qu'une administration ne pouvait, pas plus que tout autre corps social, vivre sans certitude sur l'objectif qui lui était assigné et sur la mission qui lui était confiée et il a souhaité avoir des assurances du Gouvernement sur la réforme du Plan. Puis il a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du Plan.

M. Jean François-Poncet, président, a jugé regrettable que le Plan mène " une existence triste et sans objet ", qui le laissait végéter. Il a rappelé qu'avait été proposée à plusieurs reprises la fusion de la DATAR et du Plan en un organisme unique, rattaché au Premier ministre, et qui aurait pour objectif central la projection territoriale de l'action économique de l'Etat ; il a regretté que cette proposition n'ait pas été retenue.

Puis la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du Plan**, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen votant pour leur adoption.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Henri Revol** sur la **proposition de résolution n° 34 (1997-1998)** de M. Maurice Blin et plusieurs de ses collègues tendant à créer une **commission d'enquête** afin de recueillir les éléments relatifs aux conditions d'élaboration de la **politique énergétique de la France** et aux conséquences économiques, sociales et financières des choix effectués.

M. Henri Revol, rapporteur, a indiqué qu'il appartenait à la commission des affaires économiques, saisie au fond, de juger de l'opportunité de la création d'une telle commission d'enquête, la commission des lois, saisie pour avis ayant, pour sa part, estimé que la proposition de résolution était conforme à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Après avoir rappelé les spécificités du secteur de l'énergie, il a souligné toute l'attention que devait lui consacrer la Haute Assemblée. Il a rappelé la récente décision du Gouvernement de fermer le surgénérateur Superphénix qui pourrait hypothéquer l'avenir de la filière électronucléaire française, dans la mesure, notamment, où la résolution des problèmes liés à l'aval du cycle nucléaire, en particulier au traitement des déchets, conditionnait le développement futur de l'énergie nucléaire tant en France qu'à l'étranger. Il a relevé que cette décision, contestée tant par les élus que les industriels et les personnels concernés, avait été prise sans aucune concertation avec les représentants de la Nation. Il a souligné qu'elle s'inscrivait en outre dans un contexte de mise en cause par certains des conditions dans lesquelles la COGEMA exerçait son activité de retraitement des déchets.

M. Henri Revol, rapporteur, s'est interrogé sur le point de savoir si un volet essentiel de la politique énergétique française menée depuis plus de 20 ans ne risquait pas de voir son avenir peu ou prou hypothéqué, à l'heure où l'avancée française dans ce domaine pourrait être menacée par un engagement accru d'autres pays dans cette filière, en particulier le Japon et les Etats-Unis. Il a insisté sur le fait que, dans un contexte de forte croissance de la demande mondiale d'énergie, l'énergie nucléaire et, par là même, la technologie française, seraient probablement amenées à occuper une place essentielle, à condition que l'on poursuive les efforts entrepris en matière de recherche et de développement.

Le rapporteur a estimé que tous ces éléments militaient en faveur d'un contrôle par la Haute Assemblée des conditions dans lesquelles les récentes décisions en matière de politique énergétique avaient été arrêtées, ainsi qu'une étude de leurs conséquences économiques, sociales et financières. Il a souligné que la création d'une commission d'enquête permettrait au Sénat d'examiner les solutions alternatives susceptibles d'être mises en place et, en définitive, tous les aspects de la politique énergétique

française (électricité, gaz, pétrole, charbon, énergies renouvelables, économies d'énergie), dont la définition avait jusqu'ici trop largement échappé à l'examen et au contrôle du Parlement.

M. Henri Revol, rapporteur, a souligné que la commission d'enquête pourrait, en outre, étudier l'évolution de la réglementation communautaire et celle des politiques énergétiques des principaux partenaires ou concurrents de la France en ce domaine, afin de permettre à la représentation nationale de disposer des éléments d'information lui permettant de participer pleinement à la définition et au contrôle de la politique énergétique française.

Dans cette perspective, le rapporteur a proposé à la commission la mise en place de cette commission d'enquête conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 précitée et de l'article 11 du Règlement du Sénat.

A l'issue de cet exposé, un large échange de vues s'est instauré.

M. Alain Pluchet a jugé souhaitable de saisir l'opportunité ainsi fournie, au moment où un mouvement se dessinait à l'Assemblée nationale en faveur de technologies irréalistes telles que celles concernant l'énergie éolienne, domaine dans lequel, par exemple, l'expérience américaine s'avèrait très peu probante. Il a donc souhaité que cette commission d'enquête permette d'attirer solennellement l'attention du Gouvernement sur les impératifs et les contraintes de la politique énergétique française.

A cet égard, **M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que les éoliennes portaient elles-mêmes des atteintes très sérieuses à l'environnement.

Après avoir manifesté son accord sur la création d'une telle commission d'enquête et son intérêt pour son objet, **M. Louis Minetti** a souhaité qu'au cours de ses investigations, elle " laisse une fenêtre ouverte sur l'inconnu ", des pistes de réflexion, encore inenvisageables aujourd'hui, étant susceptibles d'apparaître.

M. Charles Revet a déclaré souhaiter participer à cette commission d'enquête, qui, selon lui, offrirait la possibilité de dresser un état des lieux et d'améliorer la connaissance des possibilités ouvertes dans le secteur énergétique.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé que les vingt et un membres de la commission d'enquête seraient désignés ultérieurement par le Sénat selon la règle de la représentation proportionnelle des groupes.

M. Bernard Piras a relevé que les termes mêmes de " commission d'enquête " ne paraissaient pas privilégier l'aspect prospectif, pourtant essentiel. Il a donc insisté pour que les membres d'une telle commission -si elle était créée- entreprennent leurs travaux sans a priori.

M. Henri Revol, rapporteur, a rappelé qu'il avait évoqué l'examen de l'ensemble de la politique énergétique. Il a souligné l'intérêt que présentait la commission d'enquête, par comparaison à une simple mission d'information, lié notamment au fait que les personnes qu'une telle commission souhaite auditionner ne peuvent se dérober à sa convocation et doivent prêter serment. Il a estimé également que sa composition pluraliste était une garantie de son objectivité.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé que la décision de créer cette commission d'enquête s'inscrivait dans le droit fil de la décision annoncée par un des membres du Gouvernement de fermer Superphénix, au moment où celui-ci se constituait, une telle mesure apparaissant plus relever de l'idéologie que résulter d'une étude approfondie. Il a exposé que ce fait appelait des témoignages donnés sous la foi du serment, l'enquête ne devant cependant pas se limiter à Superphénix mais concerner l'ensemble de la stratégie énergétique française.

M. Bernard Piras a estimé que la décision de fermer Superphénix n'était pas de nature à surprendre dans la mesure où elle avait été annoncée dans le programme du candidat Jospin.

M. Michel Souplet s'est déclaré partisan d'une diversification des ressources énergétiques et a jugé inacceptable ce qu'il considérait comme un " diktat " du groupe des Verts. Il a relevé qu'en Suède, où un référendum avait été organisé sur la question nucléaire, la décision de réorienter la politique énergétique n'avait pas été suivie d'effets dans la mesure où il n'existait pas de réelle alternative au nucléaire.

Après avoir déclaré partager le point de vue de **M. Jean François-Poncet**, président, **M. Jean-François Le Grand** a souhaité que soit abordé, également, dans cette commission d'enquête le problème de La Hague. Il a dénoncé une opération de déstabilisation de la technologie française visant à discréditer la capacité de notre pays en ce domaine, dans le but notamment de donner le temps aux Etats-Unis de développer leur propre technologie en matière de retraitement. Il a souhaité que la commission d'enquête procède à l'audition de Greenpeace, qui, a-t-il estimé, participait à cette opération.

Après s'être réjoui de la création d'une commission d'enquête, **M. Jacques de Menou** a évoqué la nécessité de soutenir le développement des énergies renouvelables à partir de la biomasse. Il a regretté que la France s'intéresse beaucoup moins à cette source énergétique que ses voisins européens et qu'Électricité de France favorise davantage d'autres types d'énergies renouvelables.

S'inscrivant en faux contre cette dernière affirmation, **M. Alain Pluchet** a indiqué que la politique d'EDF en matière d'achat d'électricité dépendait des décisions du ministère de l'industrie en la matière et que l'entreprise publique n'était donc pas responsable des choix de soutien envers tel ou tel type de source énergétique.

Après que **M. Henri Revol**, rapporteur, eut rappelé que la commission d'enquête avait également vocation à s'intéresser aux énergies renouvelables, **Mme Anne Heinis** a rappelé qu'environ 80 % de l'électricité française était d'origine nucléaire. Rappelant qu'historiquement les

progrès de la civilisation étaient liés à la quantité d'énergie disponible, elle a souligné l'importance de la question nucléaire dont le traitement ne devait pas conduire à hypothéquer l'avenir. Elle a jugé capitale une réflexion prospective sur la façon dont la politique énergétique pourrait satisfaire les besoins à venir de la France.

Après avoir rappelé que la France était considérée comme un leader mondial en matière de technologie nucléaire, **Mme Anne Heinis** a relevé que les Etats-Unis ambitionnaient de freiner les avancées françaises en la matière afin de ne pas être contraints d'acheter cette technologie, et que le Japon rêvait de surpasser les technologies françaises dans ce secteur. Eu égard à la nécessité pour la France de satisfaire ses propres besoins énergétiques et de conforter son leadership, elle a considéré que celle-ci ne pouvait faire l'économie d'une réflexion approfondie sur l'ensemble des moyens et des contraintes de la politique énergétique, en particulier dans le domaine nucléaire. Elle a, en particulier, insisté sur l'importance de la recherche fondamentale concernant les déchets nucléaires finaux, afin de ne pas reporter les décisions en la matière sur les générations futures.

Souhaitant que la commission d'enquête dont la création était proposée conduise ses travaux sans préjugé idéologique et sans a priori, **M. Louis Minetti** a déclaré partager le point de vue de Mme Anne Heinis sur l'importance de la recherche fondamentale. Il a indiqué qu'il avait d'ailleurs attiré l'attention du ministre concerné sur l'amorce d'un recul de la recherche fondamentale en France, alors que celle-ci demeure pourtant décisive. Il s'est également inquiété des directives européennes en la matière.

Puis, la commission a adopté la proposition de résolution n° 34 demandant la mise en place d'une telle commission d'enquête, le groupe socialiste s'abstenant.

Après les interventions de **MM. Jean François-Poncet**, président, **Jean-François Le Grand**,

Mme Janine Bardou, et de M. Francis Grignon, la commission a décidé de confier à **M. Jean-François Le Grand** une mission d'information sur le développement durable. Cette mission, qui devrait être constituée autour d'un groupe de travail restreint, réfléchira au sens qu'il convient de donner à cette notion, en particulier en matière d'aménagement du territoire.

Au titre des questions diverses, la commission a ensuite désigné **M. Alain Pluchet** pour participer à la réunion de la **Commission supérieure de codification** ayant pour objet l'examen de la partie législative du **Livre IX du code rural**.

La commission a, enfin, procédé à l'**audition de Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, sur le projet de loi de finances pour 1998.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, a tout d'abord souligné que la politique en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat ne se mesurait pas à l'aune des seules dotations budgétaires qui lui étaient consacrées.

Elle a indiqué qu'au-delà des aspects strictement budgétaires, la politique du ministère suivait trois orientations :

- développer les entreprises en utilisant les forces du territoire et en coordonnant mieux les actions ;
- favoriser l'amélioration du cadre de vie de chacun ;
- simplifier les démarches administratives, notamment en faisant appel aux nouvelles technologies.

Elle a estimé que ces orientations devaient prendre en compte :

- la diversité des populations et des entreprises, notamment pour ce qui concerne le financement de la trésorerie des PME, le développement du capital risque et du capital-développement ;

- la modernisation du dispositif commercial ;
- la capacité d'innovation dans le secteur artisanal, au travers du projet " l'initiative de l'entreprise artisanale " qui comportera plusieurs volets : formation, apprentissage, export, technologies, communication ;
- un renforcement du volet consommation et répression des fraudes, concernant notamment la transparence, la sécurité du consommateur, l'aide aux plus faibles et la qualité-produit. Le ministre a également annoncé, à cet égard, la préparation d'un projet de loi sur le surendettement.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, a ensuite présenté son projet de budget pour 1998, qui s'élève à 425 millions de francs, auxquels s'ajoute une dotation extrabudgétaire avec le fonds d'intervention pour les structures artisanales et commerciales (FISAC), dont elle a espéré que le montant pour 1998, en cours d'arbitrage, serait sensiblement supérieur à celui de 1997 (300 millions de francs). Elle a, par ailleurs, évoqué l'existence d'un important volet fiscal et souligné que, compte tenu des budgets des autres ministères, l'effort global de l'Etat en faveur des PME s'élevait à 82 milliards de francs. Le ministre a jugé que le projet de budget pour 1998 garantissait, par conséquent, la capacité d'intervention du ministère sur les axes prioritaires du secteur.

Elle a considéré que ce projet de budget mettait un frein très net à la baisse des crédits et qu'il restait supérieur de 4,6 % par rapports aux crédits disponibles en 1997.

Elle a, par ailleurs, souligné qu'elle s'attacherait à ce qu'il n'y ait pas d'annulations de crédits en 1998.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, a ensuite exposé les trois orientations de son projet de budget : la formation et l'emploi, les actions économiques territoriales et le financement des entreprises.

S'agissant de la formation, elle a indiqué que les moyens qui lui étaient consacrés s'élevaient à 93 millions de francs (soit 21 % du budget), dont 40 millions de francs pour l'artisanat et 53 millions de francs pour le commerce. Elle a assigné deux objectifs essentiels à cette action : développer une politique de réseau locale solide et une politique active en faveur de l'emploi (notamment quant aux conditions d'embauche des premiers salariés).

Elle a exposé que les moyens consacrés aux actions économiques territoriales et aux investissements s'élevaient à 145 millions de francs, soit 34 % du budget, dont 133 millions de francs pour l'artisanat et 12 millions de francs pour le commerce, ces moyens étant complétés par ceux du FISAC.

Elle a souligné que ces crédits étaient destinés à satisfaire deux objectifs essentiels : consolider les dispositifs de création et transmission d'entreprise et faciliter l'accès et le développement des nouvelles technologies dans les PME.

A cet égard, elle a souhaité que soient développées les relations avec les chambres des métiers et les chambres de commerce et d'industrie, de façon à ce que dans le cadre des emplois-jeunes, 1.000 jeunes puissent apporter leur savoir-faire technologique aux entreprises et voient leurs contrats devenir pérennes et basculer, à terme, vers le secteur privé.

Le ministre a ensuite précisé les grandes orientations du FISAC en 1998 :

- le regroupement des actions autour de la notion de " territoires " de façon à ce que soit retrouvée une cohérence territoriale des actions du FISAC, notamment grâce à un bon diagnostic initial ;

- pour les opérations rurales, la mise en place d'une enveloppe du FISAC au niveau des préfets de région.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à

l'artisanat, a ensuite évoqué les moyens destinés à favoriser le financement des entreprises, en particulier au travers des prêts bonifiés, pour lesquels la dotation budgétaire s'élève à 150 millions de francs. Elle a précisé qu'une enveloppe de prêts de 2 milliards de francs était prévue pour 1998 au taux de 3,5 %, la baisse structurelle des crédits de - 10 % n'affectant en rien l'ouverture des prêts nouveaux et concernant l'extinction des prêts antérieurs. Elle s'est montrée ouverte à une discussion sur le fonctionnement et le rôle des prêts bonifiés.

Elle a ensuite exposé que les crédits de fonctionnement et d'études enregistraient une baisse de 6 % et s'élevaient à 18,5 millions de francs. S'agissant des études, dont les crédits sont en baisse de - 1,35 million de francs, elle a précisé qu'en 1998, elles devraient porter sur les activités prioritaires du département, notamment en matière de simplification administrative et d'information des entreprises.

M. Jean François-Poncet, président, s'est déclaré très préoccupé par l'impact pour les PME de la future loi-cadre réduisant la durée hebdomadaire de travail à 35 heures. Il a mis en doute le fait que les délais et les aides accordés aux petites entreprises pour mettre en oeuvre cette nouvelle législation constituent des précautions suffisantes. Evoquant la forte réticence des PME à embaucher, il a regretté que de nouvelles contraintes leur soient imposées.

Par ailleurs, le président a attiré l'attention de la ministre sur le fonds national de développement des entreprises (FNDE) qui, bien qu'étant une des mesures les plus intéressantes de la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995, n'avait pas été doté par les gouvernements successifs, en raison de l'opposition de l'administration des finances. Rappelant la décision -que le changement de Gouvernement n'avait pas permis de mettre en oeuvre-, du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) d'Auch du 10 avril dernier de doter le FNDE de 500 millions de francs, **M. Jean**

François-Poncet, président, a demandé à la ministre de remédier à ce regrettable état de fait.

Evoquant la question de la réduction du temps de travail, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a souligné que le raisonnement du Gouvernement ne pouvait, dans l'immédiat, être partagé par tout le monde. Elle a rappelé que, malgré un discours pessimiste ambiant, la croissance française était soutenue et que notre pays disposait d'un niveau élevé de revenu par habitant. Toutefois, a-t-elle rappelé, 3 millions de personnes étaient au chômage et 5 à 7 millions étaient touchées par la précarité. Elle a jugé que l'atonie du marché intérieur était liée au comportement des familles qui, frappées par le chômage, restreignaient leur consommation. Elle a donc jugé qu'il convenait de leur redonner espoir et que les emplois-jeunes y contribueraient. Elle a souligné que la croissance n'étant pas assez créatrice d'emplois, le problème du chômage ne pourrait être résolu que par une réduction du temps de travail. La ministre a ensuite salué l'attitude des syndicats qui, lors de la conférence sur l'emploi du 10 octobre dernier, avaient accepté qu'une annualisation du temps de travail soit mise en place parallèlement à la réduction à 35 heures de la durée du travail.

Evoquant ses récents contacts avec les entreprises du secteur du bâtiment, la ministre a fait part de demandes émanant de petites et moyennes entreprises de participer plus tôt qu'à l'échéance prévue, fixée pour elles à 2002, au mouvement de réduction du temps de travail, pour peu qu'elles y soient aidées par l'Etat.

La ministre a, en outre, rappelé que la baisse du chômage entraînerait une réduction des dépenses sociales, et que le Premier ministre avait indiqué que les charges patronales seraient baissées en conséquence.

Répondant au président sur l'embauche dans les PME, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à**

l'artisanat, a considéré qu'il était indispensable de simplifier l'embauche du premier salarié en mettant en place un " statut du premier salarié ". Elle a souhaité que soient considérablement réduites les démarches contraignantes imposées à l'employeur, qui étaient le principal frein à l'embauche. Elle a, en outre, mis en lumière le handicap des PME par rapport aux grands groupes, ces derniers obtenant plus aisément des remises de pénalités de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). La ministre a également évoqué des chantiers dont elle a jugé l'aboutissement plus difficile, tels que la " création d'entreprise en une heure " ou le désencombrement des greffes des tribunaux.

Répondant à **M. Jean François-Poncet, président**, sur le FNDE, la ministre a fait part de sa surprise, à son arrivée au Gouvernement, de ne pas voir ce fonds doté, et de sa satisfaction de l'arbitrage rendu la veille à l'Assemblée nationale lors de la discussion des crédits de l'aménagement du territoire, qui permettrait une dotation de ce fonds dès 1998. Elle a indiqué que les recettes correspondantes proviendraient de la privatisation partielle de France Télécom. S'agissant de la répartition territoriale de ces crédits, elle a jugé que la Banque du développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) serait à même, compte tenu de sa forte implantation régionale, d'aider à la sélection des dossiers.

Redoutant l'éventualité de régulations budgétaires futures, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est inquiété des répercussions sur la croissance de la crise boursière asiatique. La ministre a, quant à elle, estimé que cette incidence devrait être faible dans le cas français, puisque notre pays était bien moins lié aux capitaux asiatiques que les États-Unis, pays pour lequel le président avait, à juste titre, évoqué une réduction probable de la croissance économique. La ministre a donc estimé que son budget ne serait pas amputé sur ce motif.

Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis des crédits de la concurrence et de la consommation, a

tout d'abord remercié la ministre pour la présentation de ses crédits qui auraient, à son sens, un effet incitateur pour l'économie dans son ensemble. Elle a ensuite interrogé la ministre sur l'accès des PME aux fonds propres, ainsi que sur le problème du surendettement des ménages, qui devrait faire l'objet d'un prochain projet de loi. Enfin, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur la politique de réduction des effectifs et des crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Répondant à **Mme Odette Terrade, Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a rappelé que, si elle était compétente en matière de consommation, les crédits de la DGCCRF ne lui étaient pas directement rattachés. Elle a indiqué que les subventions aux associations de consommateurs étaient de 40 millions de francs dans le projet de loi de finances. Elle a évoqué les conclusions du Conseil européen sur la consommation tenu le 3 novembre dernier, qui tendait à conférer aux associations de consommateurs un rôle accru dans l'élaboration de la réglementation. Elle a, en effet, jugé que ces dernières en étaient trop souvent absentes et qu'elles devaient y être associées plus étroitement notamment dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

Evoquant la situation financière dégradée de l'Institut national de la consommation, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a jugé qu'un redressement s'imposait.

En réponse à **Mme Odette Terrade**, la ministre a rappelé que la BDPME recevrait un milliard de francs pour mener à bien ses interventions de garantie de prêts, mais aussi de capital-risque et de capital-développement, domaine pour lequel elle a jugé que les banques avaient une attitude parfois frileuse. Evoquant la réorganisation achevée de cet organisme, la ministre a considéré qu'il dis-

posait d'une couverture géographique satisfaisante, avec 14 bureaux régionaux et 40 sites au total. Citant la réorganisation actuelle de la société de développement régional (SDR) de Bretagne, la ministre a mis en lumière le rôle positif de la BDPME pour l'établissement de partenariats locaux.

Après avoir relevé la traditionnelle modestie du budget des PME, du commerce et de l'artisanat, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a recommandé au ministre d'éviter une inflation législative et réglementaire et de laisser plutôt aux PME, aux commerçants et aux artisans, une grande liberté, seule de nature à leur permettre de créer des emplois.

Il a jugé qu'était sous-estimées les possibilités de création d'emplois que permettrait une meilleure utilisation des contrats de qualification en alternance, qui bénéficiaient à la fois de crédits, d'entreprises demandeuses et de jeunes intéressés, mais qui souffraient de freins liés aux autorisations administratives. Il a déploré que le nombre de contrats autorisés soit en régression, alors même que 60 % des apprentis étaient formés par le secteur artisanal, dont 50 % par le biais des contrats de qualification en alternance, et que 80 % des jeunes ainsi formés restaient en définitive dans l'entreprise. Il a jugé qu'une plus grande utilisation de ces contrats entraînerait de nombreuses créations d'emplois et permettrait ainsi de lutter contre une des plaies du secteur : le travail clandestin.

Evoquant la nécessaire simplification administrative, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a estimé indispensable qu'au-delà de la simplification de l'embauche, il soit procédé à une réelle simplification de la fiche de paie.

Puis, après avoir souhaité la décentralisation du FISAC, il a demandé que des mesures soient prises de façon à permettre l'accès des PME aux marchés publics,

estimant qu'elles faisaient l'objet d'un " véritable esclavage " de la part des maîtres d'ouvrage.

Il s'est ensuite inquiété des conséquences que la suppression des magasins hors taxes au niveau européen ne manquerait pas d'avoir sur l'emploi, 15.000 emplois risquant ainsi d'être menacés dans les aéroports français, sans compter le rôle de vitrine des produits français qu'exercent ces magasins ainsi que les risques que leur suppression ferait peser sur le prix des billets d'avion.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, s'est ensuite fait l'écho des difficultés des petites stations-services, en particulier dans les zones rurales, qui n'avaient toujours pas bénéficié de l'aide de 60 millions de francs qui leur avait été promise et qui risquaient de subir les conséquences de la nouvelle augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui ne manquerait pas d'inciter les consommateurs à s'approvisionner encore davantage en carburant auprès de la grande distribution.

Evoquant ensuite la décision prise par l'Assemblée nationale de créer une nouvelle taxe parafiscale de 1 % sur les imprimés publicitaires hors médias destinée à financer la modernisation de la presse, il a souligné que les dépenses publicitaires des petites entreprises verraient leur coût augmenter à due proportion.

Il a enfin demandé au ministre selon quelles modalités pratiques le Gouvernement envisageait de compenser financièrement le transfert d'une fraction des cotisations d'assurance maladie sur la contribution sociale généralisée applicable aux commerçants, artisans et professions libérales.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, a apporté les réponses suivantes au rapporteur pour avis :

– les entreprises ont des demandes parfois contradictoires, partagées entre un souci de liberté et une demande d'intervention de l'Etat, notamment en matière de garan-

ties financières, un équilibre devant être trouvé en la matière. Elle s'est déclarée ouverte à une réflexion concernant les conditions de licenciement en cas de conjoncture économique défavorable, s'opposant cependant nettement aux modes américains d'organisation du travail, étrangers à la culture française ;

– évoquant ensuite la diminution du nombre de contrats de qualification en alternance, le ministre a jugé normal que les directeurs départementaux s'opposent à l'enchaînement de deux contrats de cette nature pour une entreprise. Elle a souligné l'intérêt de la réforme engagée avec les organisations professionnelles en ce domaine. Elle a souhaité que soient satisfaites les demandes croissantes de jeunes sortant du système scolaire avec une formation générale et désirant obtenir un certificat d'aptitude professionnelle et bénéficier d'un contrat d'apprentissage. Après avoir déclaré que le dispositif emplois-jeunes ne pouvait directement bénéficier aux entreprises privées, elle a souligné que de fortes exonérations subsistaient en faveur des bas salaires et qu'il convenait, par ailleurs, de trouver une solution à la simplification du bulletin de paie pour les PME, cette dernière se heurtant cependant à certaines réticences des organismes paritaires concernés. A cet égard, elle a partagé le souhait du rapporteur pour avis qu'une base unique soit retenue par l'ensemble des caisses, des problèmes se posant, selon lui, dans la mesure où chacune d'entre elles élaborait sa propre réglementation ;

– après avoir déclaré partager les préoccupations du rapporteur pour avis quant au travail clandestin, elle a évoqué la nouvelle disposition fiscale consistant à créer un crédit d'impôt pour les petits travaux d'entretien, un nouveau " coup de pouce " pouvant être envisagé ultérieurement en cas de succès de cette formule ;

– elle s'est déclarée favorable à une certaine déconcentration du FISAC, lorsque des sommes d'un montant limité sont en jeu, notamment pour la négociation des contrats de plan, souhaitant cependant globaliser davan-

tage les interventions d'importance, de façon à mener des actions cohérentes pour le territoire ;

– elle a regretté le défaut de pragmatisme des procédures d'allocation des marchés publics, estimant que les seuils applicables devraient peut-être varier en fonction de l'importance des collectivités locales concernées. Après s'être déclarée choquée par les conditions d'allotissement des grands chantiers, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a évoqué le problème des règles en matière de sous-traitance ainsi que celui du respect des délais de paiement ;

– évoquant enfin le fonds d'aide aux petites stations-service, le ministre a rappelé que sa non-affectation actuelle résultait d'un désaccord entre les intéressés, le comité des professionnels de la distribution des carburants (CPDC) devant régler son problème interne et élaborer le plus rapidement possible des propositions en ce domaine. Elle a espéré un règlement rapide de ce problème.

M. Francis Grignon a évoqué les priorités définies par la ministre lors du récent Congrès de l'Union des professions artisanales (UPA) : améliorer l'image des PME, développer leurs marchés, moderniser les petites entreprises et améliorer la création, la transmission et le développement des PME. Il a souscrit à ces objectifs, auxquels il a rajouté celui de la simplification administrative. Mettant en lumière l'extrême diversité des entreprises françaises, notamment au regard de leur taille, **M. Francis Grignon** a estimé que l'existence de nombreuses réglementations et structures en charge de ce secteur conduisait les pouvoirs publics à devoir gérer la complexité. Il a souhaité que soit créée une interface visible entre les pouvoirs publics et les petites et moyennes entreprises. Une telle structure existait d'ailleurs aux Etats-Unis, a-t-il rappelé, où la " Small Business Administration " exerçait quatre missions principales : veiller à la non-complication de la réglementation ; déve-

lopper le capital-risque et les garanties de prêts ; conseiller les chefs d'entreprise et permettre des transferts de technologie ; mettre en oeuvre la législation sur les marchés publics réservés aux PME, avec un paiement direct de la puissance publique au sous-traitant, système avantageux que ne permettait pas le dispositif envisagé en France d'allotissement des marchés publics.

Remerciant la ministre de l'accueil favorable qu'elle avait bien voulu réserver aux conclusions de son rapport d'information sur l'aide aux PME aux Etats-Unis, **M. Francis Grignon** l'a interrogée sur la possibilité de créer en France, par la loi, une structure administrative entièrement dédiée aux PME, sans pour autant affecter de moyens supplémentaires, à l'image des agences hospitalières dans le secteur de la santé.

En réponse, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a estimé que les cultures américaine et française étaient trop différentes pour pouvoir être comparées mais que, néanmoins, des enseignements pouvaient être tirés de l'exemple américain. Elle a rappelé les efforts du Gouvernement pour simplifier la réglementation. S'agissant de l'accès aux fonds propres des petites entreprises, elle a insisté sur les deux articles du projet de loi de finances pour 1998 qui permettraient, d'une part, aux apporteurs de capitaux de reporter l'imposition des plus-values des sommes qu'ils réinvestiraient dans les entreprises en création et, d'autre part, aux créateurs d'entreprise de bénéficier d'un système avantageux de bons de souscription au capital de leur société. Elle a convenu qu'un plus grand développement du capital de proximité nécessiterait la mise en place de structures de mutualisation, assortie d'avantages fiscaux. Revenant sur les garanties de prêt, la ministre a rappelé l'action de la SOFARIS dans ce domaine, indiquant que la BDPME développerait des actions d'aide à la négociation bancaire pour les chefs d'entreprise qui se trouvaient souvent à court de temps et d'arguments face à leurs banquiers.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, a concédé que le transfert de savoir-faire était peu développé en France et elle s'est déclarée favorable à l'organisation de réseaux d'accès à la compétence en gestion et à la technologie. Elle a souhaité que la future réforme des chambres de commerce et d'industrie permette de réaffirmer leur rôle dans ce domaine.

Pour les marchés publics, la ministre a convenu qu'un paiement direct des sous-traitants s'avérait nécessaire. Elle a indiqué notamment que le délai d'édiction du certificat de conformité d'un pont était souvent de six ou sept ans et que le sous-traitant ne pouvait, bien entendu, attendre l'écoulement de ce délai pour être payé.

Répondant à **M. Francis Grignon** sur l'éventuelle création d'une agence des PME en France, la ministre n'a pas jugé cette mesure nécessaire dans l'immédiat, mais elle a souligné l'utilité des passerelles entre administrations que tendait à instaurer la réforme de l'Etat en cours.

M. Bernard Joly, évoquant une motion des artisans de son département, a soulevé le problème posé par la récente réforme de la formation en alternance, prodiguée notamment par les clubs d'initiation pré-professionnelle en alternance (CIPA), puisqu'une circulaire parue au bulletin officiel de l'éducation nationale avait modifié la répartition du temps passé en entreprise et dans les centres de formation. **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a répondu qu'elle interrogerait le ministre de l'éducation nationale sur ce point, dont elle n'avait pas eu connaissance.

M. Louis Moinard a salué le souci de la ministre de voir allégées les cotisations sociales à la charge de l'employeur. S'agissant de la contribution à l'assurance chômage, il a relevé le paradoxe des cotisations patronales pesant sur les salaires, puisque l'entreprise était d'autant plus taxée qu'elle avait de salariés ; à l'inverse, une roboti-

sation accrue de la production se traduisait par une baisse du montant de ses cotisations chômage.

Corroborant ce propos, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a souligné que le basculement engagé par le Gouvernement des cotisations à l'assurance maladie sur la contribution sociale généralisée (CSG) procédait de la même analyse.

M. Jacques de Menou a abordé le problème du financement des bâtiments industriels des petites entreprises dans les zones hors prime à l'aménagement du territoire (PAT), estimant que ces dernières cumuleraient dorénavant tous les handicaps. **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a remercié M. Jacques de Menou de ses interventions qui avaient permis une meilleure prise de conscience de ce problème, lequel pourrait être évoqué à l'occasion du CIAT qui allait se tenir ultérieurement.

M. Pierre Hérisson, faisant part de son expérience passée au sein d'une organisation professionnelle, a mis en relief la difficulté des relations des entreprises avec l'administration, dont il a jugé qu'elle avait une tendance naturelle à la concentration. Il a estimé que le "cordonnier ne pouvait continuer à être traité comme la multinationale". Il a considéré qu'il convenait d'établir à cet égard un nouvel état d'esprit.

Au sujet de l'application de la loi du 5 juillet 1996 de développement du commerce et de l'artisanat, **M. Pierre Hérisson** a regretté que la disposition visant à rendre la loi rétroactive n'ait pas été finalement adoptée, puisque des surfaces commerciales ayant obtenu un permis de construire et/ou une autorisation avant l'entrée en vigueur de la réforme de l'urbanisme commercial se trouvaient actuellement sur le marché à des prix en très forte augmentation par rapport à leur valeur antérieure.

Répondant à **M. Pierre Hérisson**, **Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat**, a souligné que l'absence d'une culture favorable aux PME n'était pas le seul fait de l'administration, mais que ce défaut était partagé par de nombreux acteurs, y compris par les collectivités locales qui faisaient souvent meilleur accueil à une entreprise apportant plusieurs emplois qu'au créateur d'un seul emploi. Elle a souhaité que des lieux d'information et d'innovation pour les PME soient mis en place au cours de l'année à venir.

Abordant le problème de la constitution de portefeuilles spéculatifs de surfaces commerciales avant l'entrée en vigueur de la réforme de l'urbanisme commercial, la ministre a jugé ce comportement anormal. Elle a indiqué qu'un groupe de travail avait été constitué sur le sujet.

Après avoir évoqué la conclusion d'une convention relative au secteur de l'artisanat, **M. Bernard Dussaut** a abordé le problème de la transmission des entreprises, notamment dans les zones rurales, où 15 % des artisans avaient plus de 55 ans.

En réponse, la ministre a précisé qu'un accord général était prévu, plutôt qu'une convention, qui recenserait l'ensemble des mesures concernant le secteur de l'artisanat, dont elle a considéré qu'il était porteur de nombreuses innovations, notamment au sein des expérimentations appelées " pôles de compétence ". Elle a d'ailleurs évoqué le récent partenariat entre le secteur de la boulangerie et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, a ensuite jugé qu'il convenait d'apporter une solution au problème de la transmission des entreprises, notamment dans les zones rurales pour lesquelles il s'agissait d'une question particulièrement vitale. Elle a souhaité que soit développée une anticipation de la transmission

qui permette d'éviter certains comportements de baisse artificielle d'activité, en vue de réduire la valeur du fonds de commerce. Elle a enfin estimé que, si la transmission des petites et des grandes entreprises était soumise au même régime juridique, il s'agissait pourtant de réalités bien distinctes.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 5 novembre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Yves Helmer, délégué général pour l'armement.**

M. Jean-Yves Helmer a tout d'abord présenté l'effort entrepris par la Délégation générale pour l'armement (DGA) en vue de diminuer ses dépenses de fonctionnement, à la fois en réduisant son coût d'intervention propre, sur lequel une économie de près de 400 millions de francs allait être réalisée au cours de l'année 1997, et en réduisant ses effectifs, notamment par des mutations vers les armées. Il a précisé qu'au cours de l'année 1997 les effectifs de la DGA devraient diminuer de près de 3.000 personnes et que 1.500 mutations, dont près de 1.100 pour la direction des constructions navales (DCN), seraient réalisées.

Abordant la gestion financière des programmes d'équipements militaires, le délégué général pour l'armement a rappelé que les annulations de crédits très importantes effectuées en 1995 (11,9 milliards de francs) et en 1996 (8,5 milliards de francs) avaient entraîné des reports de charges d'un exercice à l'autre et des intérêts moratoires dont le montant avait atteint 700 millions de francs en 1996. Il a souligné que la situation avait pu être redressée en 1997, le stock de factures restant à payer, qui s'élevait à 10 milliards de francs au début de l'année, ayant été ramené à 3 milliards de francs, et le montant des intérêts moratoires pour 1997 devant être limité à 300 millions de francs. Il a considéré que la DGA avait prouvé, de la sorte, sa capacité à consommer dans de bonnes conditions les crédits d'équipement à condition que ceux-ci soient effectivement disponibles.

S'agissant des crédits d'équipement prévus par le projet de loi de finances pour 1998, il a rappelé que ceux-ci s'élèveraient à 81 milliards de francs, soit une diminution de 8,7 % par rapport au budget voté de 1997 et de 9,7 % par rapport aux ressources prévues par la loi de programmation militaire. Il a exposé les différentes voies retenues pour absorber cette réduction des crédits, qui ont été définies de manière à ne pas affecter les capacités opérationnelles des armées, à moyen et long termes, les contrats industriels déjà passés, et la coopération internationale :

- la recherche d'économies définitives, pour un montant d'environ 2 milliards de francs, qui a conduit par exemple à simplifier le développement du programme Rafale en supprimant un standard intermédiaire, à réduire les crédits de maintien en condition opérationnelle, à réaliser des économies drastiques sur le fonctionnement de la DCN et du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et à réduire d'environ 11 % les crédits d'études amont ;

- le report de l'engagement de certains programmes qui, grâce à un effort de réduction des délais, ne devrait pas reporter les mises en service opérationnel, par exemple pour le développement du programme M51 ou le programme de simulation nucléaire ;

- des moratoires décidés sur certaines commandes, comme pour les missiles Mistral et Eryx, le bâtiment de mesures hydrographiques et océanographiques ou les avions de surveillance maritime ;

- l'étalement de certains programmes, notamment le troisième sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération, reporté d'un an, et le porte-avions Charles de Gaulle décalé de trois mois.

M. Jean-Yves Helmer a estimé que ces mesures n'avaient pas entâché l'exécution des contrats industriels en cours ni remis en cause les coopérations internationales, en précisant toutefois que la suspension du lancement du programme de satellite radar Horus était liée

aussi à l'absence de décision de l'Allemagne sur ce dossier. Il a ajouté à ce propos que la France renforçait ses relations bilatérales avec l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni dans le domaine de l'armement et que des démarches étaient en cours pour doter l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) créé par les quatre pays de la personnalité juridique, si possible en tant qu'organe subsidiaire de l'UEO.

Le délégué général pour l'armement a ensuite déclaré que la DGA contribuerait à la revue des programmes annoncés par le ministre de la défense en vue de mieux cerner, à l'approche de la préparation du budget 1999, la marge de manoeuvre dont disposerait le ministère sur les différents programmes en cours, dans le cadre de l'actuel modèle d'armée. Il a évalué à 27,6 milliards de francs les économies d'ores et déjà acquises sur les programmes, en précisant que, sur ce montant, 7,4 milliards de francs constituaient des économies sur le déroulement de l'actuelle loi de programmation militaire, le restant devant être réalisé entre 2002 et 2015. Il a rappelé que, pour l'ensemble des programmes militaires correspondant au modèle d'armée 2015, un objectif total de 85 milliards de francs d'économies avait été fixé, et il a estimé que cet objectif pouvait être atteint.

M. Jean-Yves Helmer a ensuite évoqué les conséquences de la réduction des crédits budgétaires sur les entreprises travaillant pour la défense. Considérant que les secteurs les plus touchés seraient ceux dont la baisse d'activité était déjà prévue par la loi de programmation et qui disposent de faibles perspectives en matière de diversification et d'exportation, il a jugé plus indispensable encore de poursuivre la restructuration de l'industrie d'armement. Il a notamment cité le secteur de l'électronique de défense dans lequel une importante réorganisation était d'ores et déjà engagée, et les secteurs de l'aéronautique, des munitions et des poudres et explosifs où des réflexions étaient en cours. Il a par ailleurs souligné que la DGA entendait définir de nouvelles relations avec les

industriels en développant une démarche de “ partenariat stratégique ” et en renforçant sa politique en faveur des petites et moyennes entreprises de haute technologie intéressant la défense. Il a considéré que la mise en oeuvre de commandes pluriannuelles globales et la création d'un conseil DGA-Industrie de défense chargé de l'information réciproque et de la concertation, participaient de cette démarche. Enfin, il a indiqué que la DGA avait mis à disposition une bonne part des 11 délégués régionaux au redéploiement industriel et aux restructurations de défense et qu'elle avait mis en place des délégués de sites chargés de suivre la reconversion des établissements réduisant leur activité, afin de mieux contribuer à atténuer les conséquences de la réduction du budget d'équipement.

A l'issue de l'exposé du délégué général pour l'armement, un débat s'est engagé avec les commissaires.

M. Jean Faure s'est inquiété des conditions dans lesquelles les mutations de personnels de la DCN vers les armées, actuellement exclusivement fondées sur le volontariat, pourraient se maintenir à un niveau convenable en 1998. Il a souhaité connaître les perspectives d'activité de la DCN à l'exportation et dans le domaine civil. En ce qui concerne les programmes spatiaux militaires, il a interrogé le délégué général pour l'armement sur la possibilité de poursuivre le programme Horus en l'absence de participation allemande. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les perspectives concrètes que l'on pouvait attendre de l'OCCAR.

M. Serge Vinçon s'est demandé si la revue des programmes engagée par le Gouvernement devrait déboucher ou non sur une nouvelle loi de programmation. Il a souligné, approuvé par **M. Xavier de Villepin, président**, que, si tel devrait être le cas, la crédibilité même de l'exercice de programmation -ou en tout cas de sa traduction législative- se trouverait gravement atteinte puisqu'il s'agirait alors de la quatrième loi de programmation en six ans...

M. Christian de La Malène a alors interrogé le délégué général pour l'armement sur les conséquences des restrictions budgétaires envisagées sur notre politique d'exportation. Il s'est vivement inquiété des suppressions d'emplois qui en résulteraient dans l'industrie de défense. Il a estimé que la réduction des crédits d'équipement de 9,7 % en 1998 imposerait de faire l'effort de réduction des coûts sur une période de temps plus courte. Dans l'hypothèse où le volume des crédits ne retrouverait pas, à partir de 1999, le niveau prévu par la loi de programmation, ce qui paraissait probable, **M. Christian de La Malène** a estimé qu'une véritable impasse financière apparaîtrait qui risquerait de déboucher sur une incohérence majeure de notre politique en matière de défense.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite interrogé le délégué général pour l'armement sur les raisons de l'abandon de la commande pluriannuelle prévue de 48 avions Rafale qui aurait été, à ses yeux, de nature à renforcer considérablement la crédibilité du programme tout en constituant un atout très précieux à l'exportation. Il s'est inquiété des conséquences sur ce programme des réductions de crédits proposées pour 1998 et de celles qui résulteraient d'une éventuelle reconduction de ces mesures dans les années à venir si la théorie dite de " l'encoche " venait à être démentie par les faits. Il a enfin interrogé **M. Jean-Yves Helmer** sur son appréciation de l'armée et de l'industrie de défense américaines à la suite de son récent voyage aux Etats-Unis.

En réponse aux commissaires, **M. Jean-Yves Helmer** a apporté les précisions complémentaires suivantes :

- s'agissant des transferts de personnels de la DGA vers la marine, il a indiqué que 1.500 mutations volontaires devraient être réalisées en 1997 (dont 1.100 pour la DCN) mais que l'exercice serait plus difficile en 1998 ;

- la DCN avait obtenu de bons résultats à l'exportation en 1997, pour des marchés équivalant à 10 milliards de francs, et poursuivait ses efforts dans ce domaine ;

- la diversification de la DCN se poursuivait avec notamment la construction à Brest de plates-formes pétrolières ;

- les fortes réticences allemandes, pour des raisons financières, à s'engager sur les programmes de satellites d'observation militaires Hélios II et Horus, avaient conduit la France à différer d'un an le lancement du programme Horus ; ce délai permettra de conduire une nouvelle réflexion sur le concept à retenir pour ce type de satellite afin d'en réduire le coût ;

- le statut juridique de l'OCCAR faisait en effet à l'heure actuelle l'objet de négociations ; sa position d'organe subsidiaire de l'UEO devrait être soumise à la prochaine réunion ministérielle de cette organisation les 17 et 18 novembre ; si cette solution ne devait pas être retenue, les quatre pays fondateurs de l'OCCAR s'engageraient sur la voie de la conclusion d'un nouveau traité ;

- la revue des programmes engagée par le Gouvernement s'inscrivait aujourd'hui dans le cadre de la théorie de " l'encoche " limitant les restrictions de crédits au budget 1998 ; l'évaluation systématique des marges de manoeuvre sur les programmes en cours permettrait toutefois d'apprécier les conséquences éventuelles de nouvelles restrictions budgétaires ; le délégué général pour l'armement a toutefois souligné que les masses financières nécessaires à la conduite des programmes en cours après 2002 impliquaient déjà un effort de réduction des coûts considérable ; comme l'a indiqué le ministre de la défense, si le niveau des ressources pour 1999 ne pouvait être rétabli, il conviendrait de procéder à une révision de la programmation ;

- l'effort entrepris de réduction de coût des programmes -qui devait conduire, au bout du compte, à une économie globale de l'ordre de 85 milliards de francs- avait déjà permis d'obtenir des résultats substantiels et devrait déboucher sur une diminution des coûts, par rapport aux devis des programmes établis en 1996, proche de 20 % ;

- une décision de commande pluriannuelle concernant le programme Rafale, qui était envisagée pour 1998, demeurerait particulièrement souhaitable, afin de renforcer la crédibilité du programme, notamment à l'exportation ; les commandes pluriannuelles globales sont, d'ailleurs, pratique courante pour l'acquisition d'équipements de défense dans la plupart des pays ; la réduction des crédits envisagée pour 1998 sur le programme Rafale (environ 1 milliard de francs) avait conduit à la suppression d'un standard intermédiaire de cet appareil ;

- la récente réunion des directeurs nationaux d'armement américain, français, britannique et allemand, qui venait de se dérouler aux Etats-Unis, avait souligné l'unité de vues des Européens face à un partenaire américain qui, malgré la bonne volonté affichée, demeurerait un partenaire difficile dans le domaine de la coopération en matière d'armements ; les restructurations industrielles américaines dans ce domaine étaient, certes, impressionnantes mais pouvaient même paraître excessives en faisant disparaître toute concurrence ; enfin, les Etats-Unis n'étaient pas à l'abri du coût excessif de certains programmes, jugés trop ambitieux ou trop marqués par le contexte international de la guerre froide.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Jean Faure**, sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1998 (nucléaire, espace et services communs)**.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que les crédits consacrés au nucléaire, à l'espace et aux services communs représentaient le quart du budget de la défense et se monteraient à 47,2 milliards de francs pour 1998, soit une diminution de 1,9 % par rapport à 1997. Il a toutefois précisé que ce recul aurait été beaucoup plus fort sans plusieurs opérations de transferts de crédits au bénéfice de la DGA. Il a estimé qu'abstraction faite de ces mouvements, les crédits de l'ancienne section commune connaissaient une évolution comparable à celle de l'ensemble du budget de la défense, les crédits du

titre III prévoyant les moyens de la poursuite de la professionnalisation alors que les économies réalisées sur le titre V privaient plusieurs programmes importants d'un niveau de crédits conforme à la loi de programmation, suscitant ainsi de vives inquiétudes pour l'avenir.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord évoqué le service de santé des armées, confronté à la nécessité de remplacer les personnels médicaux fournis par le contingent tout en réalisant une restructuration profonde qui se traduisait par la fermeture de plusieurs hôpitaux militaires et par une participation accrue aux opérations extérieures. Il s'est étonné de la diminution, de plus de 15 %, du budget du service de santé, alors que la loi de programmation prévoyait une stabilité de ses ressources. Observant que cette mesure était justifiée, aux yeux du Gouvernement, par une augmentation attendue des ressources propres du service de santé provenant de son activité hospitalière, il a émis la crainte qu'au cas où ces prévisions plutôt optimistes ne se vérifiaient pas, le fonctionnement de ce service soit gravement affecté par la réduction des ressources budgétaires.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits affectés aux services de renseignement, qui s'élèveront à plus de 1,4 milliard de francs en 1998 et diminueront de 4,8 % tout en permettant l'accroissement des effectifs de la direction générale de la sécurité extérieure et la poursuite de la montée en puissance de la direction du renseignement militaire. Il a rappelé le souhait émis par la commission, depuis plusieurs années, de permettre au Parlement d'être mieux informé dans le domaine du renseignement et il a indiqué qu'il interrogerait à nouveau le ministre sur les suites qu'il entendait réserver aux propositions qui avaient été présentées par la commission à son prédécesseur.

Abordant le budget de la Délégation générale pour l'armement qui se montera à 25 milliards de francs en 1998, il a estimé que cette dernière devait s'attacher à clarifier la gestion financière des crédits d'équipement des

armées, ainsi que l'avait souligné la Cour des Comptes. Il a par ailleurs évoqué l'objectif ambitieux de réduction du coût des programmes d'armement poursuivi par la DGA en observant qu'il pourrait être mis à mal par la réduction des crédits budgétaires qui va perturber le déroulement des programmes et engendrer des surcoûts. Il a également souligné les difficultés rencontrées dans la restructuration de la direction des constructions navales, notamment en ce qui concerne le nombre de mutations volontaires vers les armées.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits relatifs à l'espace, en rappelant combien le développement des programmes spatiaux militaires constituait pour la France et pour l'Europe un enjeu majeur de souveraineté. Il a estimé que les dotations inscrites au projet de budget, qui s'élevaient à 3,1 milliards de francs, se situaient très en retrait par rapport aux engagements pris dans la loi de programmation, qui tablaient sur un budget spatial militaire de 3,5 milliards de francs par an. Il a précisé que la réduction des crédits conduisait à décaler le programme de surveillance de l'espace mais qu'elle traduisait également le moratoire décidé sur le programme d'observation radar Horus, en raison de l'absence d'engagement de l'Allemagne. Il a estimé que les réticences allemandes à s'engager en coopération avec la France sur les programmes spatiaux d'observation, perceptibles depuis plusieurs mois, constituaient un signe très inquiétant car elles fragilisaient considérablement la perspective d'une réelle autonomie stratégique européenne dans ce domaine et renforçaient donc la suprématie américaine.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a enfin traité des questions nucléaires, qui constituent le point le plus important du budget de l'ancienne section commune. Il a tout d'abord constaté que les crédits consacrés au nucléaire en 1998 s'élèveraient à 16,5 milliards de francs, soit 2,5 milliards de francs de moins que le niveau prévu par la loi de programmation. Il a rappelé l'ensemble des

choix majeurs effectués en 1996 pour l'avenir de la dissuasion nucléaire au cours des vingt prochaines années, à savoir l'arrêt des essais et le développement d'un programme de simulation, l'arrêt de la production de matières nucléaires militaires dans les usines de Marcoule et de Pierrelatte, l'abandon de la composante terrestre, la modernisation et le renouvellement des composantes sous-marine et aéroportée. Considérant que l'enveloppe prévue par la loi de programmation avait été calculée au plus juste de manière à garantir la mise en oeuvre de ces choix majeurs, il a estimé que la forte réduction des coûts imposée en 1998 aurait de graves conséquences. Il a précisé que les économies demandées entraînaient d'ores et déjà un décalage d'un an de l'admission en service actif du troisième sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG), un retard du programme d'adaptation de ces sous-marins au futur missile M51 et un décalage d'un an du développement du programme M51 lui-même. Il a également indiqué que la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique verrait son budget réduit de 600 millions de francs par rapport au niveau prévu par la loi de programmation, ce qui représentait une diminution de plus de 8 % entraînant le ralentissement ou le décalage de plusieurs programmes. S'agissant du CEA, il a souligné qu'il était essentiel de préserver la poursuite du programme de simulation, seul à même de garantir la fiabilité et la sûreté des armes nucléaires à l'avenir. Le rapporteur pour avis a déploré la ponction opérée sur les crédits du nucléaire en 1998 en jugeant qu'elle constituait un signe très négatif. Il a remarqué que, si diverses mesures palliatives permettaient d'absorber la diminution des crédits sans remise en cause fondamentale des programmes, les différentes économies réalisées ne feraient en réalité que reporter à plus tard des dépenses inéluctables. Compte tenu de ces éléments, il a estimé que, si le nucléaire ne retrouvait pas dès 1999 le niveau de financement prévu par la programmation, il n'y aurait alors pas d'autre solution que la remise en cause, soit de la modernisation des

armes, soit de la simulation, soit de l'une des deux composantes, ce qui, dans tous les cas, constituerait à ses yeux un très grave affaiblissement de la crédibilité de notre dissuasion nucléaire. C'est pourquoi, a-t-il ajouté, l'entorse très importante faite au respect de la loi de programmation ne pouvait être acceptée, d'autant que le Gouvernement n'avait apporté aucune garantie sur l'évolution de crédits à partir de 1999.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a conclu en soulignant que le caractère inquiétant des mesures intervenues dans le domaine fondamental du nucléaire pesait lourdement dans l'appréciation très défavorable qu'il portait sur le budget de la défense pour 1998.

Un débat s'est ensuite engagé entre les commissaires.

M. Daniel Goulet a estimé qu'au travers de la forte réduction des crédits du nucléaire risquait de se préparer une remise en cause stratégique profonde de notre doctrine, qui devrait nécessairement impliquer les plus hautes autorités de l'Etat.

M. Jacques Genton a rejoint les conclusions du rapporteur pour avis sur ses craintes de mise en cause, pour l'avenir, des capacités nucléaires de la France.

M. Jean Clouet a souhaité obtenir des précisions sur la présence des militaires français à l'étranger, notamment auprès de nos ambassades. Il a souhaité connaître la part des ressources hospitalières dans les crédits du service de santé et s'est inquiété de constater que celles-ci allaient devoir contribuer de manière plus importante encore au fonctionnement courant du service.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac a souhaité connaître le montant des crédits d'équipement du service de santé.

M. Serge Vinçon a indiqué que des événements récents l'avaient conduit à revoir sa position sur le rôle du Parlement en matière de renseignement, qu'il lui apparaissait effectivement utile de renforcer.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné qu'à ses yeux, le Parlement français, à l'image de tous ses homologues des grandes démocraties, devait bénéficier d'une meilleure information dans le domaine du renseignement. Il a estimé que la probable défection allemande sur le programme Horus constituait un indice inquiétant de la dégradation des relations entre la France et l'Allemagne dans le domaine de la défense et il a jugé qu'elle touchait un domaine fondamental pour l'autonomie stratégique de l'Europe. Il a partagé les inquiétudes du rapporteur pour avis sur l'évolution des crédits de la dissuasion nucléaire en rappelant que l'on ne pourrait toucher à la modernisation des armes, à la simulation ou à l'une des deux composantes sans affaiblir gravement notre dissuasion.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- dans le domaine du nucléaire, il importait de ne pas compromettre la transmission des compétences entre les équipes actuelles, qui ont vécu les essais, et les équipes futures ;

- le budget pour 1998 ne prévoyait pas de mesures particulières de redéploiement ou de restriction de postes pour les militaires affectés dans les ambassades ;

- les ressources du service de santé provenaient à 49 % en 1997 de l'activité propre des hôpitaux militaires ;

- les crédits d'équipement du service de santé passeront de 128 à 102 millions de francs de 1997 à 1998.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé que la commission ne voterait sur l'ensemble des crédits de la défense pour 1998 qu'après avoir entendu tous ses rapporteurs pour avis.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis** de **M. Michel Alloncle** sur les crédits du ministère

de la défense, inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1998 (gendarmerie)**.

Après avoir indiqué que le projet de budget prévoyait une progression des crédits de la gendarmerie de 3,5 % en 1998 et la création de 811 postes budgétaires supplémentaires, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a relevé que cette double évolution s'expliquait, d'une part, par la budgétisation des ressources procurées auparavant par des fonds de concours et, d'autre part, par l'augmentation des missions confiées à la gendarmerie.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite demandé si les moyens dévolus par le projet de loi de finances pour 1998 permettraient de répondre aux objectifs que l'arme s'était assignés dans le cadre du plan d'action " gendarmerie 2002 ".

Abordant la question des effectifs, **M. Michel Alloncle** a d'abord rappelé les facteurs d'accroissement des missions :

- l'augmentation de 7,7 millions d'habitants dans la zone placée sous la responsabilité exclusive de la gendarmerie entre 1990 et 2015 ;
- les difficultés particulières des missions accomplies dans les zones périurbaines ;
- l'ouverture des frontières et la multiplication des flux de personnes entre pays.

Selon le rapporteur pour avis, si le projet de budget donnait à la gendarmerie des personnels supplémentaires conformément aux objectifs fixés par la loi de programmation, l'augmentation des effectifs d'ici 2002 reposerait exclusivement sur le recrutement des volontaires dont la rémunération, de l'ordre de 4.000 francs, les placerait en concurrence avec les " emplois-jeunes " payés au niveau du Smic. Le problème de la qualité de la ressource présentait également pour **M. Michel Alloncle** un sujet d'incertitude préoccupant pour l'avenir.

Cependant, selon le rapporteur pour avis, la répartition des personnels et l'adaptation des hommes à l'exercice de leurs missions exigeaient également une volonté politique. Il s'est inquiété des conditions du recours par la gendarmerie aux " agents locaux de médiation " créés dans le cadre du plan " emplois-jeunes ". En effet, d'après le rapporteur pour avis, recrutés à l'initiative des collectivités, ces postes seraient placés sous la responsabilité des maires ; leurs modalités d'emploi restaient imprécises, leur formation représenterait une charge pour la gendarmerie, enfin, leur activité échapperait en dernier ressort à l'autorité de l'arme.

Pour **M. Michel Alloncle**, il convenait plutôt de privilégier une utilisation plus rationnelle des effectifs disponibles, d'une part en recentrant les gendarmes sur leurs activités opérationnelles et en limitant les charges liées aux transfèvements judiciaires, d'autre part en favorisant les redéploiements d'unités à travers une application effective de la loi de programmation et d'orientation sur la sécurité de 1995 ainsi qu'un allègement du dispositif actuel de la gendarmerie en zone de police d'Etat, afin de libérer des effectifs au profit des zones périurbaines où la gendarmerie était seule compétente. Pour le rapporteur pour avis, ces redéploiements ne remettraient pas en cause le maillage territorial de la gendarmerie qui permettait de garantir une intervention dans un délai maximal de 20 minutes en cas de besoin et représentait, à ce titre, un élément essentiel de la sécurité de nos concitoyens.

Evoquant ensuite les moyens de fonctionnement de la gendarmerie, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a insisté sur deux sujets d'inquiétude :

- la permanence de déficits structurels sur certains postes de dépense, et notamment en matière d'opérations de maintien de l'ordre dont les frais étaient couverts par une dotation de 133 millions de francs dans le projet de budget, alors que les dépenses sur ce poste étaient estimées à un montant de 300 millions de francs ;

- la budgétisation des fonds de concours alimentés par les sociétés d'autoroutes, qui permettaient de financer près des deux tiers des effectifs des formations de gendarmerie en service sur le réseau autoroutier. Comme l'a indiqué le rapporteur, les fonds de concours, jugés incompatibles avec le caractère régalien des missions accomplies par la gendarmerie à la suite d'une décision du Conseil d'Etat d'octobre 1996, seraient remplacés par une redevance destinée à se fondre dans les recettes de l'Etat sans que la gendarmerie ait toutefois la garantie de retrouver, en dotation budgétaire, un montant correspondant à celui que lui procuraient les fonds de concours ; ainsi, alors que la contribution des fonds de concours en 1998 aurait dû rapporter 600 millions de francs, les crédits correspondant à la budgétisation de cette ressource dans le projet de loi de finances s'élevaient à 503 millions de francs. Selon **M. Michel Alloncle**, cette évolution apparaissait d'autant plus préoccupante que le réseau autoroutier s'accroissait en moyenne de quelque 300 kilomètres supplémentaires par an. En conséquence, il a souhaité que le Gouvernement s'engage à garantir à la gendarmerie une dotation correspondant au montant de la redevance perçue auprès des sociétés d'autoroutes.

Enfin, le rapporteur pour avis a évoqué les équipements de la gendarmerie et souligné à cet égard quatre incertitudes majeures :

- les conditions de remplacement du parc des blindés, après le retrait de 121 blindés en 1997, alors que le renouvellement partiel ne commencera qu'en 2002 ;

- l'équipement des réserves, inadapté et coûteux, qui ne correspondait pas à l'ambition inscrite dans la loi de programmation de créer une réserve resserrée et plus efficace ;

- la récurrence des annulations de crédits (plus de 90 millions de francs d'autorisations de programmes et 90 millions de francs de crédits de paiement ayant fait l'objet de régulations budgétaires en 1997) ;

- la baisse de 13 % des crédits liés aux infrastructures, qui conduisait le Gouvernement à vouloir se défausser sur les collectivités locales de la charge que représentait la construction de casernements, en étudiant les moyens de développer la participation des collectivités sans aide de l'Etat.

M. Michel Alloncle a conclu en soulignant qu'au regard des missions éminentes qui lui étaient assignées, les dotations attribuées à la gendarmerie pour 1998 laissaient planer beaucoup d'inquiétudes sur l'avenir et que l'on ne pouvait demander plus et mieux à une institution sans lui donner les moyens nécessaires.

M. Daniel Goulet, après avoir relevé que les sociétés concessionnaires d'autoroutes invoquaient souvent l'absence de ressources suffisantes pour entreprendre la construction de tronçons d'autoroutes supplémentaires, s'est inquiété des conditions de substitution d'une redevance aux fonds de concours utilisés par la gendarmerie pour financer une partie essentielle de ses unités d'autoroutes. **M. Michel Alloncle** a précisé que les ressources procurées par la redevance en 1998 devraient s'élever à 600 millions de francs, tandis que la dotation attribuée à la gendarmerie au titre de la budgétisation des fonds de concours s'élevait à 503 millions de francs.

Le rapporteur a indiqué, à l'intention de **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac**, que la gendarmerie avait obtenu que puissent être commandés, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1998, deux hélicoptères qui viendraient s'ajouter aux quatre hélicoptères cédés par l'armée de l'air et l'armée de terre en 1997.

M. Maurice Lombard, après avoir reconnu que les missions exercées par la gendarmerie sur les autoroutes relevaient des pouvoirs régaliens de l'Etat, a estimé que la situation des hélicoptères de la gendarmerie lui paraissait plus inquiétante que celle des blindés, car elle risquait d'hypothéquer durablement les opérations de sécurité de la gendarmerie. Selon **M. Michel Alloncle**, ce n'était pas

la remise en cause des fonds de concours autoroutiers qui lui paraissait préoccupante, mais plutôt les conditions de budgétisation de ces ressources désormais procurées par une redevance. Il a en outre précisé que les blindés de la gendarmerie pouvaient servir dans des opérations de maintien de l'ordre. Il s'est inquiété, par ailleurs, de la réglementation européenne interdisant le survol des zones urbaines par des hélicoptères monoturbiné et, donc, de l'obligation à moyen terme, pour la gendarmerie, de remplacer ses appareils actuels par des hélicoptères biturbines plus coûteux.

M. Régis Ploton s'est interrogé sur les conditions d'emploi des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) sur les autoroutes. **M. Michel Alloncle** a rappelé que les PSIG intégrés au sein des compagnies n'avaient pas pour vocation première d'intervenir sur les autoroutes.

MM. Régis Ploton et **Serge Vinçon** se sont inquiétés des conséquences de la baisse des crédits de fonctionnement sur l'activité quotidienne des brigades territoriales.

Enfin, **M. Michel Alloncle** a indiqué à **M. Xavier de Villepin, président**, que le programme Rubis serait achevé à l'échéance prévue, à la fin de l'an 2000.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé que la commission ne voterait sur l'ensemble des crédits de la défense pour 1998 qu'après avoir entendu tous ses rapporteurs pour avis.

La commission a enfin eu un échange de vues sur ses **missions d'information à l'étranger en 1998**. Elle a, comme les années précédentes, retenu le principe d'une mission principale, d'environ une semaine, où pourrait être représenté chacun des groupes politiques du Sénat, et de quelques missions ponctuelles de quelques jours, composées chacune de deux ou trois sénateurs.

Elle a décidé d'effectuer sa mission principale de 1998 **en Indonésie** ou -si les dates ne le permettaient pas- en

Malaisie, à l'occasion d'une des interruptions de la session parlementaire unique, en février ou, de préférence, en avril 1998. **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné qu'une telle mission permettrait de s'informer sur l'évolution de la situation de ces pays émergents d'Asie du sud-est, bénéficiant d'une forte croissance mais touchés par la récente crise financière, et de faire le point sur nos relations bilatérales avec ces pays qui, quoiqu'en progression, restent encore peu importantes.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 4 novembre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, et de M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé, sur le projet de loi n° 70 (1997-1998) adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 1998.**

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a d'abord indiqué que le projet de loi de financement de la sécurité sociale avait été établi alors que les prévisions faisaient apparaître un déficit de 37 milliards de francs en 1997 et de 33 milliards de francs en 1998.

Elle a affirmé qu'il comportait un ensemble de mesures permettant de ramener le déficit pour 1998 à 12 milliards de francs. Cette première étape du redressement conduirait, si la croissance économique assurait le dynamisme des recettes, à un retour à l'équilibre dès 1999.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a présenté les trois exigences qui avaient présidé à la préparation du projet de loi : réformer le mode de financement de la sécurité sociale pour la doter d'une assiette de recettes dynamique et équilibrée, tendre vers plus de justice et de solidarité et répondre aux besoins croissants de nos concitoyens en matière de santé.

Evoquant d'abord la réforme du financement de la sécurité sociale, elle a observé que le transfert de grande ampleur des cotisations maladie vers la contribution sociale généralisée (CSG) doterait la sécurité sociale d'une assiette de financement élargie à l'ensemble des revenus. En effet, une assiette trop concentrée sur les revenus du

travail fragilisait la sécurité sociale et renchérisait le coût du travail.

Le transfert se traduira par un accroissement substantiel du pouvoir d'achat des salariés et de la grande majorité des non-salariés et le pouvoir d'achat de la quasi-totalité des retraités et des chômeurs imposables qui acquittent la CSG sera préservé.

Le ministre a indiqué que cette réforme serait prolongée par celle de l'assiette des cotisations patronales.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a justifié la définition des mesures relatives à la branche famille par le déficit de cette branche ainsi que par un souci de justice et de solidarité.

Elle a indiqué que la mise sous condition de ressources des allocations familiales permettrait de corriger l'iniquité de notre système actuel, le cumul des prestations familiales et du quotient familial aboutissant à une augmentation substantielle de l'aide avec le revenu. Seulement 4 % des familles avec enfant seraient concernées par cette mesure.

Constatant que beaucoup préféreraient qu'une solution de nature fiscale soit trouvée, elle a affirmé qu'une réflexion d'ensemble serait engagée prochainement sur la politique familiale.

Evoquant la réduction de l'aide publique à la garde à domicile (AGED), elle a justifié cette mesure par son niveau manifestement excessif par rapport à l'aide accordée à d'autres modes de garde.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a conclu que les mesures proposées dans le projet de loi de financement devaient être considérées comme des mesures d'urgence prises en attendant que la réflexion d'ensemble sur la politique familiale ait abouti.

Le ministre a ensuite évoqué la politique de santé du Gouvernement, qui repose sur la volonté d'assurer à tous l'accès à des soins de qualité et d'améliorer le système de

santé pour utiliser au mieux les ressources qui lui sont allouées.

Elle a indiqué que cette politique de santé serait conduite en concertation avec les professionnels de santé, les citoyens et leurs représentants à l'occasion notamment d'états généraux de la santé.

Elle a justifié la fixation à 2,2 % du taux d'évolution de l'objectif des dépenses d'assurance maladie par le fait que ce taux était inférieur à celui de l'évolution des recettes et qu'il permettrait de répondre aux besoins prioritaires des personnes âgées et des handicapés et de desserrer la contrainte pesant sur les budgets hospitaliers.

A cet égard, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a indiqué qu'un nouvel exercice de planification sanitaire serait lancé dès la fin de l'année. Il associera plus étroitement les populations concernées et leurs élus.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a en effet estimé que les décisions aussi importantes pour l'avenir de notre tissu hospitalier ne pouvaient être prises par de seuls techniciens tels que les directeurs de l'agence nationale d'hospitalisation.

En conclusion, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a annoncé que la dette de la sécurité sociale serait reprise à hauteur de 87 milliards de francs, la charge d'intérêt du régime général étant ainsi allégée de 3 milliards de francs.

Elle a estimé que cette reprise de dette serait une contribution majeure au redressement des comptes de la sécurité sociale.

M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres généraux et l'assurance maladie, a demandé au ministre sur quelles études le Gouvernement s'était appuyé pour mesurer les effets macro-économiques du transfert de cotisations d'assurance maladie vers la contribution sociale généralisée.

Il lui a aussi demandé comment s'appliquerait la disposition prévue au III de l'article 3 du projet de loi, qui prévoit des taux particuliers de cotisations d'assurance maladie pour les personnes travaillant en France mais fiscalement domiciliées à l'étranger et qui, par conséquent, n'acquittent pas la CSG, et quel serait le régime applicable aux résidents français travaillant à l'étranger.

Il a souhaité connaître la manière dont elle comptait rétablir durablement l'équilibre financier de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Il a enfin interrogé le ministre sur l'objet et le calendrier des états généraux de la santé et sur les moyens par lesquels les élus seraient mieux associés aux décisions concernant la planification hospitalière.

Répondant à **M. Charles Descours, rapporteur**, sur la contribution sociale généralisée, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a précisé que le projet de loi de financement de la sécurité sociale visait à faire contribuer l'ensemble des revenus au financement de la sécurité sociale, sachant que l'assiette des cotisations sociales a baissé de 1 % par an depuis dix ans, et à rendre plus justes les prélèvements sociaux.

Concernant les compensations, elle a considéré que les mécanismes avaient été clarifiés avec les professions concernées, notamment les agriculteurs et les professions libérales. Elle a indiqué que 80 % des non-salariés non agricoles bénéficieraient d'un gain de pouvoir d'achat au terme du transfert des cotisations vers la CSG et que celui-ci ne devenait pénalisant que pour les personnes dont les revenus étaient supérieurs à 235.000 francs par an. Elle a estimé que le système des travailleurs indépendants basé sur les cotisations et qui était auparavant totalement dégressif devenait, grâce au basculement vers la CSG, un système proportionnel.

Elle a confirmé la mise en place, pour les étrangers travaillant en France et dont le domicile fiscal se trouve

hors du territoire national, de cotisations maladie spécifiques pour éviter les effets d'aubaine leur permettant de bénéficier sans cotisation d'une couverture maladie gratuite. En revanche, pour les travailleurs frontaliers, elle a précisé qu'aucune modification n'était envisagée par rapport à l'exonération de CSG dont ils bénéficient actuellement.

S'agissant de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), elle a observé que les difficultés de financement concernaient l'ensemble des régimes spéciaux et que le Gouvernement comptait faire le point sur la situation de chacun d'entre eux en 1998. Elle a précisé que le Gouvernement avait écarté l'idée d'une augmentation des cotisations de la CNRACL mais compte tenu des difficultés de trésorerie prévues en fin d'année, le recours à l'emprunt serait sans doute nécessaire.

Puis **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a abordé l'objet et le calendrier des états généraux de la santé. Il a annoncé que dès le début de l'année prochaine seraient organisés des débats dans les régions et avec les élus sur la politique de santé publique et de prévention, notamment dans les aspects de la vie quotidienne, par exemple, pour la prise en charge des personnes âgées. Il a précisé que les élus participeraient aux schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale (SROS) et qu'une réunion au plan national aurait lieu en juin ou septembre prochain.

Il a ensuite décliné les priorités dégagées par la Conférence nationale de santé de 1997 : le renforcement de la prévention et de la promotion de la santé des enfants, des adolescents et des jeunes, l'amélioration de la prévention, du dépistage et de la prise en charge des cancers, la diminution de l'incidence des infections iatrogènes et des infections nosocomiales, l'incitation à l'innovation et la lutte contre les surconsommations de médicaments.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse, a interrogé Mme Martine Aubry sur le sort réservé par le Gouvernement à la loi du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite.

Il s'est enquis des intentions du Gouvernement s'agissant des mécanismes de revalorisation des pensions de retraite.

Enfin, il a souhaité connaître les intentions précises du Gouvernement à l'égard de la prestation spécifique dépendance et a interrogé Mme Martine Aubry sur le calendrier prévu pour la mise en place de la réforme de la tarification.

En réponse à M. Alain Vasselle, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a indiqué qu'aucun décret n'était sorti pour l'application de la loi du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite. Elle a déclaré que le Gouvernement n'entendait pas donner suite à la création des fonds de pension sans avoir préalablement engagé une réflexion sur l'avenir de nos régimes de retraite. Elle a affirmé que la répartition devait rester le coeur de notre système de retraites et considéré que la création des fonds de pension risquait de pénaliser les systèmes de retraite existants en permettant de substituer un salaire différé à un salaire immédiat. Cette opération réduisait le montant des cotisations sociales prélevées au profit des régimes de retraite par répartition.

S'agissant du mode de revalorisation des pensions de retraite, le ministre a indiqué que le Gouvernement examinerait le sujet au cours de l'année 1998. Elle a souligné que l'indexation des retraites sur les salaires nets coûterait en année pleine 4 milliards de francs en 1999 et 22 milliards de francs en 2005.

Elle a ajouté que le maintien du pouvoir d'achat des retraités passait aussi par la stabilité des prélèvements pesant sur eux. Elle a affirmé que les gouvernements précédents avaient multiplié les prélèvements sur les

retraites diminuant ainsi de 4 points le pouvoir d'achat des retraités.

S'agissant de la prestation spécifique dépendance, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a distingué le cas du domicile et de l'établissement.

Evoquant la prestation spécifique dépendance en établissement, elle a indiqué que certains départements refusaient toujours le versement de cette prestation aux personnes âgées dépendantes vivant en établissement. En outre, les montants de prise en charge variaient de 1 à 10, ce qui se traduisait par une rupture d'égalité importante entre les personnes âgées.

Elle a, en outre, indiqué qu'elle procéderait à l'installation, le 25 novembre 1997, du Comité national de coordination gérontologique ; à cette occasion, un bilan serait présenté aux membres du comité.

Evoquant la prestation spécifique dépendance à domicile, **Mme Martine Aubry** a souligné que les tarifs horaires retenus par certains départements étaient inférieurs à 50 francs, ce qui conduisait à éliminer les services d'aide à domicile au profit du gré à gré. Elle a ajouté qu'un tel niveau de prise en charge ne permettrait pas de professionnaliser le soin à domicile.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a fait part de son souhait de repenser rapidement l'ensemble du système d'aide à domicile. Elle a précisé qu'elle confierait, dans les prochains jours, à une personnalité une mission de réflexion sur cette question.

S'agissant de la réforme de la tarification des établissements, **Mme Martine Aubry** a déclaré que celle-ci interviendrait avant l'été.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, est alors intervenu pour souligner le manque de professionnalisme qui caractérisait souvent certaines associations d'aide à domicile.

Mme Martine Aubry a reconnu qu'il s'agissait là d'un vrai problème et s'est déclarée favorable à une procédure d'accréditation de ces associations.

M. Alain Vasselle s'est alors interrogé sur les problèmes qu'allait susciter pour la formation des intervenants à domicile la suppression des crédits de formation au certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD).

M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille, a interrogé Mme Martine Aubry sur son intention de procéder à un réexamen d'ensemble de la politique à l'égard des familles. Il a souhaité savoir quels principes guideraient cette réflexion et selon quelles modalités le Gouvernement allait procéder.

Il a également interrogé Mme Martine Aubry sur le sort réservé à la Conférence de la famille et au rapport préparatoire de la conférence du mois de mars 1997, rédigé par Mme Hélène Gisserot.

En réponse à M. Jacques Machet, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a souligné que la famille restait pour elle la cellule de base de la société. Elle a considéré qu'un accord pouvait intervenir entre les différentes familles de pensées politiques sur le rôle de la famille.

Elle a estimé que la politique familiale devait, avant tout, consister en un transfert financier des personnes sans charge de famille vers les familles et que le rôle de l'Etat devait être d'apporter une aide complémentaire aux familles les plus défavorisées.

Elle a souligné que le système d'aide aux familles était aujourd'hui progressif et privilégiait les familles les plus favorisées.

Evoquant la mise sous condition de ressources des allocations familiales, **Mme Martine Aubry** a estimé que d'autres solutions étaient envisageables, telles que l'imposition des allocations familiales ou la diminution du pla-

fond du quotient familial. Elle a cependant souligné que ces solutions alternatives posaient le problème du reversement à la branche famille des sommes perçues par le budget de l'Etat.

En réponse à M. Jacques Machet, elle a précisé que la Conférence de la famille serait réunie l'année prochaine, comme le prévoit la loi, et que le rapport établi par Mme Hélène Gisserot constituait un élément utile de réflexion.

M. Jean Chérioux a interrogé le ministre sur le montant global des admissions en non-valeur dans la comptabilité des hôpitaux. Evoquant la réduction d'impôts pour les emplois familiaux, il a affirmé qu'elle se traduisait déjà par des suppressions d'emplois ou des réductions d'horaires. Il a demandé au ministre quel était le nombre d'enfants concerné par les mesures prises dans le cadre du projet de loi financement en matière d'allocations familiales et d'allocation pour la garde d'enfant à domicile.

M. François Autain a demandé au ministre quel était le pourcentage des prestations familiales d'ores et déjà placé sous condition de ressources. Evoquant le bilan -qu'il a jugé peu satisfaisant- de la distribution du carnet de santé aux assurés sociaux, il a indiqué qu'il conviendrait d'accélérer la mise en place de la carte Sésame-Vitale.

Il a interrogé le ministre sur l'attitude qu'adopterait le Gouvernement face aux projets de filières de soins présentés par les assureurs privés. Il s'est enfin inquiété de la coordination des aides attribuées par les deux fonds hospitaliers créés par le projet de loi de financement et le projet de loi de finances et du rôle des directeurs d'agences régionales en la matière.

M. Jean-Pierre Cantegrit, reprenant la question de M. Charles Descours, a interrogé le ministre sur la situation des citoyens français domiciliés en France et qui travaillent à l'étranger à la suite de la réforme du financement de l'assurance maladie.

M. Louis Boyer a demandé au ministre quelles mesures il comptait prendre pour améliorer le statut des praticiens hospitaliers et réformer les études médicales.

Evoquant le dépistage systématique du cancer du sein, il a demandé quelles seraient les modalités de son financement.

M. Alain Gournac a fortement contesté la rétroactivité de la mesure de diminution de l'allocation de garde pour l'emploi à domicile contenue dans le projet de loi de financement.

M. Dominique Leclerc a évoqué la nécessité d'orienter les jeunes médecins qui le souhaitent vers la médecine d'urgence.

Il a souhaité que les médecins exerçant dans de grands centres hospitaliers puissent faire bénéficier de leurs compétences les hôpitaux de proximité.

M. Guy Fischer a demandé au ministre si elle ne craignait pas l'aggravation des disparités entre les établissements de santé publics et privés.

Il l'a interrogée sur les moyens qu'elle comptait mettre en oeuvre en faveur de la médecine scolaire et universitaire.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a demandé au ministre si elle avait procédé à une évaluation du coût de la régularisation des étrangers en situation irrégulière pour la caisse nationale d'allocations familiales.

Répondant à **M. Jean-Pierre Fourcade, président, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a estimé que la CNRACL enregistrait un déficit structurel qui va au-delà du simple problème des versements de surcompensation. S'agissant de la politique hospitalière, elle a en outre précisé qu'un projet de réforme donnerait aux élus une place plus importante dans la définition des schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale (SROS).

Sur l'impact des régularisations concernant les étrangers à l'égard des régimes sociaux, elle a rappelé que 130.000 demandes avaient été déposées et que pour l'instant 10.000 autorisations seulement avaient été accordées. Elle a relevé que l'impact était aujourd'hui difficile à mesurer compte tenu du fait qu'une partie de ces étrangers bénéficie déjà des prestations de sécurité sociale, par exemple en tant que parents d'enfants français, mais que cet impact serait en tout état de cause limité.

S'agissant de la politique familiale, elle s'est étonnée des divergences de chiffrage sur l'impact des mesures du Gouvernement alors que celui-ci prend en compte des données tout à fait publiques. Ainsi, elle a confirmé que seules 8 % des familles percevant les allocations familiales seraient touchées par la mise sous condition de ressources, que 0,25 % des foyers fiscaux seraient touchés par la mesure de déduction d'impôt pour emplois familiaux et 30.000 familles par le cumul des mesures AGED et déduction d'impôt. Elle a précisé que seul un quart des familles employait quelqu'un à plein temps et que pour ces dernières le surcoût serait d'environ 2.700 francs par mois (y compris la diminution de réduction fiscale pour les emplois familiaux).

S'agissant du risque de développement du travail au noir, elle a estimé que l'on ne pouvait fonder une argumentation sur les perspectives d'infractions à la législation et que si de tels comportements devaient se multiplier, il conviendrait alors d'étudier la possibilité de contrôle à domicile ; elle a insisté, en outre, sur l'importance du financement public des emplois à domicile dans notre pays. **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a rappelé le coût élevé des emplois dans les crèches. **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a estimé que le coût pour la collectivité d'un emploi à domicile est aujourd'hui près du double d'une place en crèche.

Répondant à M. Jean Chérioux, elle a indiqué qu'il n'y aurait aucun impact, sauf cas exceptionnels, pour les employés travaillant au service des personnes âgées,

compte tenu notamment de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient déjà les personnes de plus de 70 ans.

S'agissant des Français de l'étranger, elle a annoncé qu'elle transmettrait dans quelques jours un courrier à M. Jean-Pierre Cantegrit sur les conditions de leur assujettissement à la CSG, cette question devant être considérée conjointement à celle des travailleurs frontaliers.

Répondant à M. François Autain, elle a rappelé que les prestations familiales sous condition de ressources représentaient déjà 42 % du total de celles-ci.

Abordant la question des admissions en non-valeur dans les hôpitaux, **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a précisé qu'il n'avait pas d'évaluation globale mais que celles-ci s'élevaient à environ 500 millions de francs pour l'Assistance publique de Paris. En réponse à MM. Jean Chérioux et Charles Descours, rapporteur, il a précisé que la dette algérienne était en cours d'apurement mais qu'il y avait une contrainte pour les admissions aux urgences qui rendait difficile la diminution des factures non recouvrées.

Concernant le carnet de santé, il a déclaré que cette mesure n'était pas une réussite compte tenu de son coût (250 millions de francs) et de sa faible utilisation (moins de la moitié des consultations).

Sur le projet proposé par la société AXA assurances, il a indiqué qu'il n'accepterait pas un dispositif remettant en cause l'universalité de l'assurance maladie, même s'il étudiait avec intérêt les propositions les plus audacieuses. Il a confirmé l'affectation de 500 millions de francs sur le fonds de modernisation du tissu hospitalier, dépenses qui devraient contribuer à l'ensemble de la transformation des équipements hospitaliers.

Répondant à M. Louis Boyer sur la réforme des études médicales, il a souligné la nécessité d'une réforme conjointe du statut du praticien hospitalier et de l'interne, notamment en ce qui concerne les matières ensei-

gnées. Il a notamment insisté sur la nécessité de former davantage d'anesthésistes et sur l'intérêt pour les internes de centres hospitaliers universitaires (CHU) d'aller enseigner dans les centres hospitaliers régionaux (CHR).

S'agissant des besoins de santé, il s'est dit favorable non pas à une réduction forfaitaire des équipements, mais à une prise en compte des besoins au plan local, avec notamment l'utilisation de structures mobiles et de la mise en commun des matériels spécialisés.

Il a souhaité par ailleurs un décloisonnement des activités de la médecine scolaire et de la médecine de ville.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet** sur le projet de loi de finances pour 1998 (**logement social**).

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a déclaré qu'à périmètre identique, le montant des crédits budgétaires en faveur du logement devait s'élever à 47,7 milliards de francs lorsque l'on considérait les crédits affectés au budget général et aux comptes d'affectation spéciale, soit une hausse de 6,4 % par rapport à la loi de finances initiale de 1997. Il a également noté que le seul montant inscrit en budget général (dépenses ordinaires + crédits de paiement) était en baisse de près de 1,3 % à 39,833 milliards de francs.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a rappelé que le ministre avait défini quatre priorités à son action qui privilégiaient des objectifs complémentaires : une augmentation des aides à la personne en réponse à la baisse des revenus des locataires, une baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les travaux dans les logements sociaux, la poursuite de l'effort de construction et une relance de l'activité dans le bâtiment.

Le rapporteur pour avis a estimé que la philosophie générale de ce budget était donc largement inspirée par un souci d'améliorer la solvabilité des ménages les plus défavorisés et d'améliorer l'offre de logements sociaux collectifs

en quantité comme en qualité, à travers l'effort de réhabilitation et de construction. Il a toutefois regretté que la poursuite de la politique d'accèsion à la propriété semblait marquer le pas alors qu'elle répondait à un souhait des Français et qu'elle constituait un élément indispensable pour permettre une " meilleure fluidité de la chaîne du logement " ; par ailleurs, il a estimé que les intentions du Gouvernement en matière de logement des personnes les plus en difficulté restaient encore à préciser.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, est alors revenu sur les quatre priorités du Gouvernement.

Il a rappelé que la première action consistait en une actualisation et une revalorisation des aides au logement : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement social (ALS) et l'allocation de logement familial (ALF) étant augmentées dans leurs montants pour un coût total qui s'élevait à 2,925 milliards de francs.

Le rapporteur pour avis a souligné que le budget pour 1998 des aides personnelles au logement s'élevait ainsi à 32,65 milliards de francs, en augmentation de 9,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1997.

Il a toutefois observé une double tendance qui se caractérisait par une augmentation du nombre de bénéficiaires de ces aides et une baisse des revenus de ces bénéficiaires. Il a souhaité replacer la hausse des crédits décidée par le ministre dans le cadre du contexte économique marqué par une moindre solvabilité des ménages du fait notamment de la progression du chômage.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a tenu à faire observer que le budget du secrétariat d'Etat au logement jouait un rôle indispensable d'amortisseur de la dégradation de la situation sociale, qui ne pouvait être ignoré.

Le rapporteur pour avis a déclaré que la deuxième action concernait la réduction du taux de la TVA de 20,6 % à 5,5 % pour les travaux de réhabilitation, de transformation et de rénovation des logements sociaux. Il a rappelé

que le secrétariat d'Etat avait estimé que cette mesure équivalait à une réduction de 12 % du coût des travaux. Le rapporteur pour avis a considéré que cette disposition devrait avoir un impact sur l'effort de réhabilitation. Il a noté que cette mesure était applicable aux opérations de réhabilitation qui bénéficiaient actuellement d'une subvention sous la forme d'une prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALU-LOS), aux opérations de production de logements locatifs dans l'ancien (acquisition-amélioration) et aux rénovations financées sur fonds propres. Il a fait observé que cette disposition s'inspirait de celle prévue dans la loi de finances pour 1997 qui avait réduit de 20,6 % à 5,5 % le taux de TVA sur les travaux neufs en supprimant les subventions budgétaires précédentes affectées à ces travaux.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a déclaré qu'à la suite de la mesure de l'année dernière, cette baisse uniformisait pour les bailleurs sociaux le régime de la TVA sur les travaux et consacrait, avec un taux de 5,5 %, l'ensemble du champ du logement social comme un bien de première nécessité. Pour tempérer cette appréciation favorable, il a souligné qu'une baisse brutale du taux de TVA dans un contexte marqué par une reprise économique pourrait donner lieu à une hausse des prix des prestations tout autant qu'à une augmentation du volume des travaux. Par ailleurs, il a estimé que cette disposition pourrait accentuer le clivage entre les logements sociaux et les logements intermédiaires qui ne bénéficiaient pas du même dispositif.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a déclaré que la troisième décision du Gouvernement consistait en une augmentation des subventions au logement social pour un montant de 233 millions de francs en autorisations de programme. Il a considéré que les objectifs étaient identiques à ceux fixés l'année dernière, soit un total de 80.000 logements financés par les prêts locatifs aidés (PLA) comprenant 50.000 PLA ordinaires et 30.000 PLA-très sociaux (PLA-TS). Il a rappelé que les

PLA-TS étaient des logements très sociaux, dont les loyers étaient plafonnés à 80 % de celui des PLA ordinaires, et qui étaient réservés à des ménages ayant des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources. Le rapporteur pour avis a considéré que ce surcroît de moyens correspondait à une réévaluation budgétaire des coûts unitaires de subvention des PLA-TS. Il a souligné que le ministre avait décidé un programme spécifique de 10.000 PLA-TS parmi les 30.000 qui devraient bénéficier d'une subvention majorée dont le taux serait porté à 20 % afin de répondre aux besoins des ménages qui ne rencontraient pas seulement un problème de ressources, mais également des difficultés d'insertion. Par ailleurs, le rapporteur pour avis a fait part d'un programme de 5.000 PLA " reconstruction-démolition ". Il devrait s'agir, selon lui, de PLA bénéficiant de la TVA à taux réduit (PLA " fiscaux ") et subventionnés à hauteur de 50.000 francs afin de démolir les logements sociaux vétustes. Il a précisé que les collectivités locales devraient être associées à ce programme.

Puis, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a indiqué que la quatrième action décidée par le Gouvernement intéressait la réhabilitation. Il a considéré que l'objectif était ambitieux puisque le financement de 120.000 réhabilitations de logements sociaux avait été annoncé. Il a souligné que cet effort de réhabilitation bénéficierait des taux réduits de la TVA et d'une subvention maintenue au taux de 10 %. Il a noté par ailleurs qu'un effort sensible était prévu pour la réhabilitation des logements privés, les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui bénéficiaient aux propriétaires bailleurs privés étant augmentés de 200 millions de francs pour être portés à 2.200 millions de francs ; de même, il a déclaré que les crédits destinés à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), qui bénéficiaient aux propriétaires occupants à ressources modestes, augmentaient pour atteindre 800 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a observé qu'un crédit d'impôt de 15 % (à concurrence de 8.000 francs pour un couple) ou

un remboursement des sommes correspondant pour les personnes non imposables était institué pour trois ans, pour les particuliers (locataires et propriétaires occupants) effectuant certains travaux à l'intérieur du logement (entretien et revêtements).

Comme pour l'action précédente en faveur de la construction de logements sociaux, il a considéré que les objectifs étaient assez proches de ceux de l'année dernière mais que leur faisabilité budgétaire avait été améliorée.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a constaté que des limitations significatives avaient été apportées au dispositif du prêt à taux zéro. Il a rappelé que ce dispositif avait été institué en octobre 1995 en remplacement des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et des mesures fiscales qui y étaient attachées et qu'il permettait de financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou d'acquisition-amélioration d'un logement existant de la part de personnes de condition modeste. Il a déclaré que ce dispositif était très important pour permettre l'accession à la propriété de personnes de condition modeste même si des risques liés au surendettement ne pouvaient être écartés.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a estimé que le Gouvernement n'avait pas supprimé le dispositif, mais que l'on sentait bien qu'il n'était plus une priorité, de même que l'ensemble des formes de logements intermédiaires. Il a noté que les autorisations de programme baissaient de 700 millions de francs (- 6 %) par rapport à 1997 pour un volume attendu de 110.000 prêts, soit une baisse de 10.000 unités. Il a déclaré que cette baisse était la conséquence de la restriction apportée au champ des bénéficiaires des prêts à taux zéro à travers la limitation aux primo-accédants, alors que par ailleurs, la durée des prêts devrait être réduite de même que la marge des prêteurs. Le rapporteur pour avis a considéré que le Gouvernement avait choisi de restreindre l'accès au dispositif pour limiter son impact budgétaire, les mesures d'économies étant estimées à 1,2 milliard de francs. Il a insisté

sur les effets indésirables de cette décision. Bien que la non-éligibilité des demandeurs d'un prêt ayant revendu un bien ait été écartée dans les cas où la vente remonte à plus de deux ans ou dans le cas d'obligation de mobilité professionnelle, il lui est apparu que ces restrictions constituaient une nouvelle contrainte imposée aux jeunes ménages qui ne pouvaient accéder dans de bonnes conditions ni aux logements des organismes d'habitations à loyers modérés (HLM) ni aux logements du secteur libre dans les centres-villes. De plus, il a déclaré que des progrès en termes de sécurisation, attendus depuis plusieurs mois, ne se concrétisaient pas dans ce projet de budget. Le rapporteur pour avis a estimé qu'il existait sur cette mesure un risque que le Gouvernement aille à rebours des souhaits de la majorité des Français qui souhaitait privilégier des logements individuels à des logements collectifs.

M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis, a regretté que cette disposition restrictive s'accompagne d'une absence d'action en faveur du secteur intermédiaire. Il a observé par ailleurs que la baisse du taux de TVA pour la réhabilitation ne s'appliquerait pas au secteur intermédiaire, alors que certains de ces immeubles auraient besoin également de nombreux travaux, cette différence de traitement risquant d'accentuer les divergences entre les logements ex-HLM et les logements intermédiaires qui pouvaient accueillir des publics semblables, notamment les jeunes ménages qui cherchaient à se loger en centre-ville.

Concernant le logement des personnes les plus défavorisées, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a considéré que des progrès avaient été réalisés en termes de moyens mais qu'il manquait encore, à son sens, un plan d'action global tel qu'il avait été entrepris par le précédent Gouvernement lors de la préparation de la loi de cohésion sociale. Il a déclaré que le Gouvernement travaillait un texte analogue et que la commission attendait ses propositions avec impatience. Il a souligné que des éléments avaient été rassemblés dans le quatrième rapport du Haut

Comité pour le logement des personnes défavorisées paru en juillet 1997.

En conclusion, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il croyait avoir démontré que ce budget présentait quelques points forts, indéniables, qui devaient être nuancés lorsque l'on prenait en compte la restructuration des comptes qui réduisait la réalité de l'effort budgétaire consenti. Il lui a semblé que ce projet de budget était favorable au logement social. Il a remarqué par ailleurs qu'aucune des grandes réformes mises en oeuvre par le prédécesseur de M. Louis Besson, M. Pierre-André Périssol, n'avait été remise en cause ; il a cité l'application du taux réduit de TVA au logement neuf et la réforme des aides personnelles.

Il a fait observer néanmoins que sur de nombreux points, le ministre faisait preuve d'un certain optimisme et que l'on pouvait être réservé sur sa capacité à tenir certains de ses objectifs, notamment à la vue des perspectives économiques.

Le rapporteur pour avis a toutefois estimé, malgré ces quelques observations, que la commission pourrait, concernant ce budget, s'en remettre à la sagesse du Sénat en assortissant son avis de remarques concernant la nécessité de préserver à l'avenir les modes d'accèsion à la propriété des Français les plus modestes. Il a estimé que le débat en séance publique serait l'occasion pour le ministre de préciser ses projets pour obtenir, le cas échéant, l'approbation du Sénat.

En réponse à M. Alain Vasselle, **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a confirmé qu'il insisterait sur la nécessité d'augmenter les fonds affectés à l'ANAH et d'affecter le produit de la taxe sur les surloyers au logement social. Il a également souhaité que la réflexion sur le bail à réhabilitation et à construction soit poursuivie.

M. André Vézinhét a fait observer que le budget du secrétariat d'Etat au logement comprenait des avancées

considérables et qu'il avait tout lieu de s'en féliciter. Il a déclaré que le produit de la taxe sur les surloyers devrait effectivement être réservé dans le budget pour une affectation aux dépenses du secteur du logement social. Il a estimé que la réalisation de l'objectif de 80.000 logements PLA demandait une mobilisation des collectivités locales. Il a considéré que le prêt à taux zéro était pour l'essentiel maintenu.

Mme Joëlle Dusseau a estimé que ce budget marquait le choix du redressement et de la continuité. Elle a souligné que le choix d'un " recentrage " du prêt à taux zéro était bon et que la priorité donnée au logement social était capitale.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, après avoir déclaré qu'il partageait le sentiment du rapporteur pour avis qui proposait de s'en remettre à la sagesse du Sénat, a consulté la commission sur les crédits de ce ministère.

La commission a décidé de **proposer au Sénat de s'en remettre à la sagesse sur les crédits du secrétariat d'Etat au logement pour 1998.**

Puis la commission a désigné **M. Guy Fischer** comme rapporteur sur la **proposition de loi n° 52 (1997-1998)** de M. Louis Minetti tendant à créer les conditions permettant d'établir un **taux de pension de retraite** équivalent à 75 % du salaire minimum de croissance aux **agriculteurs affiliés au régime agricole.**

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc** sur le **projet de loi de finances pour 1998 (emploi et solidarité : ville et intégration).**

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que la géographie prioritaire de la politique de la ville était articulée, depuis l'intervention du pacte de relance pour la ville, autour de 750 zones urbaines sensibles (ZUS), 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 44 zones franches urbaines (ZFU), chaque catégorie de zones bénéficiant de mesures de " dis-

crimination territoriale positive " à proportion des difficultés rencontrées.

Evoquant les indicateurs relatifs au taux de chômage, à la proportion de non-diplômés et à l'insuffisance des structures commerciales pour les 4,6 millions de Français vivant dans les zones sensibles, **M. Paul Blanc** a souligné les analogies avec les zones rurales défavorisées et l'utilité d'une réflexion fondée sur la notion d'aménagement du territoire.

Abordant le bilan du pacte de relance pour la ville, il a indiqué qu'en mai 1997, il était apparu que les implantations d'entreprises nouvelles avaient permis d'augmenter de 10 % le nombre d'emplois dans les zones franches urbaines.

Prenant l'exemple de la ZFU de Garges-les-Gonesses, il a mis l'accent sur l'ampleur du mouvement d'intérêt suscité par les exonérations fiscales et sociales créées par le pacte.

Evoquant ensuite certains aspects de la mise en oeuvre du pacte, il a souligné que les opérations " Villes, Vie, Vacances " s'étaient déroulées dans de bonnes conditions au cours de l'année 1997 tout en soulignant que, pour l'avenir, les collectivités locales ne pourraient pas seules supporter les coûts d'encadrement des jeunes accueillis.

Il a présenté ensuite la convention signée le 14 janvier 1997 avec la Mutualité française afin d'améliorer l'accès aux soins des personnes les plus démunies dans le cadre d'une expérimentation conduite dans quatorze quartiers de la politique de la ville et a souhaité que la convention soit pleinement effective en 1998.

Evoquant la sécurité dans les quartiers difficiles, il a souhaité que le redéploiement de 3.000 fonctionnaires de police prévu sur trois ans par le pacte de relance pour la ville soit poursuivi afin d'assurer la stabilisation des chiffres de délinquance.

Présentant ensuite le budget de la ville tel qu'il ressort du jaune budgétaire, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a souligné tout d'abord que les crédits spécifiques gérés par la délégation interministérielle à la ville (DIV) montraient une diminution de 27 % des crédits de paiement sur les investissements financés au titre des contrats de ville par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

Il a souligné la stabilité des crédits contractualisés versés par les différents ministères ainsi que l'augmentation des divers crédits affectés au développement social urbain imputable aux emplois-jeunes.

Il a regretté que les crédits de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSCRIF) soient intégrés dans un agrégat relatif aux concours de l'Etat.

Puis, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a constaté que la politique de la ville suivie depuis mai 1997 était porteuse d'un risque de démobilitation susceptible d'amoinrir l'impact du pacte de relance.

Tout d'abord, il a regretté que la structure gouvernementale actuelle ne permette plus d'intégrer les préoccupations liées à l'aménagement du territoire dans la définition de la politique de la ville et a observé que la charge de travail qui pesait sur le ministre de l'emploi et de la solidarité ne permettait pas de donner toute sa place à la politique de la ville.

Il a souligné ensuite que les orientations actuelles laissaient planer une incertitude pour les décideurs locaux. Il a rappelé que si le Gouvernement avait critiqué à l'origine " les politiques-ghettos de subventions particulières ", il s'était prononcé ensuite en faveur du maintien, sous certaines conditions, de politiques spécifiques.

Il a regretté que le dispositif des emplois-jeunes ne présente pas les mêmes garanties en matière de formation des jeunes des banlieues que les emplois de ville créés par le précédent Gouvernement. Il a souligné l'effet d'éviction

qui pouvait se produire au détriment des jeunes des quartiers en difficulté.

Enfin, il a constaté que la réduction des moyens en crédits de paiement qui intervient au cours de la dernière année du XI^e plan (1994-1998) faisait courir un risque de retard dans l'achèvement des opérations en cours.

Après avoir évoqué les crédits relatifs à l'intégration, il a proposé de rejeter les crédits relatifs à la ville et à l'intégration et de supprimer l'article 64 du projet de loi de finances pour 1998 qui abroge le dispositif des emplois-jeunes.

M. René Marquès a confirmé que la saison 1997 s'était déroulée dans un calme relatif dans les stations des Pyrénées-Orientales qui accueillait des jeunes venus des quartiers sensibles par leurs propres moyens ou dans le cadre des opérations " Villes-Vies-Vacances ". Concernant les ZFU, il a regretté les cas de transfert ou d'extensions d'entreprises déjà existantes.

M. André Jourdain a souligné également que le bilan du pacte de relance pour la ville devrait faire la part entre les véritables créations d'entreprises et les simples changements de localisation motivés par un effet d'aubaine.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le niveau et l'évolution des crédits gérés par le fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (FAS) ainsi que sur les modalités de distribution de ces sommes.

M. Alain Vasselle a insisté sur l'importance d'une politique de prévention. Il a souligné que la politique de la ville devait être conjuguée à une politique de revitalisation du monde rural afin d'assurer une meilleure répartition de la population dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

M. Guy Fischer a estimé que le pacte de relance pour la ville pouvait avoir des effets pervers mais qu'il était trop tôt pour procéder à une évaluation satisfaisante. Il

s'est inquiété de la mauvaise répartition des logements sociaux entre les communes.

Mme Joëlle Dusseau a souhaité que les données relatives à la situation des zones franches soient actualisées en opérant une distinction entre les nouvelles implantations d'entreprises résultant d'un transfert et celles résultant d'une création afin de prendre en compte les possibles effets d'aubaine. Elle a insisté sur la nécessité d'un renforcement de la mixité sociale dans les quartiers.

M. André Vezinhet a estimé qu'il n'y avait pas de césure nette entre la politique suivie au titre du pacte de relance et celle conduite par Mme Martine Aubry et s'est déclaré en désaccord avec le rapport présenté par M. Paul Blanc.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur le devenir des contrats d'agglomérations.

S'agissant du bilan du pacte de relance pour la ville, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a souligné que les réponses qui lui avaient été transmises étaient imprécises et succinctes tout en rappelant que l'article 45 de la loi du 14 novembre 1996 prévoyait la transmission d'un rapport d'évaluation annuel au Parlement.

Il s'est interrogé sur la volonté de l'actuel Gouvernement de poursuivre la politique de la ville dans le cadre fixé par le pacte de relance pour la ville.

Concernant la structure ministérielle, il a souligné que la politique de la ville avait perdu une dimension importante en étant déconnectée du ministère de l'aménagement du territoire.

S'agissant du FAS, il a précisé que son budget était de 1,125 milliard de francs en 1997 et a présenté les principaux aspects de la réforme de la procédure d'instruction des demandes de subventions.

Il a rappelé que la procédure était déconcentrée, que divers contrôles de base étaient assurés avant le versement des subventions et que les associations subvention-

nées faisaient l'objet de contrôles a posteriori sur échantillon.

Puis, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la ville et à l'intégration dans le projet de loi de finances pour 1998 ainsi qu'à l'adoption de l'article 64 de ce projet de loi** sous réserve de l'appréciation qui sera faite par la commission des finances quant au maintien du rattachement de cet article au budget de l'emploi et de la solidarité (ville et intégration).

Enfin, la commission a désigné **M. Guy Fischer** comme rapporteur sur la **proposition de loi n° 52 (1997-1998)** de M. Louis Minetti tendant à créer les conditions permettant d'établir un **taux de pension de retraite** équivalant à 75 % du salaire minimum de croissance aux **agriculteurs affiliés au régime agricole**.

Mercredi 5 novembre 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'examen du **rapport de MM. Charles Descours (équilibres financiers généraux et assurance maladie), Jacques Machet (famille) et Alain Vasselle (assurance vieillesse)** sur le **projet de loi n° 70 (1997-1998) relatif au financement de la sécurité sociale pour 1998**.

M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres généraux et l'assurance maladie, a d'abord indiqué que l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 s'inscrivait dans un contexte radicalement différent du précédent.

En effet, le nouveau Gouvernement a défini des orientations et des dispositions qui remettent en cause les principes fondamentaux de notre système de protection sociale. En outre, le projet de loi prévoit une série de mesures qui conduisent à une aggravation considérable des prélèvements ; alors que les économies nettes sur les dépenses représentent 3,5 milliards de francs, le total des

prélèvements supplémentaires s'élève à 14,5 milliards de francs. L'augmentation des prélèvements traduit, de plus, un " ciblage " inacceptable des mesures sur les familles, l'épargne et les travailleurs indépendants.

Dressant un premier bilan de l'application de la loi de financement pour 1997, il a regretté le manque d'information sur les conséquences de la substitution de la contribution sociale généralisée (CSG) aux cotisations maladie.

Evoquant les conditions de l'équilibre financier pour 1998, il a successivement examiné la nouvelle opération d'apurement de la dette et les prévisions générales de recettes, de dépenses et de trésorerie pour 1998.

Il a indiqué que l'article 25 relatif à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) appelait trois observations principales.

En premier lieu, il induit des prélèvements sur les générations futures d'une ampleur sans précédent.

Ensuite, la nouvelle reprise de la dette sociale ne contribue pas à introduire des comportements plus responsables en matière de dépenses.

Enfin, les modalités retenues sont susceptibles de conduire à des réactions du corps social. En effet, le mécanisme de reprise de la dette ne bénéficie, à l'heure actuelle, qu'au régime général alors que l'ensemble de la population est appelé à financer la CADES par le biais de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Il a estimé qu'un tel dispositif n'était " acceptable " que si l'opération ne se reproduisait pas et qu'il y avait donc un impératif absolu de rétablissement définitif des comptes à partir de 1999.

S'agissant des recettes de l'ensemble des régimes pour 1998, l'augmentation est de + 63,8 milliards de francs et l'on constate une fiscalisation très forte des ressources de la sécurité sociale.

Concernant les dépenses en progression de + 45 milliards de francs, il appert que la branche vieillesse enregistre la plus forte hausse suivie par la branche maladie-maternité-invalidité-décès. L'évolution des dépenses de la branche famille apparaît donc dans ce contexte, modérée. Celles-ci ne progressent que de 5,1 milliards de francs, soit une hausse de 2,1 %.

M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres généraux et l'assurance maladie, a ensuite examiné plus spécifiquement l'équilibre financier du régime général en 1998.

Pour ce régime, les recettes progresseraient de 3,9 % et les dépenses de 1,7 %.

Le solde prévisionnel se répartirait de la manière suivante : - 6,5 milliards de francs pour la branche maladie, + 1,4 milliard de francs pour la branche accidents du travail - 4,3 milliards de francs pour la branche vieillesse, 2,6 milliards de francs pour la branche famille.

M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, a indiqué que la réduction du solde résultait d'une aggravation de 14,9 milliards de francs de prélèvements, d'économies concernant essentiellement la mise sous condition de ressources des allocations familiales et d'un report de la charge de la dette qui allégeait les frais financiers de 3 milliards de francs. Il a constaté que l'aggravation des prélèvements porterait massivement sur l'épargne des Français, principalement celle des classes moyennes, et que la totalité des efforts d'économie touchait la branche famille.

M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, a formulé trois propositions principales qui constitueraient les axes d'un " autre " projet de loi de financement.

Le premier axe réside dans la sauvegarde de la politique familiale. Elle passe par la suppression de la mise sous condition de ressources des allocations familiales et

de la minoration de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED). Elle est rendue possible par la majoration, pour un an seulement, d'un dixième de point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) affectée à la famille.

Le deuxième axe est de contenir les prélèvements en proposant la suppression de plusieurs mesures prévues par le projet de loi : le basculement des cotisations maladie sur la CSG, dont les conséquences ont été mal mesurées et qui va conduire à des injustices très graves dans notre système de financement de la sécurité sociale, l'inclusion des intérêts et primes des comptes et plans d'épargne logement et des produits d'assurance vie dans l'assiette des prélèvements de 2 % institués au profit de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNATVS), le relèvement de 6 % à 8 % de la taxe sur les contributions des entreprises à la prévoyance et la disposition relative au régime des clercs de notaires qui est totalement discriminatoire. En outre, il conviendra d'étaler sur deux ans le déplafonnement des cotisations familiales des employeurs et travailleurs indépendants.

Le troisième axe de propositions consiste en un rétablissement de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie et des dépenses de gestion des caisses.

Dans une seconde partie de son intervention, **M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie**, a évoqué la situation de l'assurance maladie.

Il a d'abord montré que les débuts de l'application du plan Juppé s'étaient soldés, pour l'instant, par des effets très positifs pour l'assurance maladie.

Se référant au rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, il a indiqué que les effets du plan Juppé avaient entraîné de substantielles économies pour l'assurance maladie et que l'objectif de dépenses, au vu des

six premiers mois de 1997, avait de grandes chances d'être respecté.

Il a estimé que le respect de l'objectif constituerait un succès d'abord pour les professionnels de santé qui avaient intégré dans leur pratique quotidienne des comportements rigoureux allant dans le sens du juste soin, ensuite pour le Parlement et le précédent Gouvernement.

Il a cependant observé que le respect de l'objectif n'était pas tout à fait certain. En effet, en conséquence des multiples signes de relâchement de l'effort adressés par le Gouvernement aux professionnels de santé, les dépenses d'assurance maladie ont dérapé à nouveau au mois d'août. Il a estimé que, si le Gouvernement ne clarifiait pas rapidement ses intentions en matière de maîtrise de dépenses, l'objectif 1997 pourrait être dépassé.

Evoquant la réforme introduite par les ordonnances dites Juppé, il a affirmé qu'elle était fragile et qu'elle pourrait voir ses effets annulés par le seul attentisme du Gouvernement.

Il a regretté que l'installation de l'ANAES ait été faite avec retard et que le Gouvernement ait décidé de reporter les restructurations hospitalières à 1999, en les conditionnant à l'adoption de nouveaux schémas régionaux d'organisation sanitaire.

Il a également regretté les critiques formulées par des responsables gouvernementaux à l'encontre des agences régionales de l'hospitalisation, qui étaient de nature à remettre en cause l'autorité de leurs directeurs.

Evoquant les soins de ville, il a estimé que le Gouvernement avait renvoyé à l'automne prochain la définition de sa politique avec la convocation au printemps d'états généraux de la santé. Il a regretté que l'informatisation des cabinets médicaux prenne également du retard et qu'un avenant conventionnel très contestable, après de longues hésitations, ait été approuvé. Enfin, il a souligné que la politique du médicament était en panne.

M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, a ensuite examiné les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui concernent l'assurance maladie. Il a estimé qu'elles ne réduisaient le déficit que grâce à un alourdissement des prélèvements.

Il a regretté que le Gouvernement ait retenu, pour fixer l'objectif 1998, les prévisions de dépenses tendancielles, relâchant ainsi l'effort entrepris pour maîtriser les dépenses. Il a estimé que le taux d'évolution des dépenses prévu par le Gouvernement ne pouvait être accepté pour trois raisons essentielles.

D'abord, les nécessaires ajustements en faveur des professionnels de santé en cas de respect de l'objectif 97 pouvaient être honorés avec un taux inférieur à 2,2 %.

De même, **M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie**, a estimé que ce taux était inéquitable car il ne prévoyait pas un effort identique pour l'hôpital et pour la médecine libérale, et aussi parce qu'environ 10 % de l'objectif de dépenses, soit près de 70 milliards de francs, sont non encadrées. Il a cité, à cet égard, l'exemple du secteur médico-social, pour lequel il a proposé à la commission un amendement tendant à encadrer l'évolution de ses dépenses, ainsi que les prescriptions qui sont effectuées par d'autres médecins que les libéraux.

Il a indiqué qu'il proposerait de réduire l'objectif national de dépenses de 3,3 milliards de francs.

Il a précisé que cette réduction ne se ferait pas au détriment des professionnels de santé, mais résulterait de l'encadrement de dépenses telles que celles du secteur médico-social.

En conclusion, **M. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie**, a affirmé que la commission aurait pu, soit refuser de discuter le présent projet de loi, soit repousser l'ensemble des mesures qu'il comportait, mais qu'il

avait préféré lui proposer d'adopter un texte profondément amendé qui traduirait l'existence d'une autre politique.

Puis, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a d'abord rappelé solennellement qu'il considérait la cellule familiale comme le socle essentiel de notre société et que la politique familiale ne constituait pas un coût, mais un investissement pour la collectivité.

Il a constaté que le Gouvernement ne semblait pas partager cette conception puisqu'il proposait, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Présentée comme une mesure de "solidarité" et de "justice", la mise sous condition de ressources des allocations familiales procède en réalité d'une seule volonté d'économies financières, justifiée par le déficit que connaît la branche famille dont il s'est proposé d'analyser l'origine.

M. Jacques Machet, rapporteur, a affirmé que ce dernier témoignait du succès rencontré par la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille mais également de la multiplicité des charges indues qui pèsent sur cette branche.

Il s'est élevé contre les critiques fréquemment exprimées qui soulignent le coût élevé de la loi du 25 juillet 1994 précitée, en affirmant qu'il résultait du succès rencontré par les mesures qu'elle contenait et qui traduisent leur adaptation aux besoins de la population.

Evoquant les charges indues qui pèsent sur les comptes de la branche famille, il a cité la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour un coût total de 1,5 milliard de francs, et les cotisations versées par la CNAF à la CNAVTS au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) dans la mesure où elles atteignent des montants sans doute excessifs (20 milliards de francs par an).

Il a estimé qu'une remise à plat de l'ensemble des transferts et des charges supportées par la CNAF s'imposait dans les meilleurs délais et que procéder à une

réforme fondamentale de la politique familiale du seul fait de ce déficit serait une erreur lourde de conséquences.

M. Jacques Machet, rapporteur, a affirmé que les mesures proposées par le Gouvernement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale remettaient en cause les fondements de la politique familiale.

Constatant que la branche famille supportait l'essentiel du poids des économies réalisées dans le cadre de ce projet de loi, il a observé que la mise sous condition de ressources des allocations familiales était la mesure la plus choquante et la plus inacceptable.

Il a regretté l'absence totale de concertation avec les partenaires sociaux et le mouvement familial. En outre, la décision du Gouvernement précède la réflexion de fond annoncée pour 1998. **M. Jacques Machet, rapporteur**, s'est donc demandé s'il était nécessaire de bouleverser le cadre de la politique familiale à la veille d'un réexamen d'ensemble de cette politique.

En effet, elle remet en cause l'universalité des allocations familiales et transforme la politique familiale en une politique d'aide sociale à vocation redistributive, ouvrant ainsi la voie aux critères de ressources pour l'ensemble de la sécurité sociale et notamment les prestations maladie.

M. Jacques Machet, rapporteur, a aussi estimé que la diminution de l'allocation de garde d'enfant à domicile allait pénaliser les femmes qui travaillent et risquait de favoriser le développement du travail clandestin.

Cette prestation vient, en effet, suppléer au manque de places en crèches, particulièrement criant dans certaines agglomérations.

En conclusion, **M. Jacques Machet, rapporteur**, a précisé les orientations qui permettraient de donner un nouveau souffle à la politique familiale.

Il a affirmé que la France se caractérisait par sa tradition de politique familiale affirmée qui lui permettait de connaître aujourd'hui une situation démographique moins

dégradée que celle de ses principaux partenaires européens.

Or, pour être efficace, la politique familiale doit s'inscrire dans la durée. Il est à craindre que les mesures défavorables aux familles que s'apprête à faire voter le Gouvernement n'érodent la confiance des Français dans l'avenir de la politique familiale et se traduisent à terme par une diminution des naissances.

Il a indiqué que la conférence nationale de la famille constituait une instance de concertation et d'échange indispensable dont les débuts étaient particulièrement prometteurs, et que le rapport Gisserot fournissait une base de réflexions particulièrement riche pour repenser la politique familiale dont notre pays a besoin. En conclusion, **M. Jacques Machet, rapporteur**, a affirmé que la politique familiale devait être la politique de la Nation tout entière.

Puis, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour la vieillesse**, a d'abord constaté que, bien que les prestations servies par la branche vieillesse de la sécurité sociale, représentent 12,5% de la richesse nationale, cette branche ne donnait pourtant pas lieu, dans le texte du projet de loi de financement de la sécurité sociale, à de longs développements. Or, nul ne peut cependant ignorer ce qui va se passer dans les années à venir et les problèmes que généreront les déséquilibres grandissants. A cet égard, l'adaptation de nos régimes de retraite aux évolutions démographiques et économiques futures est l'un des chantiers les plus difficiles qui attend les gouvernements successifs dans les vingt années à venir. **M. Alain Vasselle** a donc regretté que l'année 1998 se présente, à cet égard, comme une année perdue.

Dressant l'état des lieux de l'assurance vieillesse, il a indiqué que, si les déficits de l'assurance vieillesse se stabilisaient, la situation restait préoccupante à long terme.

Il a imputé la stabilisation des déficits à la réforme des retraites entreprises en 1993, ainsi qu'aux recettes nou-

velles qui ont été affectées à la branche vieillesse depuis cette date.

Il a indiqué, par ailleurs, que les réformes des régimes complémentaires Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) et Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) limitaient leurs déficits, mais que de nouveaux efforts seraient néanmoins nécessaires pour affronter les premières années du siècle prochain.

Il a estimé que les perspectives des régimes spéciaux de salariés étaient très préoccupantes. En effet, ces régimes n'ont amorcé aucune réforme ni même aucune étude prospective alors que leur rapport démographique va se dégrader rapidement dès l'an 2000, spécialement pour les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales. Il a jugé indispensable d'engager, dès maintenant, une réflexion en profondeur sur l'avenir des régimes spéciaux de retraite.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour la vieillesse, a ensuite affirmé que les mesures ponctuelles proposées par le projet de loi du Gouvernement ne dispenseraient pas d'un examen des problèmes immédiats et d'une réflexion en profondeur sur l'avenir de notre système de retraite.

Il a estimé que, pour limiter à 4,3 milliards de francs le déficit de la branche vieillesse en 1998, le Gouvernement avait choisi la facilité avec une augmentation des prélèvements, l'utilisation de l'excédent de la C3S et l'opération de reprise de la dette.

Evoquant l'impact pour les retraités du basculement de la cotisation d'assurance maladie, il a estimé que cette opération ne serait pas neutre. En effet, certains retraités, par exemple ceux qui relèvent des régimes de non salariés non agricoles, par exemple, seront perdants.

Il a, en outre, regretté que le Gouvernement n'ait pas encore indiqué s'il envisageait une modification du mode d'indexation des pensions prévu par la loi de 1993, qui devait être réexaminé avant la fin de l'année 1998.

M. Alain Vasselle a aussi estimé que le Gouvernement devait, dès à présent, définir une position sur la délicate question de la réversion, réfléchir à la finalité du régime d'assurance veuvage, songer aux moyens de consolider la retraite par répartition et prendre des décisions quant à l'avenir des fonds de pension.

Dans une dernière partie de son intervention, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour la vieillesse**, a évoqué la prestation spécifique dépendance.

Il a rappelé que la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 instituant la prestation spécifique dépendance ouvrait la voie à une coordination des actions des différents acteurs, souhaitée depuis longtemps par tous les intervenants.

Estimant qu'il était trop tôt pour tirer les premiers enseignements de l'instauration de la prestation spécifique dépendance, il a indiqué que le comité de coordination gérontologique créé par la loi devrait se réunir pour la première fois le 25 novembre 1997.

M. Alain Vasselle, rapporteur, a estimé que la prestation spécifique dépendance à domicile ne rencontrait pas de difficultés particulières et semblait être aujourd'hui opérationnelle dans la quasi-totalité des départements.

S'agissant de la prestation en établissement, l'entrée en vigueur de la prestation spécifique dépendance est conditionnée à l'intervention d'une réforme de la tarification des établissements. Cette réforme de la tarification devrait impérativement intervenir avant le 31 décembre 1998.

M. Jean Chérioux s'est félicité de la démarche suivie par M. Charles Descours en soulignant qu'il s'agissait d'un choix difficile mais responsable car le Sénat ne serait pas compris s'il rejetait en bloc l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

S'agissant du relèvement de 0,1 point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) proposé par le rapporteur, il a souligné que cette mesure était présentée à

titre provisoire et qu'elle visait à mettre en demeure le Gouvernement de clarifier les transferts financiers qui étaient opérés au détriment de la branche famille dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

Concernant l'allocation parentale d'éducation (APE), il a rappelé que ce dispositif jouait indirectement un rôle de lutte contre le chômage et générait des cotisations sociales au profit de la sécurité sociale.

M. François Autain a dénoncé les retards pris dans la mise en oeuvre des outils de maîtrise des dépenses de santé en remarquant que la responsabilité de ce retard ne pouvait pas être uniquement imputée au Gouvernement actuel. Il a rappelé que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) reprenait une dette de 87 milliards de francs dont le financement n'avait pas été prévu pour 1997. Il s'est demandé si les mesures proposées par M. Charles Descours, rapporteur, ne risquaient pas d'aggraver le déficit de la sécurité sociale et a regretté la proposition de révision à la baisse de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 1998.

M. André Jourdain a regretté l'insuffisance d'information par le Gouvernement sur les conséquences de certaines mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que le manque de transparence du dispositif de basculement des cotisations salariales d'assurance maladie sur la CSG. Il s'est déclaré en accord avec le dispositif proposé par M. Charles Descours, rapporteur, en soulignant qu'il était important que la logique de ce projet soit respectée au cours des débats en séance publique.

M. Claude Huriet s'est félicité de la démarche de critique constructive du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du souci courageux de M. Charles Descours, rapporteur, de ne pas aggraver les déficits. Il s'est interrogé sur l'évolution prévisible de la branche vieillesse, compte tenu notamment des mesures de retour à l'équilibre prises en 1993. Il s'est interrogé sur le taux de

2,2 % retenu par le Gouvernement en matière d'évolution des dépenses d'assurance maladie, ainsi que sur les dépenses non encadrées, au titre de l'assurance maladie. Il a souligné le caractère de plus en plus grave du problème de la prise en charge des handicapés mentaux âgés.

M. Guy Fischer a considéré que le projet de loi de financement de la sécurité sociale soulevait trois problèmes : la substitution de la CSG à la cotisation d'assurance maladie, la mise sous condition de ressources des allocations familiales et le transfert à la CADES de la dette correspondant aux exercices 1996 et 1997. Il a estimé qu'il serait dangereux d'imposer un taux directeur d'évolution aux dépenses du secteur social et médico-social sans une concertation préalable avec les responsables de ce secteur.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse, a fait part de son adhésion à la démarche proposée par M. Charles Descours, rapporteur ; il a souligné que l'objectif de la commission n'était pas d'augmenter les prélèvements, mais de conduire une action vigoureuse contre les déficits en réduisant le niveau des dépenses de la sécurité sociale. Il a rappelé que la mesure d'allégement fiscal en faveur des emplois familiaux décidée en 1993 avait prioritairement pour objet de lutter contre le chômage. Il s'est demandé si l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entrait dans l'assiette de la CSG.

M. Jean Madelain a insisté sur la nécessité de poursuivre l'effort déjà engagé en matière de mise à jour des autorisations d'ouverture des lits de cure médicale. Il s'est inquiété du coût croissant de la prise en charge des personnes handicapées de plus de vingt ans dans les conditions prévues par l'amendement " Creton ".

M. Jacques Bimbenet a regretté que les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ne disposent pas d'outils de comptabilité analytique en soulignant le manque d'information sur le coût de la prise en charge par la sécurité sociale des frais de transport des malades.

M. Charles Descours, rapporteur, a tout d'abord précisé, s'agissant de la CADES, que le transfert de la dette au titre de 1996 et 1997 soulevait non seulement un problème de principe, en raison du report de la charge de la dette sur les générations futures, mais également un problème de justice sociale car le prélèvement au titre du remboursement de la dette sociale (RDS), serait versé au seul bénéficiaire du régime général qui est seul concerné par cette reprise de dette.

Il a rappelé que l'ensemble du dispositif proposé par la commission n'entraînerait pas d'aggravation du déficit, qui serait maintenu à 12 milliards de francs.

Concernant le basculement des cotisations d'assurance maladie sur la CSG, il a souligné que les conséquences sur les revenus non salariaux n'étaient pas réellement connues à ce jour, tout en remarquant que le produit de la CSG serait supérieur à celui de l'impôt sur le revenu en 1998. Concernant les dépenses non encadrées des médecins libéraux, il a rappelé que les observations qu'il présentait étaient inspirées par celles de la Cour des Comptes dans son rapport annuel.

S'agissant du secteur social et médico-social, il a rappelé que l'engagement avait été pris, à l'issue du débat sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, d'appliquer un taux directeur opposable aux dépenses de ce secteur dans le cadre d'une réforme de la loi du 30 juin 1975 au cours de l'année 1997.

Concernant l'AAH, il a précisé que celle-ci n'entrait pas dans l'assiette de la CSG.

S'agissant de l'amendement " Creton ", il a constaté que ce problème devrait être abordé à l'occasion de la discussion de la loi de finances et du budget du ministère de l'emploi, de la santé et de la solidarité.

Il a rappelé qu'une convention avait été passée en début d'année entre les caisses primaires d'assurance maladie et les ambulanciers afin d'assurer une maîtrise des dépenses dans le secteur des frais de transport, tout

en reconnaissant les insuffisances de la comptabilité des caisses sur ce point.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a tout d'abord indiqué que la proposition de relever d'un dixième de point le taux de la CSG était nécessaire pour équilibrer les comptes de la branche famille et devait être comparée avec la majoration de 4,1 points que proposait l'article 3 du projet de loi dont la commission demandait par ailleurs le rejet. Il a précisé qu'au total les propositions du rapporteur diminuait les prélèvements par rapport au projet du Gouvernement.

Il a vivement regretté que les conséquences de ce transfert de cotisations ne soient pas réellement mesurées pour les travailleurs indépendants.

Il a souligné que la création de plusieurs régimes différents de CSG en fonction des catégories de redevables constituait une dérive dangereuse reproduisant les errements du système fiscal actuel et rappelant le régime ancien des "cédules".

Dans le contexte européen, il a souligné qu'il était essentiel que le déficit de la sécurité sociale soit comblé par une réduction des dépenses plutôt que par une augmentation des recettes.

Répondant à M. Jean Madelain, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse**, a indiqué qu'il intégrerait ses observations dans son rapport

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi sur le rapport de M. Charles Descours, rapporteur.

Elle a d'abord réservé l'article premier portant approbation du rapport du Gouvernement sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale.

Après l'article premier, elle a adopté un amendement prévoyant le dépôt d'un rapport sur les régimes spéciaux de retraite.

A l'article 3, considérant que les conséquences du basculement des cotisations maladies vers la CSG n'ont pas été mesurées et que l'objectif poursuivi semble en réalité largement étranger à une réflexion sur le financement de la sécurité sociale, elle a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 3 bis, elle a adopté un amendement qui complète cet article en prévoyant le dépôt d'un rapport dressant le bilan du basculement des cotisations d'assurance maladie vers la CSG résultant de l'application de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996.

A l'article 4, elle a adopté un amendement aménageant les conditions du dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales des employeurs et travailleurs indépendants.

A l'article 5, elle a adopté un amendement relevant les taux de la taxe de santé publique sur les tabacs.

A l'article 6, elle a adopté un amendement tendant à réduire l'assiette du prélèvement de 2 % sur l'épargne prévue par cet article au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) .

A l'article 7, elle a adopté un amendement aménageant la taxation des dépenses de promotion des laboratoires pharmaceutiques dans un sens plus respectueux de la politique conventionnelle du médicament.

A l'article 8, elle a adopté un amendement substituant au dispositif de taxation des ventes directes de médicaments le dépôt d'un rapport du Gouvernement sur la distribution de médicaments remboursables.

A l'article 9 prévoyant une validation de dispositions réglementaires tendant à majorer les cotisations accidents du travail, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 10, elle a adopté un amendement supprimant l'augmentation du taux de la taxe sur les contrats de prévoyance.

A l'article 11, elle a adopté un amendement réduisant aux excédents actuels de C3S la portée du prélèvement prévu par le projet de loi.

A l'article 12 instituant un prélèvement de 210 millions de francs sur la caisse des employés et clercs de notaires, elle a adopté un amendement de suppression.

Après l'article 14, elle a adopté un article additionnel proposant de majorer de 0,1 %, pour un an, le taux de la CSG versée à la branche famille.

Avant l'intitulé avant l'article 15, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 19, prévoyant la mise sous condition de ressources des allocations familiales, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 20 réduisant le taux de prise en charge des cotisations sociales par l'allocation de garde d'enfant à domicile, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 21, elle a adopté un amendement élargissant aux personnels des établissements de santé privés le bénéfice des aides du fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé.

A l'article 22, elle a adopté un amendement limitant l'opposabilité des montants régionaux de dépenses des cliniques privées au cas où l'objectif national de dépenses ne serait pas respecté.

Après l'article 23, elle a adopté un article additionnel instituant un mécanisme de régulation de l'évolution des dépenses du secteur médico-social. Cet article additionnel avait déjà été adopté par le Sénat, en première lecture, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997.

Avant l'intitulé avant l'article 23 bis, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 23 bis prévoyant les objectifs de dépenses par branche de la sécurité sociale, elle a adopté un amen-

dement tendant à tirer les conséquences des amendements précédents, à réduire le montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et à prévoir des économies de gestion des caisses de sécurité sociale.

Avant l'intitulé avant l'article 23 ter, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 23 ter fixant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, elle a adopté un amendement de conséquence.

Avant l'article 24, elle a adopté un amendement de forme.

Avant l'article 26, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 26, elle a adopté un amendement réduisant le plafond d'avances de trésorerie du régime général et supprimant celui de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

A l'article premier, elle a adopté un amendement substituant au rapport du Gouvernement annexé à cet article un rapport sur les orientations résultant des votes précédemment émis par la commission.

Enfin, la commission a approuvé l'ensemble du projet de loi tel qu'amendé.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 4 novembre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'**audition** de **M. Claude Allègre**, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la **technologie**, sur les crédits de son département ministériel.

M. Claude Allègre a d'abord présenté le budget de l'enseignement scolaire, qui atteint 285 milliards de francs, en progression de 3,15 % par rapport à 1997. Il a précisé qu'en rupture avec le budget précédent, qui avait supprimé 900 emplois, ce projet de budget pour 1998 maintiendrait les emplois de titulaires et permettrait la création de 1.320 emplois non enseignants (médecins et infirmières scolaires, assistantes sociales et ATOS).

Il a expliqué que les maîtres auxiliaires, qui avaient été recrutés dans l'urgence, pour faire face à l'importance des besoins, mais dont la gestion avait été mal assurée, n'avaient pas vocation à être automatiquement titularisés dans la fonction publique et que, pour ce faire, ils devraient passer les concours adéquats.

Il a ajouté que les 40.000 aides éducateurs, embauchés à un niveau bac + 2, dans le cadre du dispositif pour l'emploi des jeunes, devaient contribuer notamment à lutter contre l'insécurité dans les établissements scolaires.

Reconnaissant que les effectifs diminueraient de 65.000 élèves, le ministre a cependant affirmé que l'éducation nationale devait pratiquer une gestion qualitative de ses ressources humaines : il a notamment souhaité la diminution du nombre d'élèves par classe dans les quartiers difficiles, ainsi qu'un encadrement adapté à chaque situation particulière.

Il a insisté sur le fait que l'éducation nationale avait un rôle considérable à jouer en matière d'aménagement du territoire, expliquant que la fermeture d'une classe en milieu rural pouvait avoir des conséquences très graves. Il a, à cet égard, annoncé que la révision de la carte scolaire interviendrait dorénavant en concertation avec les élus.

M. Claude Allègre a ensuite fait part à la commission de son ambition de rétablir l'école républicaine. A cet égard, il a noté que les principes de l'école de la République n'étaient pas respectés sur l'ensemble du territoire, ajoutant que l'institution du fonds social pour les cantines, la création de 300 emplois d'infirmières scolaires, la relance des zones d'éducation prioritaires (ZEP), la lutte contre la violence dans les établissements scolaires ou encore le rétablissement de l'enseignement de la morale civique contribueraient à les restaurer.

Il a, enfin, estimé que l'enseignement était une question concernant la Nation tout entière et que, l'enjeu étant de former un citoyen capable de s'insérer dans la société, cet enseignement devait tendre à l'apprentissage de l'essentiel et non à une course à la connaissance, rendue vaine par l'accélération des progrès techniques.

M. Claude Allègre a, ensuite, présenté le budget de l'enseignement supérieur.

Il a d'abord noté que la France consacrait à l'enseignement supérieur des ressources inférieures de 40 % à celles consacrées par les autres pays industrialisés.

Il a annoncé que le budget de l'enseignement supérieur, en progression de 3,5 % par rapport à 1997, était axé sur l'emploi, avec un recrutement de 3.000 enseignants-chercheurs et de 1.200 ATOS. Il a noté que la «secondarisation» de l'enseignement supérieur était évitée et que les modalités de recrutement des enseignants du supérieur devaient être revues.

Il a également évoqué le démarrage du plan Université 3ème millénaire (U3m), qui devait, à la suite du plan Université 2000, permettre la construction et sur-

tout la rénovation de locaux, notamment dans les universités parisiennes, qui avaient été négligées par le précédent plan.

Evoquant ensuite le budget civil de la recherche et développement (BCRD), **M. Claude Allègre** a noté qu'il s'élevait à 53,054 milliards de francs, en progression de 1,4 %.

Il a présenté les trois priorités du BCRD :

- l'emploi scientifique, avec la création de 600 emplois de chercheurs et ITA ;
- la restauration des moyens des laboratoires ;
- le renforcement des moyens technologiques.

A cet égard, le ministre a reconnu que l'échec de la recherche française tenait dans l'insuffisance des transferts de technologie vers l'industrie.

Il a, par conséquent, annoncé la création d'un mécanisme de capital-risque pour les doctorants envisageant de créer leur entreprise, ainsi que la mise en place d'un système permettant à des post-doctorants d'achever leur thèse dans des PME-PMI.

Il a, de même, expliqué que les aides de l'Etat seraient davantage orientées vers les PME-PMI innovatrices et non plus vers les grands groupes, et qu'il fallait associer les collectivités territoriales, qui connaissent bien leur tissu industriel, au système de capital-risque.

En réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, le ministre a précisé que le rapport coût/efficacité de l'éducation nationale était une question à laquelle il était particulièrement attaché.

Il a estimé qu'une meilleure gestion des ressources humaines ne pouvait se faire à démographie décroissante, mais qu'elle nécessitait la remise en cause des heures complémentaires, l'institution d'un nouveau système de remplacement des enseignants ainsi que des mesures visant à

protéger les enseignants contre la violence dans les établissements.

Il a affirmé que les aides-éducateurs seraient financés sur le budget du ministère, grâce notamment à des économies réalisées sur 70.000 heures complémentaires.

S'agissant de l'évaluation des enseignants, le ministre a insisté sur l'exemplarité nécessaire de l'éducation nationale, l'initiative, l'imagination et la qualité devant être récompensées. Mais l'évaluation doit aussi être juste : elle associera le chef d'établissement et l'inspecteur. Il a précisé qu'une mission avait été confiée sur ce point au recteur Pair.

Puis, il a affiché son ambition de parvenir au niveau «zéro défaut» dans l'éducation nationale, estimant que 1 % de dysfonctionnements concernait 150.000 élèves.

Répondant à **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial sur les crédits de l'enseignement scolaire**, en remplacement de M. Jacques-Richard Delong, empêché, le ministre a expliqué que les mêmes structures devaient assurer à la fois la formation initiale et la formation continue, la priorité devant toutefois être accordée à la formation des enseignants, en présence des élèves.

Il a répété que les maîtres auxiliaires ne seraient intégrés dans la fonction publique que par la procédure normale de recrutement, c'est-à-dire le concours.

Il a précisé que le fonds social pour les cantines serait doté de 250 millions de francs, répartis entre les académies en fonction du nombre d'élèves recevant l'aide à la scolarité, puis il a annoncé le rétablissement du versement direct des bourses.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial sur les crédits de l'enseignement supérieur**, le ministre a estimé que, s'agissant de Jussieu, on avait confondu la toxicité de l'amiante à haute dose, qui est réelle, et la présence d'amiante dans cet établissement, dont la toxicité ne serait nullement prouvée.

Il a ajouté que l'amiante permettait de lutter contre les incendies, alors même que Jussieu n'était pas adapté aux normes incendie, et qu'il était impossible de fermer le campus pendant plusieurs années.

C'est pourquoi, a-t-il poursuivi, le plan de désamiantage de son prédécesseur serait revu, garantissant notamment un seul déménagement aux étudiants et enseignants concernés.

Il a ensuite précisé que la procédure de recrutement des enseignants du supérieur était tellement complexe que de nombreux postes n'étaient pas pourvus, cette complexité nécessitant une réforme.

Il a, enfin, reconnu les excès en matière d'heures complémentaires.

Répondant à **M. René Trégouët, rapporteur spécial sur les crédits de la recherche et de la technologie**, le ministre a souhaité promouvoir la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur.

Il a admis que, en matière de nouvelles technologies, la priorité devait être donnée, malgré l'existence de blocages psychologiques, à la formation des enseignants.

S'agissant de la politique spatiale de la France, il s'est montré très réservé sur les vols habités, considérant leur coût trop élevé au regard de leur intérêt scientifique et, surtout, estimant qu'ils ne permettraient pas à l'Europe d'affirmer son autonomie en matière spatiale.

Le ministre a cependant assuré que la France honorerait ses engagements relatifs à la station spatiale internationale, même s'il a exprimé son souhait de voir l'Europe s'engager dans l'exploration de Mars, Ariane 5 lui donnant un moyen considérable de lancer des engins à cette fin.

Un large débat s'est alors engagé au cours duquel sont intervenus **MM. Maurice Schumann, Jacques Chaumont, Claude Belot, Roland du Luart, Guy Cabanel, Joël Bourdin, René Régnauld, Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis au nom de la commis-**

sion des affaires culturelles, et le président Christian Poncelet.

En réponse aux différents intervenants, **M. Claude Allègre** a apporté les informations suivantes :

- il serait souhaitable de créer, auprès des universités à statut dérogatoire, un conseil d'orientation permettant de les ouvrir vers le monde économique et social ;

- le plan Université 2000 a permis de nouer un partenariat fécond entre les présidents d'université et les élus locaux, et a profondément modifié la carte universitaire française ;

- l'auto-recrutement des enseignants est impossible, du fait du principe constitutionnel de l'égalité devant les emplois publics ;

- le statut social de l'étudiant fera l'objet d'un projet de loi déposé au printemps prochain, le Parlement devant se prononcer sur l'attribution inconditionnelle aux étudiants des aides sociales ou sur le ciblage de ces aides en fonction de critères sociaux ;

- neuf cents postes de chefs d'établissement sont aujourd'hui vacants ;

- Superphénix a été une erreur dont le coût fut élevé, de telle sorte que son arrêt est une bonne décision ;

- la réforme des universités poursuit celle initiée en son temps par Lionel Jospin ; malgré certaines résistances, sa mise en place se poursuit.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits** du ministère de l'**équipement**, des **transports** et du **logement** : III- **Logement**, sur le rapport de **M. Henri Collard**, **rapporteur spécial**.

M. Henri Collard, **rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que la commission avait entendu le secrétaire d'Etat au logement le 16 octobre dernier et qu'en conséquence, il ne reviendrait pas sur la description du budget, mais formulerait ses observations.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a expliqué que dans le périmètre du secrétariat d'Etat au logement, les crédits du logement régressaient légèrement (1,3 %) en 1998. Toutefois, si l'on tient compte de l'appui des comptes spéciaux du Trésor et des dépenses fiscales relatives au logement social, l'augmentation est de 13,6 %, à 52 milliards de francs.

Un effort considérable est donc réalisé en faveur du logement dans le budget 1998, a donc estimé le rapporteur spécial.

Toutefois, comme lors de la présentation des crédits pour 1997, il a remarqué que 7,4 milliards de francs en provenance de la participation des employeurs à l'effort de construction serviront à financer le prêt à taux zéro, ce qui neutralisera cette somme qui aurait pu faire l'objet des emplois traditionnels du «1 % logement».

Deux priorités lui ont paru se dégager de ce budget : les aides à la personne et le logement social.

La première priorité est davantage l'effet d'une contrainte que d'un choix. Depuis le début des années 1990, tous les budgets du logement subissent la pression des aides personnelles, dont la progression rapide est liée à celle du nombre de ménages disposant de faibles ressources.

La seconde priorité manifeste une option claire du nouveau Gouvernement, aux yeux du rapporteur spécial : la préférence pour le logement locatif social plutôt que pour l'accession à la propriété. Le premier bénéficie de moyens fortement accrus, surtout grâce à la réduction du taux de TVA qui réduira le coût des réhabilitations subventionnées comme de celles financées sur fonds propres. La seconde voit ses marges de manoeuvre réduites. Le programme physique de prêts à taux zéro passe ainsi de 120.000 à 110.000.

Dans une deuxième observation, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a décrit l'effort très substantiel réalisé en faveur du logement social. Cet effort porte particu-

lièrement sur la réhabilitation. L'application du taux réduit de la TVA sur les travaux effectués sur les logements sociaux s'accompagne d'une réduction corrélative de la subvention d'Etat, dont le taux passe de 20 % à 10 %. Toutefois, comme le taux réduit s'appliquera aux travaux financés sur fonds propres, l'avantage fiscal procuré aux organismes peut être estimé à 1,3 milliard de francs, qui ne font pas l'objet d'une réduction de crédit correspondante. Le gouvernement espère ainsi financer 120.000 PALULOS. Il souhaite aussi obtenir des organismes HLM qu'ils accélèrent les procédures, et qu'ils créent des emplois, notamment de gardiens d'immeubles dans les zones urbaines difficiles.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a précisé que le Gouvernement entendait également utiliser ce surcroît de moyens au financement de la construction sociale. Il s'agit surtout de diversifier l'offre de PLA-TS, dont l'expérience montre qu'il est difficile de réaliser les programmes physiques initialement décidés. L'attrait de ces logements, destinés à accueillir des ménages disposant de moins de 60 % des ressources d'un ménage pouvant bénéficier d'un logement PLA, est insuffisant, a déploré le rapporteur spécial. Ainsi, en 1996, sur 20.000 PLA-TS projetés, 11.000 ont été réalisés. Pour tenter de remédier à ce phénomène, les subventions seront majorées (de 13 % à 20 %) pour 10.000 PLA-TS.

Par ailleurs, un programme de 5.000 PLA «reconstruction-démolition» sera engagé. Il devrait s'agir de PLA bénéficiant de la TVA à taux réduit et subventionnés à hauteur de 50.000 francs afin de démolir les logements sociaux vétustes ou devenus inadaptés à la vie urbaine.

L'importance de cet effort devrait permettre la réalisation des programmes physiques prévus, au point que **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur son éventuel surdimensionnement en soulignant que la dotation des PLA-TS était doublée, pour un programme inchangé. Une difficulté importante a paru demeurer aux yeux du rapporteur spécial : le niveau des taux d'intérêt

réels des crédits au logement social. Celui des PLA est, en effet, de 3,5 %.

Dans une troisième observation, M. Henri Collard, rapporteur spécial, s'est vivement inquiété de l'avenir du prêt à taux zéro. Le projet de loi de finances amplifie le processus de restriction de la portée de ce prêt réglementé, qui, a reconnu le rapporteur spécial, s'était engagé avant l'entrée en fonction de l'actuel Gouvernement. Initialement non contingenté, puis ouvert aux opérations sous quotité de travaux réduite (20 %) en 1996, le prêt à taux zéro a rapidement fait l'objet d'un contingentement, par la création d'un compte d'affectation spéciale exclusivement financé par le «1 % logement», puis a vu la quotité de travaux des opérations éligibles retrouver le niveau de 35 % dès 1997.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a déploré que les modifications réglementaires associées aux crédits prévus par le présent projet de loi de finances aillent dans le même sens. Le prêt à taux zéro sera désormais réservé aux primo-accédants, ce qui pourrait entraver localement la fluidité de certains marchés. La marge accordée aux établissements de crédit sera réduite de 1,3 % à 1,0 %. Au-delà de l'économie budgétaire, minime, réalisée sur cette marge, cette disposition aura surtout pour conséquence de réduire l'attrait de la distribution du prêt à taux zéro pour les établissements de crédit, a prédit **M. Henri Collard**. La subvention en faveur des accédants les plus modestes sera également réduite, puisque le différé d'amortissement le plus long, qui concerne les ménages aux revenus les plus bas, passe de 17 ans à 15,5 ans.

La convention passée par l'Etat avec la participation des employeurs à l'effort de construction pour le financement de l'aide est écornée par deux prélèvements, a dénoncé le rapporteur spécial : l'un, de 500 millions de francs en faveur du fonds national d'aide au logement pour financer les aides personnelles à l'accession ; l'autre de 260 millions de francs en faveur du fonds de garantie à

l'accession sociale pour financer la garantie des prêts d'accession sociale.

Par ailleurs, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a regretté que le dispositif de sécurisation des accédants initialement prévu en faveur des emprunteurs les plus modestes, qui complètent leur prêt sans intérêt avec un prêt d'accession sociale, ne soit toujours pas mis en place. Ce dispositif était considéré par le précédent ministre du logement, Pierre-André Périssol, comme le complément indispensable de sa réforme, compte tenu de la fragilité financière des ménages susceptibles de postuler au prêt à taux zéro.

Enfin et surtout, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, s'est alarmé que le financement du prêt à taux zéro ne soit pas assuré pour l'année 1999. Cette impasse de financement lui a paru faire bon marché de la suppression des dépenses fiscales associées à l'ancien prêt d'accession à la propriété décidée par la loi de finances pour 1996, destinée à équilibrer le financement de la nouvelle avance, dont le surcroît de recettes semble s'être volatilisé dans le budget de l'Etat.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, s'est toutefois déclaré confiant en la volonté du secrétaire d'Etat au logement de conserver un dispositif efficace d'aide à l'accession sociale à la propriété, souci dont il a fait part à plusieurs reprises.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a préconisé l'exploration de toutes les solutions imaginables : rebudgétisation, remodelage de l'aide du 1 % logement, concours de la prime d'épargne-logement, contribution sur les prélèvements opérés par l'Etat au titre de la garantie du livret A.

Dans une quatrième observation, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a considéré que le relèvement du barème des aides personnelles au logement intervenu le 1er juillet dernier était nécessaire. Il a notamment rappelé que la commission s'était opposée avec constance au gel

des barèmes dès juillet 1993, considérant que cette voie n'était pas la bonne pour réaliser des économies. Cette méthode frappe en effet tous les allocataires sans discernement, et augmente les taux d'effort des plus modestes.

Le relèvement des barèmes au 1er juillet 1997 est de 3,4 % en moyenne, ce qui représente 2,1 % de hausse du pouvoir solvabilisateur des aides sur un an.

Toutefois, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a également rappelé que la commission avait toujours estimé souhaitable de comprimer les dépenses d'aides à la personne, et qu'elle s'était prononcée pour une uniformisation de ces aides en fonction des niveaux de ressources (et non pas en fonction de leur nature), sans favoriser les ménages les mieux logés, et en évitant de dispenser des prestations à des ménages qui n'en ont pas besoin. Il a constaté qu'aucun effort de rationalisation ne soit entrepris en ce sens.

Au-delà du maintien souhaitable du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a donc appelé à la continuation de l'oeuvre de réforme de ces aides que le précédent Gouvernement avait entreprise avec la fusion des deux barèmes de l'aide personnalisée au logement (APL1 et APL2).

Dans une cinquième et ultime observation, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a estimé que le parc des logements privés, qu'ils soient loués ou occupés par leur propriétaire, n'était pas trop maltraité par le projet du budget. La prime à l'amélioration de l'habitat, dont les crédits disponibles se sont élevés à 900 millions de francs en 1997, reste à un niveau élevé en 1998 (800 millions de francs) et bénéficiera aux logements encore inconfortables, majoritairement en zone rurale. Les crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont maintenus à un niveau satisfaisant : 2,2 milliards de francs.

Toutefois, a-t-il estimé, on ne peut détacher cette analyse de celle des prélèvements fiscaux et sociaux qui en constituent l'environnement. Cet environnement lui a paru beaucoup plus sombre.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, s'est ainsi déclaré surtout préoccupé par le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. En effet, l'augmentation de 4,9 % à 10 % des contributions sociales sur les revenus fonciers constitue un prélèvement supplémentaire de l'ordre de 8 à 9 milliards de francs ; pour un total de prélèvements sociaux sur les bailleurs privés d'environ 17 milliards de francs. Cette ponction lui a paru se heurter à l'intention du secrétaire d'Etat au logement de créer une nouvelle génération de bailleurs privés à vocation sociale.

Enfin, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur les moyens qui rendraient possible l'extension du taux réduit de la TVA à la réhabilitation de tous les logements. Le rapporteur spécial a rappelé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait fait part de son intention de négocier avec nos partenaires une extension de la liste des biens et services pouvant bénéficier du taux réduit. Par ailleurs, la mise en place d'un statut du bailleur privé de logements sociaux autoriserait peut-être une telle extension.

Au terme de cette présentation, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits du logement, rappelant que ce budget présente en effet la triple qualité d'être en diminution, tout en réduisant les prélèvements sur le logement social et en augmentant l'effort en faveur du logement. Toutefois, il n'a pas exclu de proposer une réduction de crédits, après la transmission du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, en fonction de l'équilibre budgétaire que la commission souhaiterait définir.

Sous cette réserve, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du minis-

rière de l'équipement, du logement et des transports, III-Logement.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits** du ministère de l'équipement, des transports et du logement : **I - Urbanisme et services communs**, sur le rapport de **M. Henri Collard, rapporteur spécial**.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a tout d'abord fait observer que les dépenses de personnel du budget «urbanisme et services communs» étaient en légère augmentation pour 1998, en raison d'un ajustement important des crédits de rémunération des agents et d'une transformation d'emplois d'agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat. Il a ajouté que l'incidence budgétaire de ces mesures était contrebalancée par la suppression de 1.000 postes budgétaires. Il a mentionné l'effort d'adaptation des services déconcentrés du ministère de l'équipement, des transports et du logement qui se manifestait par la création de 72 emplois spécifiques dans le secteur du logement social, des transports et de la politique de la ville, par un redéploiement de 50 emplois vers les corps techniques et par une résorption de l'emploi précaire.

Dans une deuxième observation, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a précisé les nouvelles missions des directions départementales et régionales de l'équipement, à savoir la mise en oeuvre des politiques de l'Etat en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, dans le cadre des directives territoriales d'aménagement instituées par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et l'élaboration des plans de déplacement urbain, rendus obligatoires par la loi du 31 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Dans une troisième observation, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a fait valoir que les moyens d'expertise étaient trop limités pour faire face aux besoins en matière de planification urbaine alors que par ailleurs

l'élaboration de schémas directeurs s'était amplifiée, témoignant du développement des pratiques intercommunales. Il a noté que 25 % des dotations aux agences d'urbanisme avaient été annulées en 1997, alors que ces agences représentent un élément important du dispositif d'études pour l'aménagement des villes et des territoires.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a enfin relevé que le projet de budget pour 1998 prévoyait une politique d'aménagement foncier moins ambitieuse, avec notamment d'importantes réductions sur les acquisitions foncières. Toutefois, il a fait remarquer la situation particulière de la région Ile-de-France, dont les crédits consacrés aux acquisitions foncières font l'objet d'une dotation spécifique, inscrite au Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), hors du budget «urbanisme et services communs». Il a noté que ces crédits augmenteraient de 25 % pour 1998.

M. Henri Collard, rapporteur spécial, a conclu en déclarant que la présentation du budget «urbanisme et services communs» demeurait opaque, en raison de nombreux transferts internes de lignes budgétaires et de certaines incohérences dans la présentation des agrégats. Il a estimé que le budget «urbanisme et services communs» souffrait encore pour 1998 de l'importance de ses dépenses incompressibles, malgré un effort de révision des services votés, alors qu'il lui paraissait essentiel de donner à l'urbanisme les moyens nécessaires pour faire face aux nouveaux enjeux en matière d'aménagement et de planification urbaine. Il a souhaité que la prochaine fusion de la direction de l'habitat et de la construction avec celle de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, préconisée par le rapport de M. Gilbert Santel, permette une plus grande cohérence de la politique menée dans ce domaine. Il a indiqué qu'il observerait avec attention l'éventualité d'un rapprochement des crédits du logement et de l'urbanisme au sein d'un même fascicule budgétaire.

La commission a alors décidé de réserver son vote sur les crédits de l'urbanisme et des services

communs, jusqu'à près l'audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, qui aura lieu le 6 novembre.

Mercredi 5 novembre 1997 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1998, sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord présenté l'environnement macro-économique dans lequel s'inscrivait ce budget. Il a souligné que le «consensus», qui régnait encore au début de l'été, commençait à s'effriter, et que l'hypothèse de 3 % de croissance en 1998 tendait plus à relever du «volontarisme» que du «réalisme», tant les aléas s'étaient accumulés, liés à des phénomènes externes ou aux mesures de politique économique prises ou envisagées par le Gouvernement.

Dans ces conditions, il apparaît que le pari du budget de 1998, celui d'une relève des exportations par la consommation et l'investissement, n'est pas gagné d'avance. En effet, pour atteindre le taux de croissance affiché, l'investissement des entreprises doit s'accroître de plus de 4 %. Plusieurs indices économiques militent incontestablement en ce sens, mais l'investissement exige un cadre fiscal et institutionnel stable et prévisible qui semble compromis par les effets conjoints du prélèvement fiscal supplémentaire, des incertitudes sur le passage aux 35 heures, de la baisse de la ristourne dégressive sur les bas salaires et de l'absence de maîtrise effective des dépenses publiques.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé également que des craintes sérieuses pouvaient être émises sur le partage du revenu entre l'épargne et la consommation, sans parler de l'inquiétude croissante manifestée par les Français sur l'avenir de leurs retraites et qu'au total, cette sensibilité rendait fragile l'objectif

d'un solde budgétaire fixé à 3,05 % du produit intérieur brut qui est pourtant le garant de notre crédibilité vis-à-vis de nos principaux partenaires. Or, cette crédibilité est déjà relative dans la mesure où la France occupe, au regard du critère du déficit public, l'avant-dernier rang parmi les pays de l'Union européenne.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a rappelé l'intérêt pour l'Etat de respecter le critère de plafonnement à 3 % du PIB pour les déficits publics : en effet, 3 % du PIB représentent 16 % des dépenses de l'Etat, ce qui revient à dépenser 16 % de plus que ce qu'il est possible de prélever sur les contribuables ; c'est aussi un solde qui, pour simplement stabiliser la dette de l'Etat, devrait être amélioré de 98,7 milliards de francs ; enfin, c'est un niveau de déficit qui aboutira encore à accroître le stock de la dette de 257 milliards de francs en 1998.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souligné que ces indications confirmaient qu'au-delà du respect de nos engagements européens, la réduction du déficit était une nécessité incontournable, et un impératif absolu qui devait être partagé par toute la Nation et rassembler toutes les sensibilités politiques républicaines.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite estimé que les dépenses de l'Etat n'apparaissaient pas maîtrisées : en effet, la croissance des charges réelles sera supérieure en 1998 à celle prévue pour l'année en cours (+ 1,87 % pour les charges réelles contre + 0,81 % dans le projet de loi de finances pour 1997), et ce alors même que le surcroît de croissance prévu devrait donner une marge de manoeuvre supplémentaire.

Cette augmentation de 21,3 milliards de francs correspond, au franc près, aux conséquences des dérives spontanées des frais de personnel (+ 19 milliards) et de la charge de la dette (+ 2,2 milliards).

Face à ce constat, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que la préconisation constante de la commission de mener à bien une remise en ordre des

finances publiques n'était pas reprise par ce projet de budget.

En effet, alors même que la commission avait salué la diminution des effectifs opérée par la loi de finances pour 1997, le projet de budget pour 1998 se caractérisait par un nouveau renversement de tendance en créant 6.500 emplois nouveaux, dont 490 au titre des budgets civils. Cette nouvelle pression sur la dépense s'accroîtra en outre considérablement à terme, tant par la création annoncée de 350.000 emplois-jeunes que par le refus de réexaminer les régimes spéciaux de retraite. Dans ces conditions, il est à redouter qu'à l'instar des années 80, le Gouvernement recrée les conditions d'un emballement de la dépense publique. En effet, les crédits civils de rémunérations et charges sociales se sont accrus de près de 120 milliards de francs entre 1987 et 1996, les retraites totales augmentant, elles, de 56 milliards sur la période (soit + 52 % environ).

De la même manière, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que les transferts sociaux n'étaient toujours pas sous contrôle, comme en témoignent les crédits consacrés au revenu minimum d'insertion, à l'allocation pour adultes handicapés et aux aides personnelles au logement, qui continuent de s'accroître sensiblement (de 5 milliards de francs en 1998), portant ainsi leur augmentation, depuis 1992, à près de 70 %.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souligné que, dès lors que l'ajustement ne s'opérait ni sur les frais de personnel, ni sur les transferts sociaux, c'était l'investissement, notamment militaire, qui devenait la variable d'ajustement et continuait d'être amputé de 8 milliards de francs en 1998. Le rapporteur général a souligné également que la politique d'allègement du coût du travail peu qualifié était sérieusement infléchie (de - 6,5 milliards de francs) et que les économies présentées comme telles n'étaient en fait que des jeux d'écriture, par le truchement de transferts de dépenses vers les comptes spéciaux du Trésor, de prélèvements sur diverses trésoreries, de prises

en charge de dépenses de compensation démographique par le régime général...

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé qu'au total, il n'y avait pas de véritable maîtrise des dépenses. Il a insisté par ailleurs sur le fait qu'un certain nombre d'actions annoncées n'étaient pas budgétées, en tout ou partie, telles que la prise en charge de 20 milliards de francs de dette de la SNCF, le financement du nouveau plan textile, le financement de la future loi sur l'exclusion, de la loi d'orientation agricole, des conséquences du passage aux 35 heures.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que la commission ne pouvait adhérer à ces choix qui vont à l'encontre de ses conclusions constantes, sans cesse réaffirmées depuis 1992 : aussi, a-t-il annoncé qu'il recommanderait de proposer au Sénat de marquer, sans ambiguïté, sa volonté et sa constance dans la voie de la maîtrise des dépenses et d'inscrire l'oeuvre de redressement dans la durée en ramenant le montant des dépenses du budget général à celui de la loi de finances initiale pour 1997 et en opérant, par voie de conséquence, une réduction de dépenses de 21,3 milliards de francs.

Afin d'atteindre ce montant d'économies, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé qu'il pourrait être proposé au Sénat d'engager deux démarches complémentaires : en premier lieu, la réalisation d'«économies ciblées» sur des crédits consacrés à des politiques du Gouvernement qu'il a estimées contestables, comme la fonction publique, l'emploi, l'éducation nationale et, en second lieu, une réduction forfaitaire appliquée aux autres budgets, à l'exception des budgets présentés en diminution et des «budgets régaliens», qui porterait sur les dépenses des titres III et IV, à l'exclusion des dépenses en capital.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite estimé que, contrairement à la présentation faite par le Gouvernement, les prélèvements obligatoires ne baisseraient pas en 1998.

Les recettes fiscales nettes pour 1998, comparées aux estimations révisées de 1997, sont en progression en valeur de 43 milliards de francs. La loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier permet optiquement de réduire cette progression : sans l'intervention de ces mesures urgentes, l'augmentation de recettes s'élèverait à 66,5 milliards de francs. La prise en compte de ce projet de loi permet d'ailleurs de comprendre comment un budget réputé «infaisable» en début d'année 1997 devient un budget presque «simple» à boucler à l'automne.

Si l'on exclut l'effet de la soulte de 37,5 milliards de francs de France Telecom, l'amélioration du déficit entre 1997 et 1998 est de 59,3 milliards de francs.

Afin d'expliquer le bouclage du budget de 1998, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé qu'il convenait de mettre en perspective les effets de l'abandon de la deuxième année du plan quinquennal de baisse de l'impôt sur le revenu, les effets de la loi portant mesures d'urgence à caractère fiscal et financier, les effets des augmentations d'impôts associés au projet de loi de finances pour 1998 et enfin, la diminution des dépenses militaires. En effet, l'addition de ces éléments donne un total voisin de 51 milliards de francs.

Si l'on tient compte ensuite de l'effet favorable de la croissance sur les recettes, il apparaît que ce sont l'accroissement de la fiscalité et l'abandon de la trajectoire de la loi de programmation militaire qui permettent d'atteindre l'équilibre du budget pour 1998, alors qu'aucune maîtrise des dépenses civiles n'est engagée.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souligné que la concomitance des discussions du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale obscurcissait singulièrement le débat en créant une incertitude sur l'étendue de la déductibilité de la contribution sociale généralisée, et sur les effets sur la consommation de la surtaxation de l'épargne par des prélèvements sociaux.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a insisté sur le fait qu'à législation constante, les prélèvements sur les entreprises s'accroîtraient de 23,7 milliards de francs en 1998, avant prise en compte des aggravations adoptées par l'Assemblée nationale (environ 2 milliards de francs) avec des effets nuisibles tels que la recherche de productivité au détriment de l'emploi, les hausses de prix dans les secteurs abrités, l'attentisme en matière d'investissement et la dégradation de notre compétitivité fiscale par rapport à nos grands concurrents étrangers.

Pour les ménages, et selon les mêmes hypothèses, l'aggravation serait de 10 milliards de francs au titre du projet de loi de finances et de 23 milliards de francs supplémentaires au titre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, soit 8 milliards de francs de plus que le gain de 15 milliards de francs induit par le basculement de la cotisation d'assurance maladie sur la contribution sociale généralisée.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que ces choix fiscaux aboutissaient à renier les engagements de l'Etat puisque l'abandon du processus quinquennal d'allègement de l'impôt sur le revenu, adopté l'année dernière, ajouterait (au poids déjà élevé de l'impôt), la nuisible réputation d'instabilité et d'absence de lisibilité de notre fiscalité. Il a annoncé qu'il proposerait donc le rétablissement du dispositif de réduction de l'impôt sur le revenu adopté l'an dernier, tel qu'il avait été configuré pour 1998. A l'inverse, il ne proposerait pas de revenir sur les mesures d'urgence, bien que rejetées par le Sénat, mais adoptées récemment par l'Assemblée nationale, dans le souci de ne pas changer à tout moment la règle fiscale, ce qui découragerait les contribuables.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a précisé qu'il proposerait, au Sénat, de réduire les prélèvements sur les Français, au titre du budget pour 1998, de 22,450 milliards de francs, dont 18 milliards de francs environ pour la baisse de l'impôt sur le revenu engagée en

1997, afin de marquer ainsi la volonté du Sénat de poursuivre la décrue des impôts amorcée l'année dernière.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a conclu en rappelant que la politique du Gouvernement, telle qu'elle se traduit dans le projet de loi de finances pour 1998, aurait pu justifier, comme en 1992, un rejet du budget pour exprimer clairement le désaccord du Sénat. Toutefois, cette démarche aurait eu pour effet d'empêcher la Haute Assemblée de proposer les alternatives souhaitables et possibles aux choix du Gouvernement. Aussi, la solution préconisée par le rapporteur général sera d'adopter un «budget infléchi» comportant les corrections nécessaires, c'est-à-dire une vraie réduction des dépenses, pour prélever moins d'impôts, grâce à la mise en oeuvre d'une nécessaire et urgente réforme de l'Etat.

Un large débat s'est ensuite instauré au sein de la commission.

En réponse à **M. Roland du Luart**, le rapporteur général a estimé à 43 milliards de francs le montant des prélèvements fiscaux prévus dans le projet de loi de finances pour 1998, tandis que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 préconisait des prélèvements supplémentaires de 12,7 milliards de francs.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite souligné que le respect des critères de Maastricht en 1998 supposait une hypothèse optimiste d'amélioration des comptes spéciaux. Il a, par ailleurs, annoncé qu'il soumettrait à l'examen de la commission, après vérifications techniques, une présentation du budget de l'Etat en sections de fonctionnement et d'investissement pour 1997 et 1998.

S'agissant des dépenses de fonction publique, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souligné qu'elles progressaient de 3,3 % en 1998, pour atteindre 610 milliards de francs, et que l'administration française, dont le poids était manifestement excessif, se devait d'améliorer son efficacité. Il a insisté sur la nécessité pour l'Etat de moderniser la gestion de ses ressources

humaines, une étude récente de l'OCDE montrant que la France, par rapport à ses partenaires, avait très nettement privilégié l'emploi public tout en aggravant la situation du chômage.

Répondant à **M. Marc Massion**, le rapporteur général a insisté sur le fait que ses positions s'inscrivaient dans la continuité des positions prises sur les précédents budgets, et il a estimé que les précautions prises par le Gouvernement pour afficher les prévisions économiques n'étaient en rien une garantie contre une fragilisation du solde budgétaire. Il a enfin souligné que le niveau et l'affectation des effectifs publics ne devaient pas être figés dans un contexte où les missions de l'Etat évoluaient fortement.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a, par ailleurs, précisé que des informations sur l'augmentation des prélèvements obligatoires au cours des années passées figureraient dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 1998. Il a souligné que les hausses d'impôts opérées par le précédent Gouvernement n'avaient pas été remises en cause par le Gouvernement actuel.

En réponse à **M. Maurice Blin**, le rapporteur général a adhéré à la suggestion de séparer, dans l'appréciation portée sur la fonction publique, les agents affectés à la gestion de l'Etat traditionnel de ceux affectés aux nouveaux problèmes économiques et sociaux.

Répondant à **MM. Roland du Luart et Philippe Marini**, le rapporteur général est convenu de la nécessité de réexaminer les méthodes d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin, ou bien de «consolider» ce texte avec celui du projet de loi de finances, ou bien d'affecter l'examen des dépenses sociales à la commission des affaires sociales, en réservant l'examen des recettes à la commission des finances.

Répondant à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur général a rappelé que les recommandations de l'audit réalisé au mois de juillet dernier par MM. Nasse et

Bonnet, quant à la nécessité de rendre plus efficiente la dépense publique, avaient été perdues de vue dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 1998.

En réponse à **M. Joël Bourdin**, le rapporteur général est convenu de la surestimation possible du taux de croissance pour 1998.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite approuvé l'observation de **M. Yann Gaillard**, soulignant que la note récente de M. Jean Choussat sur la fonction publique, commentée dans la presse, était un document interne à l'inspection générale des finances. Il a estimé indispensable d'approfondir le contrôle sur les crédits dévolus aux dépenses de fonction publique, en passant outre aux réticences éventuelles des ministères.

Répondant à **M. Philippe Adnot**, le rapporteur général a estimé que le rôle des rapporteurs spéciaux était de contrôler très précisément l'utilisation des crédits des budgets concernés. Il est convenu de l'existence de doublons dans l'administration, à ses divers échelons.

En réponse à **M. Denis Badré**, le rapporteur général a rappelé que les travaux menés l'an passé par la commission sur la dépense fiscale avaient été complétés par des études menées par la Cour des Comptes. Il a précisé que les dépenses de remboursements et dégrèvements ne pouvaient être considérées comme dépenses fiscales, n'ayant pas d'objet économique ou social.

Répondant à **M. Paul Loridant**, le rapporteur général a souligné la différence de principe entre la démarche qu'il préconisait sur la maîtrise de la dépense et la recherche d'économies, en cours de discussion budgétaire, à laquelle s'était livrée l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1997.

En conclusion, **M. Christian Poncelet**, président, a insisté sur l'intérêt de la démarche de maîtrise de la dépense publique préconisée par le rapporteur général, et a rappelé la nécessité de pouvoir faire le point chaque année de l'utilisation des crédits du budget de l'Etat en

cours d'exercice, sur présentation des rapporteurs spéciaux de la commission.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Philippe Marini, vice-président, et enfin de Mme Marie-Claude Beaudeau, vice-présidente, la commission a décidé de se saisir pour avis du projet de loi n° 70 (1997-1998) de financement de la sécurité sociale pour 1998 et a désigné M. Jacques Oudin comme rapporteur pour avis.

Elle a ensuite procédé à l'examen de ce projet de loi, sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis.

Evoquant le contexte politique du projet de loi de financement de la sécurité sociale, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a rappelé qu'il s'inscrivait dans le cadre d'une réforme constitutionnelle qu'il avait lui-même depuis longtemps défendue, et qui avait abouti à renforcer le contrôle du Parlement sur la sécurité sociale. Il a estimé que cette réforme était excellente sous réserve d'être bien utilisée. A cet égard, il a regretté que le dispositif proposé par le Gouvernement ne soit pas satisfaisant, en ce qu'il aboutit à alourdir les prélèvements sociaux. Il a fait valoir qu'au niveau atteint par ces prélèvements, tous les besoins de protection sociale pouvaient être satisfaits sans les augmenter.

Evoquant le contexte parlementaire, le rapporteur pour avis a constaté que le projet de loi de finances était renvoyé à la commission des finances tandis que la loi de financement de la sécurité sociale relevait de la compétence de la commission des affaires sociales. Il a estimé que cette partition n'était pas souhaitable, et s'est prononcé en faveur soit d'une compétence réservée à la commission des finances pour la partie fiscale de la loi de financement de la sécurité sociale, soit d'une commission spéciale associant la commission des finances et la commission des affaires sociales sur la totalité du projet de loi

de financement. Il a souligné qu'à défaut de cette unité de vue, il serait impossible de réussir à maîtriser la progression des prélèvements obligatoires qui pèsent à la fois sur la croissance et sur l'emploi.

Evoquant le contexte technique de la loi de financement, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, s'est félicité du travail accompli par la Cour des Comptes, avec le sérieux qui la caractérise, dans ses trois premiers rapports annuels au Parlement sur la sécurité sociale. Il a indiqué que la Cour des Comptes avait adapté son organisation interne en créant une nouvelle chambre toute entière dédiée à la sécurité sociale. Il a relevé que la Cour des Comptes se montrait très critique sur l'absence de maîtrise des dépenses sociales, ainsi que sur les imperfections de la comptabilité des organismes de sécurité sociale. Le rapporteur pour avis a regretté que les comptes présentés à l'appui du projet de loi de financement de la sécurité sociale soient toujours en encaissements/décaissements, technique qui relève selon lui de la «préhistoire» de la comptabilité.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a ensuite présenté l'économie générale du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Après avoir rappelé qu'il n'existait pas à proprement parler d'article d'équilibre dans le projet de loi, le rapporteur pour avis a indiqué que le rapprochement entre les prévisions de dépenses et les objectifs de dépenses du projet de loi de financement de la sécurité sociale faisait apparaître un solde de 33 milliards de francs. Il a annoncé que le Gouvernement proposait au Parlement de le ramener à 12 milliards de francs, soit un effort de redressement financier portant sur 21 milliards de francs.

Le rapporteur pour avis a jugé éminemment contestable le plan de redressement proposé par le Gouvernement, dans la mesure où il repose principalement sur des prélèvements nouveaux, accessoirement sur

des économies mal choisies, et pour le solde sur des ponctions de trésorerie non reductibles.

Il a indiqué que les recettes nouvelles s'élevaient à 12 milliards, correspondant aux mesures suivantes : substitution de la contribution sociale généralisée (CSG) aux cotisations maladie, soit 4,6 milliards ; extension de l'assiette et fusion du 1 % caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et du 1 % caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) sur les produits d'épargne, soit 4,5 milliards ; relèvement de 6 à 8 % du taux de la taxe sur les contrats de prévoyance supplémentaire, soit 500 millions de francs ; déplafonnement complet des cotisations d'allocations familiales des non salariés, soit 300 millions de francs ; modification des règles de compensation bilatérale entre le régime des clercs et employés de notaires et le régime général, soit 200 millions de francs ; relèvement de la taxe sur la publicité pharmaceutique, soit 300 millions de francs ; création d'une taxe sur les ventes directes de médicaments, soit 300 millions de francs ; création d'une taxe de santé publique sur les tabacs affectée à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), soit 1,3 milliard de francs.

Au regard de ces prélèvements nouveaux considérables, le rapporteur pour avis a estimé que les économies proposées étaient limitées et contestables, avec un montant de 4,9 milliards de francs correspondant à la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, soit 4 milliards de francs ; et la modulation de l'AGED, soit 900 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a relevé que le plan de redressement proposé était bouclé par des mesures de trésorerie non renouvelables, pour un montant total de 5,5 milliards de francs correspondant aux trois mesures suivantes : reprise de la dette cumulée 1997-1998 du régime général par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), soit 3 milliards de francs en diminution des charges d'intérêt ; affectation de l'excédent de la contribution sociale de

solidarité des sociétés (C3S) au régime général, soit 2,2 milliards de francs ; intégration financière au régime général de la caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC), soit 300 millions de francs.

Enfin, le rapporteur pour avis a souligné que le plan de redressement de la sécurité sociale intégrait aussi des dépenses supplémentaires, pour un montant total de 1,4 milliard de francs, correspondant aux mesures suivantes : relèvement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) au-delà de son évolution tendancielle, soit 500 millions de francs ; création d'un fonds d'accompagnement social pour la restructuration des hôpitaux, soit 300 millions de francs ; abondement du fonds de prévention de la caisse nationale d'assurance maladie, soit 300 millions de francs ; et généralisation des allocations familiales jusqu'à l'âge de 19 ans, soit 300 millions de francs.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a alors proposé à la commission de retenir sept orientations principales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

Premièrement, pas d'aggravation du déficit proposé par le Gouvernement, soit 12 milliards de francs, ce qui implique de trouver des économies alternatives ou d'accepter certaines hausses de taxes.

Deuxièmement, préservation de la politique familiale, ce qui implique le refus de toute restriction des prestations.

Troisièmement, modération de la progression des dépenses d'assurance maladie, ce qui implique une progression de l'ONDAM limitée au taux d'inflation hors tabac et une relance des dispositifs de maîtrise actuellement en panne. Le rapporteur pour avis a souligné que cette position était plus rigoureuse que celles du Gouvernement et de la commission des affaires sociales.

Quatrièmement, une politique cohérente d'imposition sur le revenu, ce qui conduit à refuser l'augmentation de

la CSG. Le rapporteur pour avis a rappelé que la commission l'avait accepté l'an dernier de la part du précédent Gouvernement, parce que l'impôt sur le revenu était parallèlement diminué. Mais, considérant que le Gouvernement de M. Lionel Jospin abandonnait la baisse de l'impôt sur le revenu, il a jugé inacceptable la hausse supplémentaire et massive de la CSG proposée.

Cinquièmement, une politique cohérente de taxation de l'épargne. Le rapporteur pour avis a estimé que, dès lors que l'on refusait la hausse de la CSG, il était possible d'accepter l'extension de l'assiette des autres contributions sociales assises sur l'épargne, à condition d'en réduire le taux.

Sixièmement, la cohérence dans les taxations sociales, qui conduit à refuser la taxe sur la prévoyance supplémentaire, à refuser le bouleversement de la fiscalité applicable au secteur de la distribution de médicaments, à refuser l'affectation du produit de la C3S au régime général, et à refuser la contribution spécifique sur les tabacs.

Septièmement, le rapporteur pour avis a souhaité que la commission prenne date pour l'avenir, sur les trois points suivants :

- il a jugé impératif que l'ONDAM reste calé sur l'inflation, au moins tant que les outils de contrôle et de suivi des dépenses de soins ne seront pas parfaitement opérationnels, considérant qu'il s'agissait d'une position de prudence plus que de rigueur ;

- il a estimé sage de refuser d'autoriser la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) à s'endetter, considérant que cela reviendrait à mettre le doigt dans un engrenage fatal ;

- il a estimé de la plus haute importance de prendre date sur l'opération de réouverture de la CADES pour lui transférer la nouvelle dette cumulée du régime général, soit 87 milliards de francs.

Le rapporteur spécial a indiqué que la réouverture de la CADES se traduirait par une prolongation des contributions au remboursement de la dette sociale de cinq années, ce qui aboutissait à un alourdissement différé de la fiscalité de 211,97 milliards de francs, soit 42,4 milliards par an entre 2008 et janvier 2014.

Il a souligné que ce prélèvement constituait une entorse aux principes des régimes sociaux par répartition et au principe selon lequel les caisses de sécurité sociale sont responsables de leur équilibre financier. Il a regretté que cette solution aboutisse à faire supporter aux générations futures les turpitudes de notre génération.

Toutefois, considérant que nécessité fait loi, le rapporteur pour avis a admis que la CADES ne constituait pas un mauvais instrument pour apurer la dette sociale, dans la mesure où il s'agit d'un organisme aisément identifiable et pleinement responsable du remboursement de la dette. Il a relevé que l'on ne pouvait pas en dire autant de l'Etat, qui emprunte pour rembourser.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a fait valoir que la CADES était un bon outil qui sert un mauvais objectif, à savoir l'apurement de déficits sociaux au moyen d'une augmentation des prélèvements. Il a affirmé que tout devait être entrepris pour éradiquer les déficits sociaux, et que la commission devait insister pour que la prolongation de la CADES proposée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 soit la dernière en son genre.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a observé que la prorogation de cinq ans de la contribution de remboursement de la dette sociale aboutissait à faire supporter par le contribuable de 2010 les dépenses de protection sociale d'aujourd'hui. Il s'est demandé si ce dispositif était compatible avec le concept de solidarité entre les générations, soulignant que les générations futures auraient de surcroît à financer des charges de pension considérables. Il a affirmé que cette question relevait de la plus haute res-

ponsabilité politique. Par ailleurs, il a souhaité savoir si l'on disposait d'instruments de régulation de la loi de financement en cours d'année comparables à ceux existant pour la loi de finances. Enfin, relevant que la contribution sociale de solidarité des sociétés dégageait un produit excédentaire, il a souhaité savoir si une diminution de son taux apparaissait possible.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a répondu que la CADES était un instrument de pure nécessité, faisant fi de toute doctrine de solidarité entre les générations. Il a ajouté que c'était la raison pour laquelle il proposerait un amendement cherchant à concilier nécessité et rigueur, en affirmant le principe de la dissolution de la CADES à la date fixée pour son terme, même s'il avait conscience que ce qu'une loi fait, une autre loi peut le défaire. Il a regretté que l'on ne dispose d'aucun outil de maîtrise des dépenses sociales comparable à ceux qui permettent de réguler les dépenses budgétaires. Après avoir rappelé que la contribution sociale de solidarité des sociétés était fondée sur la solidarité entre les salariés et les non salariés, il a estimé que les évolutions prévisibles des régimes de retraite des non salariés, qui devraient se retrouver déficitaires dès 1999, ne permettaient pas d'envisager une baisse du taux de la contribution.

M. Philippe Marini a déclaré qu'il partageait entièrement la ligne du rapporteur pour avis, et estimait dangereux le projet de loi de financement, car de nature à encourager une irresponsabilité croissante en matière de déficit de la sécurité sociale. Il a affirmé sa volonté de combattre cette irresponsabilité qui risquait d'entraîner une divergence entre la fiscalité d'Etat et l'ensemble des prélèvements sociaux, alors que tous les prélèvements pèsent également sur les entreprises et le travail. S'agissant de l'ONDAM, il a considéré que la solution proposée par le rapporteur pour avis était tout à fait modérée au regard de l'objectif de gel des dépenses budgétaires que la commission proposait par ailleurs.

M. Maurice Schumann, après avoir salué dans l'exposé du rapporteur pour avis un bel exemple de clairovoyance et de courage, a confié que lorsqu'il était ministre des affaires sociales, vingt-huit ans auparavant, l'un de ses conseillers médecin avait évalué, à sa demande, le montant des dépenses de santé injustifiées à 57 milliards de francs de l'époque.

Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que la véritable question du financement de la sécurité sociale était de trouver d'autres recettes. Elle a déclaré qu'elle n'était pas choquée que la part des dépenses de santé dans le produit intérieur brut (PIB) augmente, et que le manque de recettes sociales était dû à la non création d'emplois et à la faiblesse des salaires. A cet égard, elle a considéré que la CSG était illusoire et ne réglait pas la question, ce qui justifiait que son parti se soit opposé à la CSG depuis son origine.

Elle a observé que la loi de financement de la sécurité sociale instituait des taux de CSG différents selon les catégories sociales, précisément pour pallier l'injustice du caractère proportionnel de la contribution. Elle a fait valoir que cette injustice allait croissant avec l'alourdissement de la CSG qui deviendrait, avec un produit supérieur à 300 milliards de francs, le second impôt après la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Elle a affirmé que les principes d'une fiscalité démocratique fondée sur la progressivité de l'impôt se trouvaient mis à mal.

Elle a estimé que d'autres solutions s'imposaient, lorsque l'on constatait l'accroissement de la marge des entreprises et le doublement des dividendes depuis 1989. Elle a estimé que le financement équitable et durable d'une vraie protection sociale pourrait se fonder sur les profits placés sur les marchés, qui sont en France supérieurs à 700 milliards de francs.

Elle s'est par ailleurs inquiétée de la fiscalisation croissante de l'assurance maladie, car la rupture du lien entre cotisations et prestations ne garantissait plus pour

l'avenir le maintien du niveau de celles-ci. Elle a conclu que son groupe n'approuvait pas le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, mais a relevé qu'aucun des amendements proposés par le rapporteur pour avis ne dégagait les recettes nouvelles souhaitables.

En réponse aux intervenants, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a relevé que l'objectif de progression qu'il proposait pour l'ONDAM était effectivement raisonnable et a souligné qu'il n'y aurait en aucun cas diminution, mais simplement moindre progression des dépenses d'assurance maladie.

Il a exposé que de nombreux rapports concordants sur les dépenses injustifiées d'assurance maladie avaient identifié le nombre de lits d'hôpitaux excédentaires à plusieurs milliers et les gaspillages à plus de 100 milliards de francs. Il a relevé que la France dépensait 30 % de plus pour son système de soins que la moyenne des autres pays européens, mais que ses indicateurs sanitaires n'étaient pas meilleurs pour autant. Il a observé que les inégalités des dotations hospitalières entre les différentes régions, sans lien avec l'état de santé des populations, étaient un indice supplémentaire de la réalité de dépenses inutiles.

Il a jugé que le problème du financement de la sécurité sociale n'était pas d'abord un manque de recettes, mais plutôt un excès de dépenses auquel les Gouvernements successifs cherchaient à s'ajuster en multipliant les taxes et les ponctions de trésorerie avec une imagination débordante.

Rappelant qu'il avait eu l'honneur de rapporter devant le Sénat sur la CSG lors de sa création en 1990, il a réaffirmé qu'il n'était pas contre le principe d'une contribution très large, un foyer sur deux ne payant pas d'impôt sur le revenu. Il a considéré qu'un bon impôt était un impôt à base large et à taux réduit.

S'agissant des ponctions sur les bénéficiaires des entreprises, il a estimé que le débat avait déjà eu lieu lors de la discussion de la loi portant mesures urgentes d'ordre fiscal

et financier. Il a souligné que l'assiette de la fiscalité des entreprises était volatile, du fait des possibilités de délocalisations, et rappelé qu'une entreprise est d'abord une source d'emplois.

S'agissant des conséquences de la réforme du financement de l'assurance maladie, le rapporteur pour avis s'est déclaré personnellement en faveur d'une étatisation de l'assurance maladie avec une participation accrue des professions médicales, et a observé qu'actuellement toutes les décisions véritablement importantes étaient déjà prises par l'Etat.

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

A l'article 3, relatif à l'augmentation du taux de la CSG et à la diminution des taux des cotisations d'assurance maladie, la commission a adopté un amendement tendant à rejeter la hausse de la CSG, tout en acceptant deux exonérations pertinentes apportées par l'Assemblée nationale relatives, respectivement, à la fraction de l'avoir fiscal plafonnée et aux produits d'assurance vie destinés aux personnes handicapées.

La commission a supprimé l'article 4, relatif au déplafonnement des cotisations personnelles d'allocations familiales des employeurs et travailleurs indépendants.

A l'article 5, elle a refusé la création d'une taxe additionnelle de santé publique sur les tabacs et a adopté un amendement en faveur du relèvement de la fraction des droits de consommation sur les tabacs affectée à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

A l'article 6 relatif à la création d'un nouveau prélèvement social de 2 % regroupant les prélèvements actuels de 1 % affecté à la CNAF et de 1 % affecté à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la commission a adopté un amendement tendant à réduire à 1,5 % le taux de ce nouveau prélèvement.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à la suppression de l'article 8 relatif à la création d'une contribution sur les ventes directes des laboratoires pharmaceutiques.

Elle a ensuite examiné à l'article 9 un amendement de suppression de cet article qui tend à valider, de façon préventive, les taux des cotisations d'accidents du travail fixés par voie réglementaire pour 1997.

M. Michel Charasse s'est demandé si le refus de la validation ne risquait pas d'amener la branche accidents du travail à devoir rembourser les cotisations trop perçues, ce qui serait source de complications et de coûts de gestion inutiles.

Le rapporteur pour avis a fait valoir que les cotisations indues pouvaient tout simplement être compensées par un abattement sur les cotisations de l'année en cours, comme cela a déjà été voté par le Parlement en 1993 à la suite d'une précédente annulation. La commission a alors adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 10, qui augmente le taux de la taxe sur les contributions patronales au financement des garanties complémentaires de prévoyance, la commission a adopté un amendement tendant, d'une part, à refuser l'augmentation de son taux et, d'autre part, à supprimer cette taxe à compter de 1999.

Elle a supprimé les paragraphes III et IV de l'article 11, relatif à la neutralisation de la seconde répartition de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour 1997, afin que les excédents dégagés par cette taxe restent affectés à l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC), à la caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (CANCAVA), et à la caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM).

La commission a ensuite supprimé l'article 12 relatif à la modification des règles de compensation bilatérale entre la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et

employés de notaires (CRPCEN) à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

M. Maurice Schuman a souligné qu'il attachait beaucoup d'importance à la suppression de cet article, qui menaçait l'équilibre financier d'un régime à la création duquel il avait contribué dans ses fonctions antérieures.

A l'article 14, relatif à l'absorption du régime spécial de l'ancienne chambre de commerce et d'industrie de Roubaix par le régime général, la commission a adopté un amendement tendant à rejeter, à titre conservatoire, la mesure proposée et à demander au Gouvernement un rapport sur la situation de l'ensemble des micro-régimes de sécurité sociale en voie d'extinction.

A l'article 15 relatif aux prévisions des recettes par catégories, la commission a adopté un amendement réduisant de 1,4 milliard de francs les prévisions de cotisations effectives pour 1998, correspondant à l'excédant prévisionnel de la branche accidents du travail.

La commission a ensuite adopté des amendements tendant à la suppression de l'article 19, concernant la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, et de l'article 20, relatif à la réduction du taux de prise en charge des cotisations sociales pour l'allocation de garde d'enfants à domicile.

Puis la commission a adopté un amendement, portant article additionnel après l'article 23, tendant à geler pour 1998 les dépenses de gestion des caisses de sécurité sociale à leur niveau de 1997.

M. Michel Charasse s'est demandé si la rédaction de l'article additionnel proposé ne risquait pas d'avoir un caractère d'injonction au Gouvernement.

A l'article 23 bis, relatif aux objectifs de dépenses par branche, la commission a adopté un amendement tirant les conséquences de l'amendement précédent.

A l'article 23 ter, relatif à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, la commission a adopté un

amendement tendant à limiter la progression de l'ONDAM au taux d'inflation hors tabac.

A l'article 25, relatif au transfert à la CADES de la dette des exercices 1997 et 1998 du régime général, la commission a adopté un premier amendement tendant à préciser qu'à la date fixée pour son terme, la caisse serait dissoute et son patrimoine dévolu à l'Etat.

M. Philippe Adnot a marqué sa réprobation de la méthode consistant à reporter sur les générations futures le poids des déficits actuels, et a déclaré être défavorable à l'adoption de l'article 25 du projet de loi de financement.

M. Jean-Philippe Lachenaud a indiqué qu'il existait d'autres solutions qu'une prolongation de la durée de la CADES.

M. Michel Charasse a fait observer qu'il était illusoire de fixer une date pour la disparition de la CADES.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, est convenu que le transfert de la nouvelle dette du régime général à la CADES ne faisait que reporter la difficulté, mais qu'il fallait bien faire face aux échéances des avances de la Caisse des dépôts et consignations au régime général. Après avoir précisé que le transfert de 87 milliards de francs et la prolongation de la CADES correspondait à une charge d'intérêts supplémentaire de 33 milliards de francs, il a fait valoir que l'autre solution consistant à relever la contribution de remboursement de la dette sociale (CRDS) de 0,5 à 0,7 point, soit un prélèvement supplémentaire sur les ménages de 10 milliards de francs pour 1998, semblait exclue.

La commission a ensuite adopté un second amendement à l'article 25, tendant à prévoir que seule la part du versement de la CADES à l'Etat représentative des intérêts pouvait être imputée au budget général, la part représentative du remboursement du capital étant versée directement au Trésor.

A l'article 26, relatif aux plafonds de trésorerie des régimes autorisés à s'endetter, la commission a adopté un amendement excluant de cette faculté la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

M. René Régnault a rappelé que le Gouvernement, en annonçant aux élus locaux que les taux de cotisation à la CNRACL ne seraient pas augmentés en 1998, avait omis de préciser qu'il proposerait par ailleurs d'autoriser la CNRACL à s'endetter. Il a fait part de son opposition à cette proposition, qui constituerait une dangereuse fuite en avant en mettant à la charge de la CNRACL des frais financiers supplémentaires. Il a annoncé que son groupe s'efforcerait de proposer une solution pour que la CNRACL soit dans la situation d'honorer ses obligations en 1998, sans avoir à s'endetter.

La commission a enfin procédé à l'audition de **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.

Tout d'abord, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé que les crédits du budget de la justice pour 1998 augmentaient de près de 1 milliard de francs pour s'élever à 24,9 milliards de francs.

Elle a souligné que cette hausse de 4,03 % traduisait la priorité donnée par le Gouvernement à la justice puisque l'ensemble du budget de l'Etat n'augmentait que de 1,36 %. Elle a ajouté qu'en 1997, le budget de la justice n'avait progressé que de 1,2 %.

Elle a estimé que cet effort pour la justice était justifié face au besoin croissant de justice des Français, caractérisé par une forte augmentation du flux d'affaires.

Elle a cependant convenu que les crédits supplémentaires ne pouvaient être la seule solution aux attentes fortes des Français et que la justice avait également besoin de réformes pour lever le soupçon qui pèse sur elle et la rendre plus accessible et plus efficace.

Puis, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a annoncé la création de 762 emplois pour la justice, dont 300 pour les services judiciaires, 300 pour l'administration pénitentiaire, 100 pour la protection judiciaire de la jeunesse et 62 pour les juridictions administratives. Elle a précisé que cette hausse était d'autant plus significative que le gel intégral de 600 emplois avait été levé en septembre 1997.

Par ailleurs, elle a indiqué que le ministère de la justice bénéficiait pour l'équipement d'une hausse des autorisations de programme de 26 % qui permettait notamment le lancement d'une première tranche de construction de nouveaux établissements pénitentiaires indispensables pour faire face à la surpopulation carcérale.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite décrit les trois priorités de l'action du ministère de la justice, à savoir la jeunesse, la justice quotidienne et la modernisation de l'administration et des établissements pénitentiaires.

Concernant la jeunesse, elle a insisté sur le renforcement d'actions de prévention adaptées aux formes nouvelles d'agressions dont les mineurs étaient victimes et sur la nécessité de sanctions systématiques mais adaptées aux infractions commises.

Elle a également plaidé pour une présence quotidienne accrue de la justice dans les zones et les quartiers difficiles.

Elle s'est félicitée qu'avec cent créations d'emplois, dont la moitié d'éducateurs, la protection judiciaire de la jeunesse connaisse la hausse d'effectifs la plus forte du ministère et a tenu à rappeler l'accroissement du nombre de juges pour enfants et l'affectation de cinquante surveillants spécialement formés pour les quartiers mineurs dans les établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a noté que la création de nouveaux foyers d'hébergement et la rénovation des foyers

existants devaient permettre l'amélioration des conditions de vie des jeunes pris en charge et que 91 millions de francs de crédits de paiement seraient consacrés à la rénovation et à l'extension des structures d'accueil.

Elle a, en outre, constaté que les crédits de fonctionnement du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse étaient en hausse de 20 millions de francs pour faire face à l'augmentation des actions qui lui étaient confiées par les juges.

Puis elle a évoqué les controverses qui avaient accompagné la création de cinquante unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) et a déclaré qu'une mission avait été lancée, sous la direction des inspections générales respectives du ministre de l'emploi et de la solidarité, du garde des sceaux et du ministre de l'intérieur, sur la prise en charge et l'hébergement des mineurs délinquants.

A propos de l'amélioration de la justice quotidienne, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a affirmé que les juridictions devaient disposer des moyens matériels et humains suffisants pour répondre à l'accroissement du contentieux civil et à la nécessité d'améliorer les réponses apportées aux délits pénaux.

Elle a ajouté que l'augmentation du nombre de magistrats et de leurs collaborateurs devait satisfaire une double exigence, à savoir ne pas laisser perdurer certaines situations intenable et encourager le développement de la spécialisation des juges (juges des enfants et juges aux affaires familiales).

Puis, elle a annoncé la création de 70 postes de magistrats, 230 postes de fonctionnaires de greffes, 220 postes d'assistants de justice et 3.500 emplois-jeunes.

Après avoir énuméré les mesures catégorielles dont bénéficieraient les personnels, elle a présenté les crédits de fonctionnement des juridictions, en hausse de 48 millions de francs en 1998, après une baisse de 57 millions de francs en 1997.

Elle s'est inquiétée du doublement des frais de justice, au cours des cinq dernières années qui sont passés de 800 à 1.600 millions de francs. Elle a constaté que, pour 1998, l'enveloppe prévue était en hausse de 129 millions de francs, mais a précisé qu'elle avait adressé une circulaire aux chefs de cours pour leur rappeler la nécessité de mettre en oeuvre des contrôles en temps réel et d'assurer une surveillance attentive des dépenses prises en charge.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a, par ailleurs, plaidé pour la rénovation rapide des tribunaux. Elle a d'abord regretté que la baisse des crédits d'équipements en 1997, en raison de l'étalement sur une année supplémentaire de la loi de programme de 1995, ait retardé de grandes opérations dont le lancement était imminent.

Elle a cependant estimé que la hausse des autorisations de programme de 26 % et des crédits de paiement de 6 % permettrait de relancer en 1998 trois grandes opérations (Grenoble, Dijon et Fort de France).

Elle a tenu également à souligner que le financement de ces «grandes opérations judiciaires» ne se faisait pas au détriment de l'ensemble des autres tribunaux pour lesquels des travaux de sécurité et de mise aux normes étaient nécessaires. Ainsi, en 1998, 470 millions de francs de crédits de paiements étaient inscrits pour la mise aux normes de sécurité de certains tribunaux très vétustes.

Concernant la modernisation de l'administration pénitentiaire, elle a proposé deux axes d'action : moderniser les établissements pénitentiaires en lançant une première tranche de trois établissements et consacrer l'essentiel des emplois nouveaux obtenus en 1998 au milieu ouvert pour permettre d'assurer un meilleur suivi des détenus, une politique d'individualisation des peines et de suivi social et médical efficace, en particulier pour les délinquants sexuels.

D'une part, elle s'est engagée à relancer le programme immobilier pénitentiaire par l'affectation de 810 millions

de francs d'autorisations de programme à la construction d'une première tranche de trois établissements pénitentiaires (Lille, Toulouse, Avignon). Elle a reconnu que le choix entre gestion publique ou gestion déléguée pour ces établissements n'avait pas été arbitré à ce stade, mais qu'il le serait sans a priori lors du renouvellement des contrats en cours dans deux ans.

Par ailleurs, elle a annoncé un programme de construction de centres de semi-liberté ainsi qu'une réflexion sur la possibilité d'accueillir dans ces centres des détenus condamnés à de courtes peines, afin d'améliorer leur utilisation.

D'autre part, elle a défendu la réforme du milieu ouvert et a précisé que 200 des 300 créations d'emplois obtenues cette année seraient consacrées à la réforme des comités de probation et d'assistance aux libérés qui devrait contribuer à remédier à la surpopulation carcérale. En effet, elle a fait remarquer que les dispositions du code de procédure pénale étaient insuffisamment appliquées en raison d'un manque d'effectifs par les personnels chargés du suivi des détenus et que le développement d'alternatives à l'incarcération (travaux d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve, semi-liberté...) constituait donc un enjeu essentiel.

Par ailleurs, elle a jugé nécessaire d'assurer un meilleur fonctionnement de l'ensemble des établissements et a annoncé la création de 50 postes de surveillants consacrés aux quartiers des mineurs, le dégel de 248 postes de surveillants et l'augmentation de 77 millions de francs des moyens de fonctionnement.

En conclusion, elle a tenu à souligner que si des moyens supplémentaires étaient nécessaires pour assurer un fonctionnement normal de la justice, celle-ci ne répondrait aux défis auxquels elle est confrontée que par la mise en oeuvre de réformes plus structurelles. A cet égard, elle a cité la réforme de la carte judiciaire, la présence accrue de la justice dans les banlieues et les quartiers difficiles, le

développement de réponses non juridictionnelles, la réforme de la procédure civile ainsi que le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est demandé si l'intervention judiciaire devait constituer la seule réponse au droit. Il a plaidé pour une limitation de la prolifération des normes juridiques et a souhaité une plus étroite collaboration entre la chancellerie et les autres ministères. Il a estimé que les normes juridiques françaises devraient influencer davantage la norme européenne et a déclaré que le gaspillage considérable qu'avait entraîné le lancement du schéma directeur informatique était d'autant plus regrettable que le ministère de la justice manquait, par ailleurs, de moyens. Il a demandé des renseignements complémentaires sur le développement de la gestion déléguée dans l'administration pénitentiaire et a souligné l'urgence de la réforme de la carte judiciaire. Enfin, il a évoqué le problème des postes vacants de magistrats.

En réponse, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a prôné le réexamen global des textes législatifs en vigueur pour encourager la dépenalisation des sanctions. Elle a toutefois reconnu que le manque de personnel à la chancellerie rendait cette tâche difficile.

Concernant l'influence croissante du droit anglo-saxon dans la législation européenne, elle a plaidé pour une réflexion commune entre les professions juridiques et la chancellerie afin de développer une stratégie à moyen terme.

Puis, elle a rappelé que si la réforme de la carte judiciaire était réclamée par tous les intervenants, elle soulevait de nombreux obstacles dans sa mise en oeuvre. Elle a indiqué que les consultations lancées par son prédécesseur étaient poursuivies et qu'elle attendait les rapports des magistrats et des préfets pour se prononcer. Elle a souli-

gné que cette réforme n'aboutirait que si elle était abordée sans a priori et de manière très pragmatique.

Par ailleurs, elle a estimé le nombre des postes vacants chez les magistrats à 195 et a reconnu que 150 emplois, bien que créés depuis trois ans, n'étaient toujours pas pourvus. Elle a déclaré que ce problème ne pourrait être résolu que si l'on prenait en compte la très forte féminisation des magistrats, si l'on informatisait la gestion budgétaire et si l'on développait les recrutements latéraux.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a alors fait remarquer que si l'augmentation des crédits de la justice était indispensable, son efficacité ne pourrait pas être améliorée sans une profonde réforme de son organisation et de ses méthodes. Par ailleurs, il a demandé des renseignements sur les suites à donner au rapport Coulon et à la mission Casanova. Il a évoqué le problème de l'augmentation des frais de justice et du trop grand nombre d'avocats. Il s'est inquiété des très grandes disparités observées selon les juridictions à propos du classement sans suite et du manque d'instruments informatiques pour mieux appréhender la criminalité. Il s'est demandé s'il ne fallait pas créer une cour d'appel à Nice et dans l'est parisien. Enfin, il a évoqué la réforme de la carte judiciaire, le développement de la départementalisation des juridictions, le statut des procureurs et la nécessité «d'aérer» le corps judiciaire.

En réponse, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a déclaré que la réduction des délais constituait la première des priorités du Gouvernement. A cet égard, elle a plaidé pour une entente systématique entre les magistrats et les avocats sur les procédures et a annoncé que la chancellerie réfléchissait sur une réforme générale des procédures. Par ailleurs, elle a souhaité élargir le domaine de compétence des tribunaux d'instance et spécialiser davantage les tribunaux de grande instance. Elle a également reconnu que le nombre de centres départementaux d'aide juridique était insuffi-

sant, puisque seulement une vingtaine avaient été créés jusqu'à présent.

Concernant le classement sans suite, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tenu à préciser que sur les cinq millions de plaintes déposées chaque année, trois millions étaient sans auteur connu et que sur les deux millions de plaintes avec auteur connu, un million était poursuivi. Elle a ajouté que les responsabilités étaient partagées entre les policiers et les gendarmes, d'une part, et les magistrats d'autre part. Elle a reconnu que le dispositif de recouvrement des amendes méritait d'être amélioré et a annoncé une action conjointe entre la chancellerie et la direction de la comptabilité publique. A propos de la départementalisation des juridictions, elle a noté que si le réseau des cours d'appel était calqué sur celui des administrations régionales, il faudrait diminuer leur nombre (actuellement 35) à 22, ce qui susciterait des oppositions. Concernant le statut des procureurs, elle a plaidé pour leur grande mobilité. A cet égard, elle a rappelé qu'il existait des primes pour les magistrats qui acceptaient d'aller travailler dans une autre juridiction.

Mme Marie-Claude Beaudeau a salué l'augmentation des crédits du budget tout en reconnaissant sa modestie par rapport aux besoins existants. Elle a évoqué la situation du département du Val d'Oise dans lequel le nombre des juges devrait être doublé pour que toutes les affaires soient traitées dans des délais raisonnables. Elle a déploré les grandes disparités entre juridictions et a comparé les 1.500 dossiers dont sont saisis annuellement les juges des affaires familiales de Pontoise, aux 800 dossiers des juges de Paris et aux 720 dossiers des juges de Versailles. Elle a évoqué la grève générale des barreaux, le 6 novembre, et a insisté sur le délabrement des locaux du tribunal des Prud'hommes de Montmorency.

M. Michel Charasse s'est félicité que le budget de la justice pour 1998 constitue le support d'une série de grandes réformes. Il a cependant fait remarquer qu'une

plus grande indépendance des magistrats nécessitait un comportement irréprochable de leur part. Puis, il s'est ému des plaques commémoratives apposées dans les tribunaux et des mentions dans l'annuaire de la magistrature qui faisaient l'éloge de magistrats dont l'attitude pendant la deuxième guerre mondiale avait été pour le moins ambiguë. Il a rappelé que le personnel judiciaire devait se soumettre à la loi et a demandé s'il existait des instructions pour protéger les magistrats soupçonnés d'avoir commis des infractions, des délits, voire des crimes. A cet égard, il a évoqué le cas de magistrats impliqués dans des affaires de pédophilie ou ayant conduit en état d'ivresse. Il a reproché aux juges d'instruction d'abuser de la détention préventive et des écoutes téléphoniques. A ce sujet, il a fait remarquer que la diminution du nombre des écoutes était essentiellement liée au développement des téléphones portables. Il s'est également inquiété de l'allongement de la durée des écoutes et de leur délégation à des sociétés privées. Par ailleurs, il a demandé combien d'emplois restaient vacants dans l'administration pénitentiaire et quelles étaient les raisons qui poussaient à renforcer les crédits pour l'instruction de certaines affaires très médiatiques, comme le Crédit Lyonnais. Enfin, il a estimé à un milliard de francs les pertes de recettes liées aux délais de prescription dans la procédure de recouvrement des amendes et a proposé une solution pour en améliorer l'efficacité.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est inquiété de la multiplication des lieux de non-droit dans le Val d'Oise et a regretté que ce département ne dispose pas de cité judiciaire moderne. Il a demandé si le Gouvernement entendait poursuivre les expériences des maisons de justice et reprendre la réforme du statut des commissaires-priseurs.

M. Michel Mercier a plaidé pour une réorganisation de la politique de lutte contre la délinquance juvénile, dont l'efficacité est amoindrie par un trop grand nombre d'intervenants. Il a estimé qu'une telle réforme ne pourrait

pas faire l'économie d'une révision de la loi de décentralisation.

Puis, **M. Guy Cabanel** a demandé des renseignements complémentaires sur les trois établissements pénitentiaires dont la construction devrait débiter cette année ainsi que sur la réforme des services sanitaires dans l'administration pénitentiaire.

M. Claude Lise a alors souligné les préjudices dont avaient été victimes les enfants placés dans les foyers privés qui avaient connu une grève du personnel. Par ailleurs, il a demandé, à propos de la construction de la cité judiciaire de Fort-de-France, le calendrier des travaux et leur durée.

MM. Maurice Schumann et **François Trucy** se sont ensuite inquiétés des conséquences néfastes de l'indépendance du parquet sur l'élaboration de la jurisprudence.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a souhaité des informations supplémentaires sur les missions et les conditions de rémunération des 3.500 emplois-jeunes créés au ministère de la justice, ainsi que sur les suites à donner aux consultations menées par l'ancien garde des sceaux **M. Jacques Toubon** sur la carte judiciaire.

En réponse, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné l'impossibilité de combler en deux ans un retard accumulé depuis de nombreuses années. Elle a qualifié les mesures contenues dans le budget 1998 de plan d'urgence pour pallier les insuffisances les plus criantes. Elle a reconnu que la situation à Pontoise était particulièrement préoccupante et a déclaré que cette juridiction serait prioritaire dès 1998.

Après avoir énuméré les nouvelles mesures en faveur de l'aide juridictionnelle, elle a évoqué les grandes disparités de salaire constatées au sein de la profession d'avocat. Elle a insisté sur la nécessité d'orienter les jeunes vers les activités juridiques qui connaissent une forte demande et a rappelé, à cet égard, la responsabilité des universités. Par ailleurs, **Mme Elisabeth Guigou, garde des**

sceaux, ministre de la justice, a tenu à souligner que le nombre de sanctions disciplinaires concernant le corps judiciaire augmentait depuis dix ans, même si la mise en jeu de leur responsabilité restait insuffisante. A cet égard, elle a proposé d'élargir la saisine de la formation disciplinaire du conseil supérieur de la magistrature aux citoyens qui contesteraient l'attitude ou les jugements de certains juges. Elle a précisé que ces réclamations seraient filtrées par une commission placée auprès de chaque juridiction. A propos des écoutes téléphoniques, elle a déclaré qu'une circulaire avait été élaborée pour mieux contrôler cette pratique et les coûts qu'elle génère.

En outre, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que l'augmentation des moyens d'instruction de l'affaire du Crédit Lyonnais correspondait à la nécessité de dégager des moyens à la hauteur de la complexité des affaires financières. Elle a affirmé que, pour autant, la lutte contre le travail clandestin était loin d'être abandonnée et a tenu à préciser que ce dernier ne concernait pas seulement les étrangers.

Par ailleurs, Elle a estimé le nombre d'emplois vacants dans l'administration pénitentiaire à 267.

A propos de la réforme des commissaires-priseurs, elle a souligné sa nécessité mais s'est opposée au mécanisme d'indemnisation prévu qu'elle a jugé excessivement coûteux. Elle a déclaré qu'à ce sujet, une commission indépendante avait été constituée, qui devrait remettre un rapport avant la fin de l'année. Elle a également reconnu être consciente des dysfonctionnements touchant les foyers gérés par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Concernant la réforme proposée en Conseil des ministres le 29 octobre, elle a fait remarquer que le Gouvernement n'entendait pas abandonner la politique pénale au parquet. Elle a ajouté que si les instructions personnelles disparaissaient, les directives générales

d'application de la politique pénale seraient plus précises et plus fréquentes qu'auparavant. Elle a en outre précisé que le garde des sceaux conserverait un pouvoir d'action propre auprès des tribunaux. Par ailleurs, elle a reconnu que cette réforme impliquait un renforcement des pouvoirs des procureurs généraux. Désormais, ces derniers auraient un droit de regard sur l'affectation par la police judiciaire des moyens matériels et humains pour les besoins de l'instruction.

En conclusion, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné que la modification de la composition du conseil supérieur de la magistrature constituait une réforme radicale, qui prenait en compte à la fois la tradition judiciaire française et la nécessité de renforcer les contrôles extérieurs sur le corps des magistrats.

Jeudi 6 novembre 1997 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen d'un amendement à la **résolution n° 46 (1997-1998) sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de télécommunications**, sur le rapport de **M. Denis Badré, rapporteur**.

A l'appui de son amendement tendant à demander au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la proposition de directive, **Mme Marie-Claude Beaudeau** a exprimé sa totale opposition au projet de système définitif de TVA proposé par la Commission européenne. Elle a par ailleurs fait part de son inquiétude au sujet de la fraude qui s'est développée dans le cadre du régime transitoire de TVA, et a regretté que les administrations fiscales nationales aient perdu une partie de leurs attributions.

M. Denis Badré, rapporteur, a souligné que le système définitif de TVA n'avait pas encore d'existence pour

l'instant et qu'il faisait l'objet d'une simple communication de la commission. Il a rappelé que la résolution prenait prétexte de l'examen de la directive aux prestations des télécommunications pour exprimer la position du Sénat sur le régime définitif de TVA, et que la Commission européenne elle-même admettait qu'il était prématuré de passer au régime définitif et qu'il fallait plutôt améliorer le régime transitoire.

Mme Marie-Claude Beaudeau a alors indiqué qu'elle retirerait son amendement.

La commission a ensuite procédé à l'examen des rapports sur les **crédits de la défense : exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 30**, sur le rapport de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial ; dépenses ordinaires et article 29**, sur le rapport de **M. François Trucy, rapporteur spécial**.

M. François Trucy, rapporteur spécial des crédits de la défense (dépenses ordinaires) a tout d'abord noté que le projet de budget pour 1998 s'élevait à 238,2 milliards de francs, pensions comprises ou 184,7 milliards de francs hors pensions, ajoutant que le titre III représentait 56,1 % du budget, soit 103,7 milliards de francs (contre 102,2 en 1997) et qu'il augmentait donc de 1,5 % en francs courants.

Il a cependant insisté sur le fait que la progression des crédits du titre III n'était pas significative de l'évolution réelle de ce titre, la construction du budget ayant été modifiée, de telle sorte que, à périmètre constant, par rapport à 1997, le titre III s'établissait donc à 102,4 milliards de francs, soit une augmentation de 0,2 %, nettement inférieure à l'indice prévisionnel des prix à la consommation pour 1998 (1,2 %).

Il a conclu que, en francs constants, le titre III diminuait de 1 % par rapport à 1997.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a ensuite analysé les crédits. Il a indiqué que les crédits de rémunérations et de charges sociales s'élevaient à 80,5 milliards

de francs et représentaient 77,6 % du titre III, leur poids continuant à s'alourdir.

Il a jugé que l'évolution des effectifs était conforme à celle prévue par la loi de programmation, avec le recrutement de 7.838 militaires du rang et de près de 1.400 civils, et la suppression de plus de 1.800 emplois de sous-officiers et, surtout, de plus de 3.100 postes d'appelés.

S'agissant du financement des mesures d'accompagnement de la professionnalisation des armées, il a expliqué que ce processus exigeait à la fois des recrutements et des départs de personnels militaires et civils sur la base de mesures incitatives et, par conséquent, à coloration fortement financière. C'est pourquoi le " fonds d'accompagnement de la professionnalisation " regroupait ainsi les ressources consacrées à diverses mesures (pécules, incitations au départ et aides à la mobilité des militaires, amélioration de la rémunération des engagés ...), ajoutant que les crédits qui lui étaient consacrés s'élèveraient à 1.800 millions de francs au lieu de 1.460 millions de francs en 1997, soit une hausse de 24,5 %.

Il a ensuite remarqué que les autres crédits du titre III représentaient au total 22,4 % de ces crédits et s'élèveraient à 23,2 milliards de francs, en diminution de 5 % par rapport à ceux de 1997 (24,5 milliards de francs), notant que cette diminution était proportionnellement supérieure à celle des effectifs (- 4,4 %), ce qui exigera un effort d'économies d'autant plus important que la diminution du nombre des appelés rendra nécessaire l'appel à des travaux de sous-traitance dans le secteur civil.

Puis, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a fait part de ses observations sur le budget de la défense pour 1998.

D'une manière générale, il a noté que le projet de budget traduisait, selon la présentation qu'en faisait le Gouvernement, la priorité accordée à la professionnalisation des armées et que cette transformation capitale dans

le format de nos armées et dans la nature de leurs effectifs portait essentiellement sur les crédits du titre III.

Il a cependant regretté que ces moyens déjà strictement mesurés ne se trouvent fragilisés par deux séries de facteurs, les uns d'ordre strictement budgétaire, les autres ponctuels.

La fragilisation budgétaire de la professionnalisation résulterait globalement d'une diminution en francs constants du titre III, s'y ajoutant, structurellement, le déséquilibre croissant à l'intérieur du titre III entre les dépenses de rémunérations-charges sociales qui vont, en grossissant, et les dépenses de fonctionnement qui, corrélativement, se trouvent écrasées.

La fragilisation factuelle de la professionnalisation résulterait de trois constatations convergentes quant à leur effet : les difficultés rencontrées, ça et là, pour recruter des engagés dont le niveau qualitatif serait satisfaisant, la mobilité géographique et fonctionnelle, parfois problématique, des personnels civils des armées et, enfin, l'amointrissement notable de la ressource en appelés du fait des exemptions prévues pour les jeunes gens titulaires d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat à durée indéterminée.

En conclusion, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a déploré que les dotations budgétaires ne soient conformes ni à la loi de programmation militaire, ni aux engagements du Chef de l'Etat, et a regretté que le budget de la défense soit, une fois encore, considéré comme la variable d'ajustement du budget de l'Etat.

A M. Alain Lambert, rapporteur général, qui l'interrogeait sur le recrutement des engagés, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a fait part de son analyse née de visites sur le terrain : il a pu constater que les principaux problèmes, dans ce domaine, se posaient à l'armée de l'air.

M. Jean-Philippe Lachenaud a approuvé les conclusions du rapporteur, même s'il a estimé son jugement un

peu sévère. Il a en effet rappelé, d'une part, que lors d'un colloque à l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), il avait été reconnu nécessaire de réaliser des économies sur les programmes d'équipement militaire et que, d'autre part, le jugement du Président de la République sur le projet de budget s'était limité au souhait de ne pas voir de nouvelles réductions des programmes d'investissement. Il a jugé que le budget militaire devait participer de l'effort de réduction des dépenses publiques.

M. Christian Poncelet, président, après avoir remarqué que les lois de programmation n'avaient jamais été respectées, s'est interrogé sur le coût et, surtout, sur l'utilité de la journée de préparation à la défense.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a reconnu l'importance du coût occasionné par cette journée qu'il a qualifiée de «symbolique». Il a néanmoins estimé que son bon déroulement nécessiterait la participation de l'éducation nationale.

M. Michel Moreigne a jugé excessifs les propos du rapporteur spécial et a rappelé que le Sénat n'avait jamais rejeté les crédits de la défense.

Puis, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la défense (dépenses en capital)** a présenté les titres V et VI du projet de budget pour 1998.

Il a noté que les crédits de paiement des titres V et VI s'élevaient à 81 milliards de francs, en diminution de 8,7 % par rapport à 1997, les autorisations de programme atteignant le même niveau.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a dressé un constat en cinq points :

- la réduction des dépenses en capital de près de 10 % s'ajoute à la baisse sensible des ressources consacrées à la défense opérée par la loi de programmation (- 18 % sur la période 1995-2000) ;

- le déséquilibre entre le titre III et le titre V s'accroît ;

- le nucléaire est le secteur qui, au sein du titre V, supporte la régression la plus forte (- 13,5 %) ;

- les crédits du court terme sont relativement mieux traités que ceux qui conditionnent l'avenir ;

- toutefois, les programmes en coopération déjà lancés sont préservés (comme la frégate antiaérienne HORIZON).

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, s'est également inquiété du sort de certains programmes d'équipement, comme l'avion de transport du futur (ATF), qui ne verra probablement pas le jour, la même interrogation existant à propos du quatrième sous-marin nucléaire lanceur d'engins.

Il a posé le problème de la restructuration des industries de défense, notamment de celles qui n'ont pratiquement pas de marché civil, telles que GIAT-Industries.

Il a rappelé, enfin, que la France allait perdre de dix à quinze mille emplois dans les industries de défense.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a exprimé son inquiétude au sujet de l'avion de transport du futur et s'est interrogé sur le maintien de la crédibilité de défense française.

Il a également noté que les commandes pluriannuelles, dont la fréquence se réduit, étaient sources d'économies.

M. Jean-Philippe Lachenaud a estimé excessive l'idée selon laquelle la survie même de la loi de programmation était en question, ajoutant que les productions militaires devaient évoluer en fonction de la réflexion stratégique de la France.

M. Philippe Adnot a noté que certaines activités industrielles de défense n'avaient pas toujours eu le sens de la maîtrise des coûts, citant le manque de compétitivité de GIAT-Industries.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a jugé que la crédibilité de la politique de défense française reposait, en matière budgétaire, sur la visibilité des crédits engagés,

cette visibilité étant également le gage d'une reconversion qui s'avère difficile.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **rejeter le projet de budget de la défense pour 1998.**

La commission a ensuite procédé à l'**audition de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, sur les crédits de son département ministériel pour 1998.

Mme Dominique Voynet est tout d'abord revenue sur les attributions de son département ministériel. Soulignant que le regroupement de l'aménagement du territoire et de l'environnement constituait une nouveauté en France, elle a considéré qu'il s'agissait néanmoins d'un retour aux sources. En effet, a-t-elle expliqué, le ministère de l'environnement est né des réflexions menées par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dans les années soixante-dix. Elle a considéré cette novation comme naturelle du fait de la complémentarité de leurs actions.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a justifié l'augmentation de 3,4% des crédits de son ministère, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, par le nécessaire renforcement de son administration, jeune et encore pauvre en effectifs.

Mme Dominique Voynet a ensuite présenté les grandes lignes du budget de l'aménagement du territoire, qui progresse de 6,06% en dépenses ordinaires et crédits de paiement, et de 2,82% en dépenses ordinaires et autorisations de programme. Elle a indiqué que ces taux de progression rompaient avec quatre années de déclin.

S'agissant des crédits de fonctionnement de la DATAR, qui représentent 5% de l'enveloppe totale du ministère, elle a observé qu'ils diminuaient de 3,83%, en raison de la réduction de deux emplois et de l'annulation de crédits non utilisés.

La dotation allouée au financement de la prime d'aménagement du territoire, a-t-elle annoncé, sera, en 1998, de 320 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement. Cette dotation correspond à une augmentation de 28% des premières et de 106% des seconds. Prenant en compte les crédits reportés des années précédentes, elle a précisé que la capacité d'engagement serait de 700 millions de francs en 1998. Le ministre a fait part de son intention de cibler les subventions de la prime d'aménagement du territoire sur le soutien à l'accueil d'investissements étrangers, les investisseurs qui souhaitent s'installer dans une zone industrielle dégradée et le financement d'investissements de taille modeste dans des zones peu industrialisées.

Mme Dominique Voynet a indiqué que les crédits du fonds national d'aménagement du territoire diminuaient légèrement, s'établissant à 1.300 millions de francs en autorisations de programme et à 1.100 millions de francs en crédits de paiement. Elle a considéré que le fonds national d'aménagement et de développement du territoire ne devait pas être l'unique instrument financier en matière d'aménagement du territoire, mais le catalyseur d'efforts multiples.

En conclusion, le ministre a indiqué que l'effort financier total de l'Etat en faveur de la politique d'aménagement du territoire s'élevait à plus de soixante milliards de francs par an.

Mme Dominique Voynet, a ensuite présenté les crédits de l'environnement pour 1998.

Elle a indiqué que la progression modeste de + 0,9 % en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et de + 1,92 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme des crédits de l'environnement devait être analysée en tenant compte d'apports financiers extérieurs à son budget. Elle a souligné que son ministère disposerait en réalité de moyens renforcés grâce au fonds de concours abondé par les agences de l'eau et au relèvement du tarif

de la taxe sur la pollution atmosphérique gérée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

S'agissant du fonds de concours des agences de l'eau, le ministre a rappelé que celui-ci permettait de renforcer les crédits affectés à la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues à hauteur de 110 millions de francs en cours d'année.

S'agissant de la taxe sur la pollution atmosphérique, elle a ensuite indiqué que le relèvement de son tarif de 180 francs à 250 francs par tonne permettrait de dégager 37 millions de francs supplémentaires, portant ainsi le montant des financements affectés à l'équipement et au fonctionnement des réseaux de mesure de la qualité de l'air à un total de 207 millions de francs.

Sur ce point, **Mme Dominique Voynet** s'est félicitée de la mise en œuvre du principe du «pollueur-payeur», dont elle a en outre noté qu'il permettait d'assurer une plus grande stabilité des ressources financières affectées à l'environnement.

Le ministre a relevé qu'en tenant compte de ces ressources extérieures, les moyens financiers du budget de l'environnement connaissent une progression supplémentaire d'un point en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de près de deux points en dépenses ordinaires et autorisations de programme.

Elle a ensuite présenté les trois priorités de ce budget.

A cet égard, elle a tout d'abord indiqué que les crédits consacrés à la protection de la nature des sites et des paysages augmenteraient en 1998 de 6,3 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, pour atteindre 43 % des dotations d'intervention de son ministère. Elle a souligné que ces crédits devaient permettre d'assurer à la fois les moyens de fonctionnement des espaces protégés existants et de procéder à la création de nouveaux parcs nationaux, parcs naturels régionaux et réserves naturelles. Elle a, par

ailleurs, relevé que ces espaces constituaient un grand potentiel.

Mme Dominique Voynet a ensuite décrit l'effort consacré à la prévention des risques naturels et à la lutte contre les pollutions. Dans ce domaine, elle a insisté sur l'importance des crédits qui seraient consacrés à la prévention des risques d'inondation grâce au renforcement des outils des services d'annonces des crues. Sur ce point, elle a noté que les plans «Loire» et «prévention des risques» seraient dotés de 202 millions de francs, auxquels s'ajouteraient 110 millions de francs provenant du fonds de concours des agences de l'eau, ainsi que 22 millions de francs transférés, en cours de gestion, à partir des budgets des ministères de l'équipement et de l'agriculture.

Puis, **Mme Dominique Voynet** a présenté le renforcement des moyens de fonctionnement de son ministère. Rappelant qu'il s'agissait d'un ministère «pauvre», elle a en effet souligné la nécessité de lui donner les moyens d'assurer, à la fois, ses missions de conception et de réglementation et ses missions de contact et de dialogue.

Elle a indiqué que la satisfaction de ce double objectif avait nécessité la création nette de 34 emplois pour 1998, soit une augmentation de 1,4 % des effectifs dont elle a précisé qu'ils bénéficieraient principalement aux directions régionales de l'environnement (DIREN), dont les fonctions se sont considérablement développées. A cet égard, elle a insisté sur sa volonté que ces nouveaux emplois favorisent un meilleur dialogue avec le monde associatif et les élus dans le domaine de l'environnement. Sur ce point, elle a ajouté que les subventions versées aux associations connaîtraient une progression de près de 14 %.

Elle a souligné que les autres créations d'emplois bénéficieraient aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) afin de renforcer leurs moyens dans le domaine du contrôle des installations classées industrielles. Elle a noté, par ailleurs, que

l'administration centrale ne bénéficierait, quant à elle que de six emplois nouveaux.

Mme Dominique Voynet a mis en évidence que la hausse des crédits destinés aux associations avait pour objet de renforcer la participation de celles-ci aux diverses instances consultatives agissant dans le domaine de l'environnement, ainsi que les moyens des organisations non gouvernementales françaises agissant dans le cadre des négociations internationales.

Le ministre a ensuite insisté sur le considérable gisement d'emplois qui existerait dans le domaine de l'environnement. A cet égard, elle a indiqué qu'une grande partie des besoins nouveaux visés par le plan pour l'emploi des jeunes, se situaient dans ce domaine et notamment dans le cadre de la politique des déchets ou de la politique de l'eau.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord souhaité savoir si cette démarche intégrerait l'objectif de la création d'emplois dans le secteur marchand, en soulignant qu'il était opposé à la création d'emplois publics nouveaux. S'agissant de l'ADEME, il a ensuite souhaité savoir si la limitation aux deux années 1996 et 1997 du relèvement à 8 % du prélèvement effectué par cette agence sur le produit de la taxe sur les déchets, imposée par la commission des finances à l'occasion du projet de loi de finances rectificative de 1996, avait été suivie d'une politique de gestion plus rigoureuse.

S'agissant des emplois-jeunes, **Mme Dominique Voynet** s'est dite en accord avec la conception présentée par le rapporteur général, tout en relevant qu'une grande partie de ces emplois, tels que l'entretien des forêts ou des berges des rivières, ne pourraient jamais être rentables. Elle a souligné que dans ce domaine, il n'y aurait aucune forme de concurrence avec le secteur privé et que des conventions seraient passées avec les principaux partenaires concernés dans les secteurs des déchets et de l'eau. S'agissant de l'ADEME, le ministre a précisé qu'un amen-

dement, adopté par l'Assemblée nationale, à la loi de finances pour 1998, avait pour objet de reconduire le prélèvement sur la taxe des déchets pour deux années supplémentaires. Elle a, par ailleurs, indiqué que la nomination d'un nouveau président de cette agence interviendrait prochainement, et que celui-ci serait chargé de réfléchir à la réorganisation de l'agence, ainsi qu'à l'évaluation de ses missions et qu'il convenait donc de maintenir, transitoirement, ce financement supplémentaire.

En réponse aux questions de **M. Roger Besse, rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire, Mme Dominique Voynet** a indiqué que les objectifs fixés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 n'étaient pas contestables et que son ambition était de toiletter cette loi. En effet, a-t-elle constaté, de nombreux chantiers prévus par elle n'ont pas été ouverts et certains dispositifs, tel le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, se sont avérés impossibles à mettre en place. Elle a affirmé son intention de renforcer les outils de la loi d'orientation lorsque ceux-ci ont fait preuve de leur viabilité.

xxxS'agissant de la prime d'aménagement du territoire, **Mme Dominique Voynet**, constatant le nombre important de subventions accordées en dérogation au régime existant, a confirmé vouloir en modifier les critères d'éligibilité dans le cadre d'une réflexion globale sur les zonages. Elle a insisté sur la nécessité de cibler les aides afin qu'elles ne profitent pas uniquement à quelques projets de grande envergure. Elle a également mentionné le rôle du fonds national de développement des entreprises dans le financement des petits projets, et a affirmé sa volonté de le relancer.

Mme Dominique Voynet a ensuite précisé les intentions du Gouvernement en matière d'aide au monde rural. Elle a indiqué que 88 milliards de francs seraient consacrés à un plan pour le monde rural et à un plan d'aide au Massif central. Elle a développé sa conception de l'aména-

gement de l'espace rural, qui repose sur le développement des réseaux entre les villes moyennes d'une même région. S'expliquant sur ses réticences à l'égard de certains programmes autoroutiers, elle a affirmé que les projets d'infrastructures devaient accompagner le développement local, et non le remplacer.

Mme le ministre a, par ailleurs, rappelé les obstacles à la levée du moratoire sur la fermeture des services publics en milieu rural, et a fait part des difficultés que cette situation provoquait en matière de regroupement des services publics en points uniques multiservices.

En réponse à **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'environnement**, le ministre a tout d'abord rappelé l'insuffisance «criante» de moyens en personnel des DRIRE pour la conduite de leur mission de contrôle des installations classées.

Elle a ensuite indiqué que la fiscalité constituait une «arme» essentielle pour orienter le comportement et les choix des agents économiques en soulignant que le développement massif du parc automobile utilisant le gazole comme carburant s'expliquait exclusivement par la discrimination fiscale en faveur de ce carburant.

Enfin, elle a précisé qu'elle associait le respect de l'échéance de 2002 pour la mise en œuvre de la loi sur les déchets à une conception pragmatique de la définition du déchet dit «ultime». A cet égard, elle a souligné que seules certaines catégories offraient un réel potentiel de valorisation et qu'il fallait se garder de condamner arbitrairement les mises en décharges sur des sites contrôlés.

Un large débat s'est alors ouvert.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud** qui l'interrogeait sur la compatibilité des pays avec les communes, les départements ou les agglomérations, Mme le ministre a indiqué que la constitution des pays devait résulter d'une démarche volontaire entre des communes liées par un même projet.

A **M. Auguste Cazalet** qui s'interrogeait sur la pertinence de la remise en cause de l'autoroute A 24, **Mme Dominique Voynet** a répondu que cette décision relevait du ministre des transports, et que le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ne pouvait pas à la fois être tenu à l'écart des décisions et en porter toute la responsabilité.

En réponse à **M. Yann Gaillard**, le ministre a annoncé que le ministre de l'agriculture présenterait au Parlement un projet de loi sur la forêt distinct de la loi d'orientation agricole.

Elle a rappelé à **M. Yvon Collin** que l'impact déplorable pour certains paysages du passage de lignes électriques à haute tension était la conséquence de l'excessive centralisation de la production d'électricité en France.

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a conclu en réfutant toute opposition entre les intérêts des villes et ceux du monde rural, qui connaissent des problèmes d'isolement comparables. Elle a refusé de souscrire à une conception du territoire qui opposerait la France du XIX^{ème} siècle à celle du XXI^{ème}.

S'agissant de l'environnement, **Mme Dominique Voynet** a tout d'abord répondu à **MM. Roland du Luart, Jacques Chaumont et Yann Gaillard** que la mise en œuvre de la directive Natura 2.000 devait faire l'objet d'une large consultation et qu'elle souhaitait qu'un dialogue approfondi s'établisse avec les élus locaux et les propriétaires au sujet de la gestion des territoires.

Elle a, par ailleurs, évoqué son intention de clarifier le rôle de l'Office national de forêts dans ce domaine, relevant que cet office ne contribuait pas toujours à la sérénité du dialogue.

En réponse à **M. Bernard Angels**, le ministre a précisé que les plans départementaux d'enlèvement des ordures ménagères ne devaient pas s'en remettre exclusivement au choix de l'incinération pour le traitement des déchets.

Enfin, en réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, Mme le ministre a indiqué qu'un important travail d'analyse et de recensement qualitatif et géographique des pollutions était mené de façon permanente par les différents établissements publics soumis à la tutelle du ministère de l'environnement, au premier rang desquels se trouvent l'ADEME, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut français de l'environnement (IFEN).

La commission a ensuite été appelée à se prononcer sur **les crédits de l'aménagement du territoire**. Constatant que la remise en cause de la loi d'orientation ne s'accompagnait pas de la proposition d'une alternative crédible, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a préconisé le rejet de ces crédits. La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **rejeter les crédits de l'aménagement du territoire**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Michel Didier, directeur général de Rexecode**, sur les conclusions d'une étude réalisée à la demande de la commission, sur **l'incidence des charges fiscales et sociales sur la localisation d'activités**.

M. Michel Didier a tout d'abord rappelé en introduction que la fixation irrévocable des taux de change entre les pays de l'Union européenne dans six mois accentuerait la pression concurrentielle pesant sur les entreprises françaises. Il a souligné que face à l'enjeu de l'emploi, la persistance d'écart importants dans les modes de formation des coûts, en raison des différences entre les systèmes de prélèvements obligatoires, risquait d'être un handicap pour la France.

Puis, il a indiqué que l'étude que son institut avait menée était fondée sur deux approches parallèles : dans une approche quantitative, l'institut a tenté, à partir de l'analyse des feuilles de paie des salariés d'entreprises

situées en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, de déterminer le ratio entre le coût brut pour l'entreprise d'un salarié et le salaire net dont dispose le salarié après paiement de toutes les cotisations sociales et de son impôt sur le revenu. Ce ratio, exprimé en pourcentage du salaire net final constitue ce que les économistes appellent le " coin socio-fiscal ". L'approche qualitative a consisté, sur la base d'entretiens avec des responsables d'entreprises, à évaluer l'impact de la fiscalité sur la localisation d'activité.

Après avoir rapidement survolé les systèmes fiscaux des trois pays étudiés et rappelé qu'avec un coin social de 60 % (dont 40 % de cotisations sociales à la charge de l'employeur contre 18 % pour le salarié), la France se situait devant l'Allemagne, dont le coin social atteint 54 % (dont 42 % de cotisations sociales pour l'employeur et pour le salarié), et loin devant le Royaume Uni (10 % pour l'employeur et 8 % pour le salarié), **M. Michel Didier** a présenté les six conclusions auxquelles était parvenu son institut :

- des trois pays étudiés, la France et l'Allemagne se distinguent nettement du Royaume Uni par le niveau plus élevé du coût total pour l'employeur correspondant à un même niveau de salaire net, in fine, pour l'employé ;

- la France se distingue des deux autres pays par un taux de charges fiscales et sociales pour l'employeur nettement plus fort ;

- l'impôt sur le revenu des personnes physiques est en revanche plus faible en France qu'en Allemagne et au Royaume Uni, mais le barème est plus progressif ;

- les charges payées par l'employeur sont nettement moins dégressives en fonction du salaire en France qu'en Allemagne et, dans une moindre mesure, qu'au Royaume-Uni ;

- l'exonération des charges sur les bas salaires introduit une forte progressivité des taux de charges patronales sur la tranche des salaires allant du SMIC à 30 % au des-

sus du SMIC ; il en résulte une faible incitation à augmenter les salaires dans le bas de l'échelle ;

- enfin, la combinaison d'un barème fiscal fortement progressif et de cotisations sociales élevées et peu dégressives conduit à un coin socio-fiscal plus fort en France qu'en Allemagne et au Royaume Uni pour les salaires relativement plus élevés.

Puis, **M. Michel Didier** a indiqué qu'il était fréquent de conclure qu'un coin socio-fiscal élevé risquait d'entraîner une perte de compétitivité dans la concurrence internationale. Il a rappelé qu'à cet égard, la France figurait parmi les pays où le coût horaire du travail était le plus élevé, à égalité avec les Pays-Bas et le Japon. Seule l'Allemagne se situe au dessus. Le Royaume Uni présente au contraire un coût du travail inférieur de 40 % à celui de la France.

M. Michel Didier a indiqué que la taxation perturbait l'équilibre du marché en introduisant un " coin " entre le prix d'offre (le salaire net reçu par le salarié) et le prix de demande (le coût du travail pour l'employeur) et pouvait expliquer la croissance du chômage en France. Il a cependant ajouté qu'il n'y avait pas de corrélation directe entre le coin socio-fiscal et le coût total du travail, compte tenu, d'une part, de la possibilité de réaliser des gains de productivité pour compenser toute augmentation des prélèvements obligatoires, et d'autre part, de l'élasticité variable du salaire net.

En effet, si l'obligation de payer instituée par le système des prélèvements obligatoires correspond exactement à la fonction d'utilité collective de la population, le salaire net s'adapte à la baisse de telle façon que le coût du travail reste inchangé pour l'employeur. A cet égard, les salaires nominaux français sont plus flexibles qu'en Allemagne, où l'élasticité du coût du travail aux cotisations patronales est unitaire, mais plus rigides qu'au Royaume Uni. Aux Etats-Unis, où le marché du travail est très flexible, l'aug-

mentation des cotisations patronales n'affecte pas du tout le niveau des salaires réels.

Puis, soulignant l'évolution divergente des courbes du coût salarial moyen et du pouvoir d'achat (revenu net de cotisations et d'impôts) depuis 1970, **M. Michel Didier** a démontré que la succession de chocs à la hausse sur le coin socio-fiscal en France a contribué à la fois à l'accroissement du chômage et à la stagnation du pouvoir d'achat des salariés.

Il a conclu son propos introductif en indiquant que la dizaine d'entretiens conduits avec des responsables d'entreprises faisait apparaître que la fiscalité intervenait à certains moments privilégiés de la vie de l'entreprise, dans le choix de la localisation. Il a ajouté que certaines dispositions précises, particulièrement incitatives ou dissuasives, jouaient un rôle plus important que le poids global de la fiscalité. Enfin, la complexité et l'instabilité fiscale sont des éléments fortement dissuasifs de l'investissement.

Puis, il a cédé la parole à ses collaborateurs, **Mlle Marie Chauvière** et **M. Alexandre Fur**, pour présenter les conclusions détaillées des deux études.

S'appuyant sur le cas d'un salarié célibataire, **Mlle Marie Chauvière** a révélé que le coin socio-fiscal était plus élevé en Allemagne qu'en France pour des rémunérations mensuelles inférieures ou égales 40.000 francs. La France présente en particulier un coin socio-fiscal relativement plus faible pour les salaires proches du SMIC. En revanche, pour des rémunérations proches de 100.000 francs par mois, l'écart est plus important en France qu'en Allemagne. Elle a ajouté que les charges patronales étaient non seulement nettement plus élevées en France qu'en Allemagne et qu'au Royaume Uni, mais également peu dégressives par rapport aux deux autres pays étudiés. L'explication se trouve dans le fait qu'en Allemagne, la très grande partie des cotisations patronales sont plafonnées, alors qu'en France, sur un taux

pour l'employeur de 40 %, un peu moins de la moitié est plafonnée. Enfin, elle a confirmé à l'aide de graphiques le faible poids de l'impôt sur le revenu dans le salaire brut en France.

Puis, **M. Alexandre Fur** a indiqué que toutes les fonctions de l'entreprise n'accordaient pas la même importance à la fiscalité dans leur stratégie d'implantation. Les fonctions les plus sensibles à ce critère sont en effet des activités en développement et de plus en plus " nomades " : centre de coordination, centre de services financiers, centre de gestion des marques et des brevets, lieux de stockage...

Parmi les éléments de la fiscalité qui dégradent le plus l'attractivité du territoire français, **M. Alexandre Fur** a évoqué la complexité de la fiscalité des entreprises. En effet, devant la multiplicité des impôts frappant les entreprises, les investisseurs étrangers ont tendance à surestimer le poids global de ces prélèvements, au détriment d'une implantation en France. En outre, le manque de stabilité de la fiscalité française accroît la prime de risque qui est associée à tout investissement.

Il a fait valoir que certains impôts spécifiques pesaient particulièrement sur la décision d'implantation en France. La taxe professionnelle, qui constitue désormais la principale charge fiscale sur les entreprises, est ainsi régulièrement citée comme un obstacle à l'investissement par les responsables d'entreprises, qui critiquent la très grande variabilité de ses taux et leur grande instabilité dans le temps. De même, la fiscalité des transmissions est jugée comme particulièrement déstabilisante.

Enfin, il a jugé préoccupante, l'évolution de la fiscalité des marques et des brevets. Un arrêt récent du Conseil d'Etat considère en effet ces éléments du patrimoine de l'entreprise comme des actifs incorporels et n'admet pas, en conséquence, la déductibilité des frais afférents à leur dépôt. En outre, les plus-values de cession de brevets sont désormais imposées au taux normal de l'impôt sur les

sociétés. Il s'est en conséquence ému du risque de délocalisation des centres de gestion des marques et de la perte de ressources fiscales qu'un tel phénomène engendrerait pour la France.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors félicité les auteurs de l'étude en indiquant qu'elle constituerait un outil déterminant sur lequel la commission des finances fonderait désormais son argumentation en faveur de la convergence fiscale. Puis il a souhaité savoir si l'euro accroîtrait l'influence de la fiscalité sur les décisions de localisation des entreprises, s'il était possible de mesurer scientifiquement l'impact de la fiscalité sur les fonctions nomades de l'entreprise et s'il y avait une corrélation entre la fiscalité et le niveau de l'emploi.

M. Michel Didier a estimé en réponse que l'euro introduirait une vraie transparence des coûts et des prix en Europe, ce qui permettrait aux travailleurs d'effectuer des comparaisons et d'être plus mobiles. Il a indiqué que ses économistes pouvaient effectuer des études plus poussées pour mesurer la réactivité des contribuables aux différents impôts. S'agissant de la relation entre fiscalité et emploi, il a considéré que les chocs répétés à la hausse jouaient davantage contre l'emploi que le niveau absolu des prélèvements obligatoires. Il s'est ainsi ému du phénomène de " cliquet " qui fait que le chômage est rigide à la baisse. Enfin, il a jugé nécessaire de favoriser les subventions inconditionnelles plutôt que les aides fiscales conditionnelles, ces dernières étant par définition destinées au stock d'entreprises existantes et non aux activités nouvelles. En outre, leur financement pèse sur l'économie, au détriment du jaillissement d'entreprises et de richesses nouvelles.

M. Denis Badré s'est ensuite demandé si, dans la perspective d'une intégration des Etats européens par l'euro à l'image des Etats-Unis, les Etats conserveraient des marges de manoeuvre. Evoquant le succès de la TVA, invention française, auprès du reste du monde, il s'est demandé si la CSG aurait la même prospérité. Il a consi-

déré que le caractère virtuel et “ nomade ” des nouvelles technologies enlevait toute pertinence à la notion de localisation des activités.

M. Philippe Adnot a nuancé les conclusions de l'étude de Rexecode en estimant qu'un système socio-fiscal devait être jaugé au regard de ses contreparties en termes de services collectifs. Il a considéré à cet égard que les services publics américains étaient sans rapport avec le poids de la fiscalité américaine. Il s'est ému de la lourdeur de la fiscalité des transmissions d'entreprises en France qui dépossédait de plus en plus de chefs d'entreprise au profit de financiers volatils dont les choix de localisation dépendent de considérations fiscales indépendantes de l'attache originelle de l'entreprise.

M. Jacques Oudin a également souhaité relativiser les propos des économistes de Rexecode en faisant valoir que l'excédent cumulé de la balance du commerce extérieur était un signe de la compétitivité de la France. Il a considéré que les délocalisations industrielles étaient facteur de mouvement et d'échanges avec la France, et qu'elles ne devaient pas être jugées aussi sévèrement. Evoquant la corrélation entre l'augmentation des prélèvements obligatoires et la perte d'assiette fiscale, il a estimé que les créateurs d'entreprise devaient être exonérés d'impôt pendant cinq ans.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a interrogé le directeur général de Rexecode sur les réformes de la fiscalité qui lui semblaient les plus urgentes à mettre en œuvre pour rétablir la compétitivité fiscale de la France.

S'agissant des Etats-Unis, **M. Michel Didier** a admis que des différences de fiscalité pouvaient exister entre les Etats mais a indiqué qu'une certaine harmonisation s'opérerait. Il a considéré en conséquence que l'harmonisation de la fiscalité européenne devait s'étendre à d'autres impôts que la TVA. Il a rappelé que la CSG, classée jusqu'à présent parmi les cotisations sociales, était déplaçonnée ce qui accroîtrait encore la divergence de la France par rapport

aux autres Etats. Il a estimé que les entreprises de nouvelles technologies feraient apparaître de nouvelles formes de nomadisme, l'offre se créant instantanément là où le potentiel de consommation existe.

Répondant à **M. Philippe Adnot**, il a considéré que la contrepartie pour l'employeur du poids des cotisations patronales n'était pas immédiatement perceptible en termes de transferts ou de services collectifs rendus. De même, évoquant le problème des retraites, il a souligné que le système de répartition avait pour conséquence une absence de coïncidence entre les cotisants et les bénéficiaires du transfert.

Puis, **M. Michel Didier** a rappelé que le coin socio-fiscal était d'autant plus élevé que l'on se situait en haut de l'échelle des salaires, ce qui risquait de priver la France de ses travailleurs les plus qualifiés et les plus créateurs de richesses et d'emplois.

S'agissant de la transmission d'entreprises, il s'est montré plus sensible au poids des impôts pesant sur la succession qu'au problème de l'inclusion de l'outil de travail dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune. Face au nombre d'entreprises obligées de déposer leur bilan en raison de la lourdeur des taux, il s'est montré partisan d'un système de paiement qui soit compatible avec la survie de l'entreprise.

A **M. Jacques Oudin**, il a indiqué que l'excédent de la balance du commerce extérieur résultait du différentiel de croissance existant entre la France et ses concurrents. Il a estimé que le cumul d'une balance excédentaire et d'un fort taux de chômage était un signe de dysfonctionnement.

Enfin, **M. Michel Didier** a estimé que la poursuite de l'intégration européenne devait accompagner l'euro.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 5 novembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de M. Guy Allouche, à l'examen de la proposition de loi n° 56 (1997-1998) de M. Jacques Larché, tendant à faciliter le jugement des actes de terrorisme.

M. Jacques Larché, président, a tout d'abord indiqué que M. Michel Dreyfus-Schmidt, initialement désigné comme rapporteur, lui avait fait savoir qu'il se trouvait empêché de participer à la présente réunion de commission pour un motif totalement indépendant de sa volonté mais qu'il avait suggéré qu'un membre de son groupe puisse présenter dès aujourd'hui ce rapport, le texte ayant été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

La commission ayant approuvé cette formule, **M. Guy Allouche, rapporteur,** a indiqué que ce texte avait pour objet de résoudre une difficulté pratique tenant à l'absence de salle d'audience suffisamment grande pour assurer, dans de bonnes conditions de sécurité, le jugement à Paris de procès terroristes susceptibles de mettre en présence des centaines de personnes (accusés, prévenus, parties civiles, forces de l'ordre...).

Il a par ailleurs mis l'accent sur l'impossibilité d'aménager le Palais de justice de Paris en raison du coût des travaux nécessaires et surtout du classement de ce bâtiment comme monument historique.

Il a fait observer que le renvoi à une autre juridiction dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, théoriquement concevable, paraissait contradictoire avec la centralisation de la procédure à Paris.

Il a écarté le recours à une audience foraine, laquelle devrait alors se tenir dans le département de Paris qui, en raison de sa taille et de sa forte densité de population, ne paraissait pas offrir de locaux permettant d'accueillir ces procès dans de bonnes conditions de sécurité.

Il a en conséquence approuvé dans son principe la solution préconisée par M. Jacques Larché consistant à permettre au premier Président de la cour d'appel de Paris de décider que l'audience de la juridiction de jugement se tiendrait dans tout autre lieu du ressort de ladite cour que celui où elle tient habituellement ses audiences.

Eu égard aux réflexions qu'avait menées M. Michel Dreyfus-Schmidt, il a cependant préconisé que ce dispositif soit généralisé dans la mesure où la perspective de " méga-procès " n'était pas propre aux affaires de terrorisme. Il a illustré son propos en indiquant que des poursuites liées à la vache folle ou à l'amiante pourraient donner lieu à de fort nombreuses constitutions de partie civile.

Il a également proposé de subordonner la décision de délocalisation à l'avis préalable du bâtonnier de Paris, précisant que le Premier président serait pleinement informé des conséquences d'une telle décision pour les droits de la défense.

Il a enfin souhaité insister sur le caractère exceptionnel d'une décision de délocalisation en précisant qu'elle ne pourrait intervenir que pour des motifs de sécurité.

Après une observation de **M. Jean-Marie Girault**, **M. Jacques Larché, président**, a vu une certaine contradiction dans le fait de généraliser le dispositif au jugement de l'ensemble des crimes et délits tout en précisant que la délocalisation ne pourrait intervenir que pour des motifs de sécurité. Il a estimé qu'une telle précision se justifierait en matière de terrorisme mais non dans d'autres affaires, telles celles évoquées par le rapporteur, qui ne lui ont pas paru de nature à menacer l'ordre public.

M. Guy Allouche, rapporteur, a objecté que la notion de sécurité ne devait pas s'apprécier restrictive-

ment, par référence au seul risque de menace à l'ordre public, mais comprenait aussi la sécurité matérielle, laquelle pourrait être compromise par la réunion de certaines de personnes dans une salle d'audience.

M. Paul Girod a pleinement approuvé le dispositif initial de la proposition de loi. Il a en revanche émis de fortes réserves sur l'extension proposée par le rapporteur. Il a notamment considéré que l'application de cette procédure à tous les crimes et délits devait en toute logique conduire à l'étendre à toutes les cours d'appel, la limitation aux seules juridictions parisiennes ne trouvant sa justification que dans la centralisation des procédures liées au terrorisme.

M. José Balarello s'est interrogé sur la nécessité d'une loi pour une telle réforme, demandant au rapporteur si le droit actuel ne permettait pas d'ores et déjà de juger des affaires en dehors du ressort de la juridiction territorialement compétente.

Soulignant que la proposition de loi pouvait avoir pour effet de tenir des audiences en dehors d'un palais de justice, **M. Philippe de Bourgoing** a souhaité savoir si, en dehors de Paris, des juridictions ne disposaient pas de salles permettant d'accueillir les grands procès.

M. Jacques Larché, président, a approuvé la proposition du rapporteur consistant à recueillir l'avis préalable du bâtonnier de Paris.

Il a en revanche estimé préférable de limiter le champ d'application du dispositif au jugement des actes de terrorisme, insistant sur la spécificité de ces affaires, dont la procédure était le plus souvent centralisée dans la capitale.

M. Paul Masson a considéré qu'une proposition de loi étendue à tous les crimes et délits présenterait le grave inconvénient de remettre en cause la spécificité de la procédure applicable aux actes de terrorisme.

Il a par ailleurs souhaité savoir dans quels lieux autres que des palais de justice pourraient se tenir les audiences.

M. Jacques Larché, président, a évoqué la possibilité d'utiliser des amphithéâtres.

M. Guy Allouche, rapporteur, a fait savoir que la chancellerie envisageait d'aménager à cette fin les locaux de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, celle-ci ayant quitté Fleury-Mérogis pour Agen.

Il a fait observer que la limitation du dispositif à Paris conserverait une justification même dans l'hypothèse de sa généralisation à tous les crimes et délits dans la mesure où le problème était spécifiquement parisien et tenait à l'exiguïté du département et à sa forte densité de population, lesquelles ne permettaient pas de disposer de locaux suffisamment vastes pour accueillir des " méga-procès " appelés à durer plusieurs mois. Il a ajouté que, pour les autres départements, plus étendus et moins denses, le recours aux audiences foraines constituait une solution satisfaisante.

Tout en s'en remettant à la sagesse de la commission sur ce point, il a mis en avant les difficultés que pourrait poser dans l'avenir l'organisation d'importants procès sans lien avec le terrorisme.

La commission a adopté la proposition de loi sans en étendre le champ aux affaires non liées au terrorisme mais en précisant que la décision de délocalisation serait prise pour des motifs de sécurité et après avis du bâtonnier de Paris.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-François Terral, directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**.

M. Jean-François Terral a tout d'abord procédé à une présentation générale des missions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Après

avoir rappelé la "crise de l'asile" caractérisée à la fin de la décennie 1980 par une inflation des demandes (environ 60.000 demandes par an), il a indiqué que les décisions prises depuis lors (triplement des moyens de l'office pour accélérer les décisions ; suppression du droit au travail des candidats au statut de réfugié, compensée par la création d'allocations en leur faveur) avaient permis de ramener le nombre de demandes d'asile en moyenne à 20.000 par an. Il a signalé que la même tendance s'observait dans les autres Etats européens.

M. Jean-François Terral a relevé que l'augmentation importante des demandes d'asile avait coïncidé avec l'adoption de mesures destinées à mieux maîtriser les flux migratoires et montrait ainsi que la motivation de la plupart des demandeurs était en fait la recherche d'un séjour et d'un emploi, ce qui marquait un détournement de procédure mettant gravement en cause le droit d'asile.

Il a fait observer que les variations des statistiques de demandes d'asile résultaient aussi de situations différentes, les crises affectant des pays lointains, par exemple le Zaïre, suscitant bien sûr moins de demandes que celles affectant des pays plus proches comme l'ex-Yougoslavie. Concernant la répartition par nationalité des demandeurs d'asile, **M. Jean-François Terral** a indiqué qu'actuellement, 23 % des demandes émanaient de Roumains alors que ce pays s'était démocratisé, les autres pays représentant une part moins importante (Chine : 8 % ; Turquie et Sri-Lanka : 7 % ; Indochine et Zaïre : 6 %).

Puis le directeur de l'OFPPRA a retracé la procédure applicable. Il a souligné que l'examen de la demande du statut de réfugié par l'OFPPRA était précédé par celui de la demande d'une autorisation provisoire de séjour, instruite par la préfecture, cette autorisation, valable trois mois, étant renouvelée jusqu'à la fin de la procédure auprès de l'OFPPRA.

En réponse à une demande de précision de **MM. Guy Allouche et José Balarello**, il a indiqué que les

demandes multiples (grâce au fichier dactylographique) avaient été évaluées à 1.018 en 1996, ajoutant que cette situation ne traduisait d'ailleurs pas nécessairement une intention frauduleuse.

Il a ensuite exposé qu'une procédure prioritaire permettait un examen très rapide des demandes -non assorti d'une autorisation provisoire de séjour- lorsqu'en application de la Convention de Dublin, un autre Etat partie à ladite convention était responsable de la demande, ou en cas de détournement manifeste de procédure. Il a précisé que cette procédure dérogatoire avait été utilisée 580 fois en 1996 et qu'elle ne faisait pas obstacle à un examen approfondi du dossier si celui-ci apparaissait nécessaire.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, il a précisé que durant l'examen de son dossier, l'étranger passible de cette procédure disposait d'un simple récépissé ne lui permettant pas de travailler mais faisant seulement obstacle à son éloignement, la décision intervenant le plus souvent dans un délai de 48 heures. Il a insisté sur l'impératif de rapidité, notamment lorsque la personne concernée se trouvait en rétention administrative, estimant cette procédure d'examen prioritaire très nécessaire en dépit des critiques que lui adressaient la plupart des associations de soutien aux réfugiés.

M. Jean-François Terral a ensuite indiqué qu'il était, en tant que directeur de l'OFPPA, très favorable à la disposition du projet de loi tendant à étendre la procédure prioritaire aux ressortissants des pays pour lesquels la " clause de cessation de la Convention de Genève " avait été mise en œuvre, c'est-à-dire des pays revenus à la démocratie et où il n'y avait plus de raison de considérer que les libertés fussent menacées.

Il a illustré son propos en soulignant que l'examen des demandes des Roumains, évaluées à 23 % du total, mobilisait un temps précieux que l'OFPPA ne pouvait donc pas consacrer au traitement approfondi des autres demandes. Il a, à cet égard, émis le voeu que l'OFPPA puisse

entendre un plus grand nombre de demandeurs, seulement 45 % d'entre eux ayant pu être entendus en 1996.

Décrivant les phases d'examen de la demande, il a mis l'accent sur le fait que l'OFPRA devait, d'une part, déterminer si les faits allégués par le demandeur étaient exacts et, d'autre part, si la situation de ce dernier correspondait bien à la définition du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. Il a précisé que pour la vérification des faits, l'OFPRA bénéficiait du concours actif de notre réseau diplomatique et consulaire.

M. Jean-François Terral a rappelé que les décisions de l'OFPRA étaient susceptibles de recours devant la commission de recours des réfugiés (CRR) selon une procédure contradictoire. Il y a vu la garantie de l'indépendance de l'OFPRA à l'égard du pouvoir exécutif, la validation de ses décisions ne dépendant que de la décision de la CRR. Il a observé que la CRR confirmait d'ailleurs dans 95 % des cas les décisions de l'OFPRA

Puis **M. Jean-François Terral**, soulignant à nouveau que les décisions étaient prises sur la seule base de la Convention de Genève et de l'interprétation qui en était faite par la CRR et par le Conseil d'Etat, a rappelé les trois conditions de fond pour l'octroi du statut de réfugié :

- la crainte de persécutions personnelles ;
- la persécution fondée sur l'un des cinq critères retenus par la convention ;
- une persécution provenant d'une autorité étatique, selon l'interprétation qui en avait été faite par le Conseil d'Etat.

Il a ajouté qu'une application souple de cette jurisprudence permettait de reconnaître le statut de réfugié aux Algériens terrorisés par des groupes islamistes, s'il était établi qu'il y avait une tolérance volontaire de l'Etat. Il a indiqué que cette application souple bénéficiait chaque année à environ 650 à 700 Algériens, le taux des décisions

favorables les concernant étant passé de 1 % en 1995 à 4,5 % en 1996.

Il a estimé que les dispositions du projet de loi relatives à l'asile constitutionnel et à l'asile territorial permettraient d'apporter une réponse plus satisfaisante à cette difficulté.

Puis **M. Jean-François Terral** a présenté des statistiques concernant l'évolution du taux d'admission au statut de réfugié depuis quinze ans en insistant sur le fait que l'opinion publique ne parvenait pas toujours à en donner une interprétation exacte. Il a ainsi fait valoir que si au début des années 1980, ce taux s'élevait à 70 %, les trois quarts des bénéficiaires provenaient de l'Ex-Indochine dont les ressortissants étaient admis automatiquement au statut de réfugié au titre des "quotas de boat-people". Il a ensuite exposé que le taux d'admission, après avoir baissé jusqu'à 15 % en 1990, était remonté à 28 % en 1992 lors de la crise yougoslave avant de baisser à nouveau pour s'établir en 1996 à 19,6 %.

A **M. René-Georges Laurin** qui craignait que des aides matérielles puissent être accordées à des personnes dont la demande se révélait frauduleuse, **M. Jean-François Terral** a répondu, d'une part, que les demandeurs bénéficiaient d'une présomption de bonne foi et, d'autre part, qu'en tout état de cause, dans le cas d'une procédure prioritaire d'examen des demandes de statut de réfugié, les réponses étaient délivrées dans de très brefs délais. Il a par ailleurs fait observer que le projet de loi aurait pour conséquence de priver du droit aux allocations les ressortissants d'un pays à l'égard duquel la "clause de cessation de la Convention de Genève" aurait été invoquée.

A **M. José Balarello** qui l'interrogeait sur la mise en oeuvre du droit d'asile chez nos principaux partenaires, **M. Jean-François Terral** a indiqué que la coopération avec l'Allemagne -où le taux d'admission au statut de réfugié était de 5 %- était très développée.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, sur le fondement de l'asile constitutionnel, **M. Jean-François Terral** a exposé que celui-ci représentait la réaffirmation d'une valeur de la République. Il a indiqué que la définition de l'asile constitutionnel était à la fois plus étroite et plus large que celle du statut de réfugié de la Convention de Genève : plus étroite parce que l'asile constitutionnel supposait une action positive en faveur de la liberté, alors que la Convention de Genève visait des victimes de persécutions, mais plus large puisque l'agent auteur de la persécution ne devait pas être nécessairement un Etat. Il a ajouté que l'asile constitutionnel lui paraissait devoir être analysé dans le contexte politique de l'époque à laquelle avait été adoptée la Constitution de 1946 mais qu'il appartiendrait aujourd'hui au Conseil d'Etat de définir précisément les catégories bénéficiaires, probablement peu nombreuses.

Toutefois, il a considéré, s'agissant du cas des Algériens, que l'incidence de la création de l'asile constitutionnel resterait très limitée du fait que d'ores et déjà, la tolérance volontaire de l'Etat d'origine était prise en compte, le cas échéant, pour l'attribution du statut de réfugié.

M. Paul Masson a estimé que le dispositif actuel permettait de prendre, dans les cas les plus difficiles, des décisions individuelles favorables sans qu'il soit nécessaire, pour cela, de modifier le droit existant. Il a considéré que le système proposé par le Gouvernement allait rendre plus complexe le régime des réfugiés en créant trois catégories de personnes protégées, à savoir celles des bénéficiaires de la Convention de Genève, de l'asile territorial et de l'asile constitutionnel, au lieu d'une seule actuellement.

Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions sur la répartition des compétences entre OFPRA pour l'octroi du statut de réfugié et le ministère de l'intérieur pour le droit au séjour, ainsi que sur la coordination entre ces deux administrations.

M. Jean-François Terral a souligné que les postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger constituaient une ressource appréciable pour l'instruction de ces demandes, et que l'OFPRA était mieux placé pour y accéder, compte tenu de son rattachement au ministère des affaires étrangères, que le ministère de l'Intérieur lui-même. Il a précisé que les demandes d'asile constitutionnel seraient instruites par l'OFPRA mais qu'en revanche, les demandes d'asile territorial, puisqu'elles concernaient le droit au séjour temporaire, continueraient bien sûr à relever du ministère de l'intérieur.

En réponse à une autre question de **M. Paul Masson**, **M. Jean-François Terral** a évalué entre 250 à 300 le nombre des personnes déboutées du droit d'asile en faveur desquelles l'OFPRA avait depuis trois ans demandé au ministre de l'intérieur de ne pas prendre de mesure d'éloignement. Il a précisé que dans tous les cas le ministre de l'intérieur avait donné une réponse positive.

A une question de **M. Michel Duffour** sur l'opportunité de permettre l'accompagnement du demandeur d'asile par un avocat lors de son entretien avec les officiers de protection, **M. Jean-François Terral** a répondu que l'instruction d'une demande de statut de réfugié ne devait pas être assimilée à une procédure juridictionnelle et que la nécessaire connaissance de la vérité sur les motivations du candidat au statut nécessitait un dialogue singulier entre le fonctionnaire et le demandeur. Toutefois, il a admis que si le demandeur le souhaitait, l'avocat pouvait être entendu, mais séparément.

Il a ajouté qu'en tout état de cause, les officiers de protection ne fondaient pas leur appréciation par référence aux impératifs du contrôle des flux migratoires, mais exclusivement par référence aux règles du droit d'asile.

A **M. Jacques Larché, président**, qui lui avait demandé si la saisine du ministre de l'intérieur concernant les personnes déboutées du droit d'asile devait être faite conjointement par l'OFPRA et la CRR, **M. Jean-**

François Terral a répondu par la négative, le dispositif proposé ne faisant que confirmer la pratique actuelle.

M. Lucien Lanier s'est interrogé sur l'opportunité de rétablir des quotas pour l'attribution du statut de réfugié.

M. Jean-François Terral a répondu que si la question des quotas pouvait en effet être discutée pour l'immigration proprement dite, il ne pouvait pas en aller de même pour les réfugiés, auxquels la Convention de Genève accordait une protection sur la base des dangers encourus par les personnes concernées.

En réponse à **M. Christian Demuynck**, **M. Jean-François Terral** a précisé que le budget de l'OFPPRA s'élevait à 102 millions de francs par an, que le personnel mis à la disposition de l'OFPPRA et de la CRR s'établissait au total à 370 personnes et que pour faciliter l'éloignement des étrangers auxquels le statut de réfugié avait été refusé, les préfetures pouvaient accéder par minitel aux seules informations utiles concernant les dossiers traités par l'OFPPRA. Il a fait observer que si le nombre des dossiers était en baisse depuis quelques années, l'OFPPRA devait en revanche assurer une autre mission importante, la protection des personnes auxquelles le statut avait été reconnu, soit environ 150.000, ce qui représentait une charge administrative très lourde.

A la demande de **M. Jacques Larché, président**, **M. Jean-François Terral** a précisé que les directions départementales du travail et de l'emploi, accédant par minitel aux mêmes informations limitées que les préfetures, étaient compétentes pour verser l'allocation prévue par les demandeurs du statut de réfugié. Il a par ailleurs indiqué que cette allocation s'élevait à 25 francs par jour et par personne.

M. Alex Türk a souligné qu'à sa connaissance, la France et la République fédérale allemande étaient les deux plus gros fournisseurs d'informations du système d'information Schengen (SIS), l'essentiel des données introduites par la RFA concernant précisément les per-

sonnes auxquelles elle avait refusé le statut de réfugié. Il s'est interrogé sur l'attitude des autres Etats de l'espace Schengen en ce domaine.

M. Jean-François Terral a déclaré qu'il ignorait la pratique des autres Etats mais que pour la France, les déboutés du droit d'asile n'étaient pas signalés au SIS et que l'OFPRA n'intervenait à aucun stade dans le processus de signalement.

Dans une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, sur les crédits de son ministère pour 1998.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a tout d'abord indiqué que les crédits de son ministère s'établissaient à 77,78 milliards de francs pour 1998, soit un peu moins de 5 % du budget de l'Etat, en progression de 2,08 % contre 1,36 % pour l'ensemble du budget.

Il a fait observer que le projet de budget avait été élaboré dans le cadre de l'objectif de réduction des déficits publics. Il a précisé que cet objectif intégrait des priorités gouvernementales parmi lesquelles figurait la police nationale.

Evoquant les mesures concernant l'administration centrale, il a expliqué qu'il souhaitait en recentrer les missions sur la conception et la décharger autant que possible des tâches de réalisation, qui relevaient plutôt des services déconcentrés. Il a indiqué que la suppression de quarante-cinq emplois budgétaires serait compensée par une amélioration de la structure des emplois, par exemple la création de neuf emplois d'ingénieurs pour renforcer la conception des systèmes d'information.

Le ministre a jugé possible de réduire l'écart existant entre les rémunérations des personnels du ministère de l'intérieur et celles des autres départements ministériels. Concernant les équipements immobiliers, il a relevé la délocalisation de la direction de la sécurité civile à Asnières, engagée en 1997.

Le ministre a exprimé son intention de renforcer l'administration centrale dans deux domaines, la création d'un centre d'études et de prospective ainsi que celle d'une délégation aux affaires internationales chargée de renforcer la cohérence de l'action des services du ministère.

Il a jugé cette ouverture sur l'action internationale d'autant plus nécessaire que son département ministériel devait tenir compte des perspectives européennes, en particulier depuis la signature du Traité d'Amsterdam prévoyant une certaine communautarisation du troisième pilier de l'Union européenne.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, abordant les crédits de l'administration territoriale de l'Etat, a précisé que la loi de finances affectait à ce poste 6 milliards de francs de crédits pour un total de 28.000 emplois.

Il a fait part de son attachement aux missions essentielles des préfetures et des sous-préfetures, qu'il a qualifiées de " colonne vertébrale de l'Etat sur le territoire ".

Il a ajouté que l'année 1998 serait marquée par la mise en oeuvre de missions nouvelles telles que la mise en place du programme emplois-jeunes, la nouvelle législation sur les étrangers, le renforcement du contrôle de légalité ou encore la réforme de l'Etat. Aussi le ministre a-t-il précisé que les effectifs des préfetures seraient préservés en 1998.

Par ailleurs, il a indiqué que le projet de budget dégageait les moyens nécessaires pour rendre plus équitable le régime indemnitaire des personnels en harmonisant les indemnités et en prenant mieux en compte les qualifications et les sujétions de certains postes.

Il a fait valoir que le projet de budget comportait pour ce poste des crédits de fonctionnement en hausse, en dépit d'une diminution apparente liée à la réduction du crédit excédentaire de compensation de la suppression de la franchise postale.

Au sujet de l'équipement des préfectures, le ministre a annoncé un effort en faveur de la sécurité des locaux administratifs -en particulier les locaux de conservation des documents administratifs vierges- ainsi que pour l'amélioration de l'accueil du public et le renforcement de la présence de l'Etat dans des zones urbanisées.

Le ministre a souligné que son projet de budget préservait les efforts consentis en matière de programmes informatiques, les crédits devant permettre le lancement de projets nouveaux, notamment pour la gestion des passeports et des autorisations de port d'arme.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a ensuite récapitulé les concours aux collectivités locales, soit 25,4 milliards de francs au seul titre du ministère de l'intérieur, faisant néanmoins observer qu'il ne s'agissait que d'une faible part des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, soit au total plus de 250 milliards de francs.

Il a ajouté que le Gouvernement maintiendrait en 1998, pour la troisième année, le pacte de stabilité financière afin de respecter les engagements de l'Etat et de marquer sa confiance dans l'action des collectivités locales. Dans ce cadre, le ministre a précisé que l'ensemble des dotations de l'Etat sous enveloppe se monterait à près de 158 milliards de francs en 1998, soit une progression légèrement supérieure à l'inflation.

Il a également souligné que le taux de la cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ne serait pas augmenté en 1998.

Il a indiqué que les crédits du fonds de compensation de la TVA s'élèveraient à 20,72 milliards de francs, soit un montant supérieur aux crédits consommés en 1997. Il a signalé que pour la première fois depuis plusieurs années, il ne serait proposé aucune mesure réduisant les compensations versées aux collectivités territoriales au titre de la fiscalité locale. Il a exprimé son intention d'engager en 1998 une réflexion sur l'évolution du pacte de stabilité.

Abordant ensuite la sécurité civile, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a souligné qu'il s'agissait d'un domaine où l'Etat jouait un rôle essentiel mais non exclusif puisque les collectivités locales y exerçaient des responsabilités très importantes.

Précisant que les crédits ouverts par la loi de finances rectificative suffiraient à la couverture de la première tranche du marché de renouvellement de la flotte d'hélicoptères, il a indiqué que les crédits prévus s'élevaient à 1,095 milliard de francs en 1998, la diminution par rapport à 1997 résultant pour l'essentiel de l'achèvement du marché Canadair. Il a ajouté que les suppressions d'emplois étaient limitées à dix et que les moyens de fonctionnement seraient préservés.

Le ministre a ajouté que les crédits de paiement permettraient en particulier la relance des actions en matière de déminage et un sérieux renforcement de moyens.

Le ministre a ensuite retracé le budget de la police nationale, en progression de 1,1 % avec 28,8 milliards de francs de crédit, sans compter les crédits afférents aux adjoints de sécurité inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. Il a exposé que ces moyens devraient traduire la mise en application des nouvelles orientations de la politique de sécurité. Il a indiqué que d'ici à la fin de l'année 1998, 8.250 emplois d'adjoints de sécurité seraient créés, ajoutant que les crédits inscrits dans la loi de finances permettraient aussi la mise en place des agents locaux de médiation affectés à des tâches de prévention et financés à hauteur de 80 % par l'Etat et de 20 % par les collectivités locales.

Evoquant le colloque de Villepinte du 25 octobre 1997, le ministre a rapporté les propos du Premier ministre, selon lesquels la sûreté était nécessaire à l'exercice des libertés, observant à cet égard que la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen n'établissait aucune hiérarchie entre la liberté et la sécurité.

Le ministre a ensuite cité les statistiques de la délinquance en déplorant le développement des incivilités qui pesaient lourdement sur la vie des habitants de certains quartiers difficiles et constituaient une source supplémentaire d'inégalités, même s'il ne s'agissait pas toujours d'infractions pénales proprement dites.

Il a considéré que la citoyenneté ne pouvait se développer que si les parents, les enseignants et les collectivités jouaient pleinement leur rôle et qu'il appartenait à tous les responsables de rappeler à chacun les règles élémentaires de la vie du citoyen.

Le ministre a ensuite souligné qu'il entendait aussi axer sa politique de sécurité sur la proximité, en particulier par la conclusion de contrats locaux de sécurité et la création d'emplois d'adjoints de sécurité. Il a précisé que ces contrats concerneraient en premier lieu les agglomérations où la délinquance était la plus élevée. Il a ajouté que l'efficacité supposait une complémentarité étroite entre la justice d'une part et les services de police et de gendarmerie d'autre part.

Le ministre a confirmé la création d'un Conseil de sécurité intérieure chargé de veiller à la cohérence des actions de l'Etat, ainsi que le dépôt de projets de loi sur les polices municipales, sur les sociétés privées de sécurité et sur la déontologie.

Il a exposé que deux catégories d'emplois seraient instituées dans le cadre du programme de création des 35.000 emplois jeunes affectés à la sécurité, d'une part les adjoints de sécurité, appelés à apporter leur concours à la police nationale, d'autre part, les agents locaux de médiation, employés par les collectivités locales et les services publics. Il a précisé que les adjoints de sécurité seraient placés sous l'autorité des fonctionnaires de la police nationale et que ces agents bénéficieraient d'une formation initiale de deux mois prolongée par une formation continue.

Par ailleurs, le ministre a déclaré que le régime indemnitaire des personnels du corps de commandement

de la police nationale serait unifié, ajoutant qu'il s'agissait de la dernière étape du " plan de moralisation des indemnités " prévu par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a souligné que son budget prévoyait le développement de la médecine de prévention et du soutien psychologique aux fonctionnaires de police, particulièrement nécessaires pour des personnels confrontés à tout moment à des conditions d'exercice très difficiles.

Le ministre a exposé que les crédits d'équipement des services de police progressaient de 12,5 % et parmi ceux-ci les crédits d'équipement immobilier de 21 %, l'effort devant porter principalement sur les grandes agglomérations et leur périphérie, les commissariats de police étant un des symboles importants de la présence républicaine dans les quartiers. Il a déclaré en outre que les adjoints de sécurité seraient affectés par priorité dans les départements les plus urbanisés qui connaissent les situations les plus difficiles.

Il a annoncé l'engagement d'un plan de cinq ans " sécurité-proximité 2002 " associant l'Etat et les collectivités locales qui le souhaiteraient.

Il a confirmé que l'effort consenti en faveur du programme Acropol de communications cryptées serait amplifié avec des crédits passant de 215 à 315 millions de francs, la couverture du territoire national devant s'achever en 2008.

Par ailleurs, le ministre a rappelé qu'il avait engagé une réforme des services de la préfecture de police et a indiqué qu'il avait l'intention de généraliser le recrutement régional.

Enfin, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a confirmé qu'il avait confié une mission de réflexion sur le partage des responsabilités entre la police et la gendarmerie nationale à MM. Jean-Jacques Hyest, sénateur, et Roland Carraz, député.

M. René-Georges Laurin, rapporteur pour avis du budget de la sécurité civile, a déploré l'absence de crédits pour la remotorisation des bombardiers d'eau de type Tracker. De même, il a indiqué que pour le renouvellement de la flotte d'hélicoptères, la loi de finances 1998 n'apportait aucun crédit nouveau par rapport à ceux votés dans la loi de finances rectificative pour 1996. Il s'est en revanche félicité de l'achèvement du marché de renouvellement des Canadairs CL 415.

Sur un plan plus général, il s'est inquiété de la capacité des collectivités locales à accroître les efforts financiers qu'imposait l'application des lois de 1996 sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et sur le volontariat des sapeurs pompiers. Il a interrogé le ministre sur l'état d'avancement des décrets d'application de ces lois et, surtout, s'est fait l'écho des graves préoccupations des sapeurs-pompiers professionnels concernant l'évolution de leur statut et de leur régime de travail. Il a demandé au ministre de préciser de quelle manière il entendait répondre à ce malaise profond.

Il a enfin interrogé le ministre sur les conséquences de la réforme du service national sur l'organisation de la sécurité civile.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, lui a répondu qu'il lui appartenait en effet de rendre applicables et d'appliquer des lois qui entraîneraient nécessairement une hausse de charges pour les collectivités territoriales. Il a indiqué qu'à ce jour, 40 conseils d'administration de SDIS avaient été constitués et qu'il avait l'espoir que d'ici à la fin du mois de novembre, tous les conseils d'administration seraient effectivement mis en place, à l'exception peut-être de un ou deux cas particuliers. Il a ajouté qu'un des décrets attendus sur les services d'incendie avait été soumis au Conseil d'Etat, trois autres étant en instance d'élaboration.

A propos des textes relatifs aux régimes statutaire, indemnitaire et de travail des sapeurs pompiers profes-

sionnels, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a indiqué que la concertation, assez délicate, devait se poursuivre. Il a, en revanche, jugé qu'une éventuelle étatisation des services de sécurité civile ne serait pas raisonnable, eu égard au montant des crédits en cause (25 milliards de francs).

Le ministre a rappelé que la départementalisation des services d'incendie et de secours avait été décidée pour garantir l'égalité des citoyens face aux risques et qu'elle devait en définitive permettre l'égalité des communes devant les charges de sécurité civile, -celle-ci étant appréciée par habitant,- alors que l'on pouvait encore déplorer actuellement des écarts de un à six, parfois davantage. Il a ajouté que, dans cet esprit, il serait amené à faire des propositions de bon sens aux parties prenantes au cours d'une réunion informelle qui se tiendrait le 27 novembre. Il a indiqué qu'en cas d'échec de la concertation, il prendrait les décisions nécessaires mais qu'en tout état de cause, la mise en place des SDIS prendrait plusieurs années.

Concernant la réforme du service national -qui, a-t-il rappelé, n'avait pas sa faveur- **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a expliqué que dans les unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (UIISC), les appelés seraient remplacés par des volontaires et par des engagés. Il a cependant émis des doutes sur la possibilité de recruter beaucoup de volontaires s'ils n'étaient pas rémunérés de manière suffisante.

A propos des hélicoptères, le ministre a confirmé que les crédits de la loi de finances rectificative seraient effectivement utilisés pour l'engagement du marché en cours de préparation.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis du budget de la police et de la sécurité, a tout d'abord interrogé le ministre de l'intérieur sur la position de la France face à une éventuelle suppression de la clause de sauvegarde de la Convention de Schengen permettant le maintien des contrôles aux frontières, faculté dont elle avait d'ailleurs

usé pour sa frontière avec la Belgique. Il s'est, à cet égard, déclaré très préoccupé par les réflexions communautaires en cours.

Il a rappelé la constitution récente par la commission des lois d'une mission d'information sur la coopération policière européenne, dotée des pouvoirs des commissions d'enquête dans les conditions prévues par l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires. Il a demandé au ministre de l'intérieur s'il envisageait une réforme de l'ordonnance de 1945 concernant la justice des mineurs.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, s'est ensuite interrogé sur la limitation à deux mois de la formation initiale des adjoints de sécurité, d'autant qu'ils seraient dotés d'une arme en service (un pistolet de calibre 7,65).

Il a demandé si les adjoints de sécurité pourraient utilement remplacer les policiers auxiliaires appelés à disparaître du fait de la réforme du service national.

S'agissant des contrats locaux de sécurité, il a douté qu'ils puissent améliorer effectivement le niveau général de sécurité, sauf si des moyens vraiment nouveaux étaient apportés, surtout en personnel qualifié.

Il a enfin demandé au ministre s'il avait réellement l'intention de supprimer la mission de surveillance des activités à caractère politique assignée aux renseignements généraux et s'il était exact que 728 policiers de ce service étaient affectés à la surveillance des partis politiques.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a affirmé que la France s'opposerait à toute suppression de la clause de sauvegarde garantie par les accords de Schengen.

Après une observation de **M. Jacques Larché, président**, sur le rendement médiocre des services éducatifs spécialisés, le ministre a indiqué que le conseil de sécurité

intérieure en cours de création serait amené à traiter la prévention de la délinquance des mineurs en faisant une évaluation du rapport entre son coût et son efficacité. Il a estimé qu'une réforme de l'ordonnance de 1945 sur les mineurs délinquants s'imposait effectivement.

Répondant aux autres questions de M. Paul Masson, rapporteur pour avis, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur**, a confirmé que les policiers auxiliaires seraient en effet remplacés par les adjoints de sécurité.

M. Jacques Larché, président, a demandé si les adjoints de sécurité travailleraient effectivement 35 heures.

Le ministre lui a répondu que la durée de travail des adjoints de sécurité serait identique à celle des autres personnels des services où ils seraient affectés.

Sur les contrats locaux de sécurité, le ministre s'est déclaré plus optimiste que M. Paul Masson, ajoutant qu'il croyait profondément aux vertus de la concertation.

Concernant les Renseignements généraux, le ministre a démenti que 728 policiers aient été chargés à un moment ou à un autre de surveiller les activités des partis politiques représentés au Parlement, même s'il était difficile d'établir une statistique précise. Il a confirmé que cette mission avait été supprimée.

M. Christian Bonnet a regretté que la formation des policiers soit plus axée " sur l'intellect que sur la motivation ". Il a souligné qu'un niveau de diplôme trop élevé parmi les gardiens de la paix pouvait présenter des inconvénients. Il a enfin demandé au ministre de l'intérieur de lui communiquer la liste des préfets affectés à des postes non-territoriaux, qui lui ont paru beaucoup trop nombreux.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a considéré que la formation des policiers devait naturellement inclure la motivation. Il a confirmé qu'il y

avait effectivement plus d'emplois de préfets que de postes territoriaux à pourvoir et qu'il communiquerait bien volontiers la liste souhaitée à l'auteur de la question, ajoutant cependant qu'il n'était pas responsable de cette situation.

M. André Bohl, rapporteur pour avis des crédits de la décentralisation, a souhaité connaître les orientations du Gouvernement en matière de déconcentration.

Puis, après avoir relevé le contexte d'évolution très limitée des concours de l'Etat aux collectivités locales, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a interrogé le ministre sur les perspectives de révision des évaluations cadastrales.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a réaffirmé que l'administration centrale devait, dans la mesure du possible, s'en tenir aux tâches de conception tandis que l'administration déconcentrée devait remplir des missions d'application. Il a en outre indiqué qu'il était favorable à la mise en œuvre de la révision des évaluations cadastrales.

Evoquant le conflit des transporteurs routiers, **M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur la proposition récente de réduire de 800 francs la taxe professionnelle pour les entreprises de transport routier, estimant, d'un point de vue plus général, incohérent de régler chaque fois des difficultés ponctuelles en réduisant les ressources des collectivités locales alors que celles-ci souffraient déjà de problèmes récurrents. Il a demandé si le Gouvernement envisageait de compenser cette nouvelle perte de ressources, ajoutant qu'elle frapperait les communes de manière totalement aléatoire, en fonction de l'implantation géographique des services des transports.

M. Jean-Claude Peyronnet s'est interrogé sur le fait que les lois de 1996 sur la sécurité civile puissent entraîner un surcoût. Il a ajouté que le ministre pouvait modifier les textes concernant le niveau d'encadrement des sapeurs-pompiers et ainsi compenser, le cas échéant, les dépenses supplémentaires en question.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a estimé difficile d'évaluer de manière précise les dépenses supplémentaires qu'engendreraient les lois de 1996. Il a fait observer qu'il appartiendrait aux SDIS de maîtriser l'évolution des dépenses, et souhaité que les responsabilités soient clairement marquées, " ceux qui payent devant pouvoir dire leur mot ".

M. Jacques Larché, président, a souligné que le recrutement des actuels policiers auxiliaires était de très grande qualité et a craint que, sur ce point, les adjoints de sécurité ne présentent pas les mêmes garanties.

Le ministre lui a répondu que le Gouvernement veillerait à aligner la formation des adjoints de sécurité sur celle des auxiliaires, ainsi qu'à en assurer un bon encadrement.

M. Daniel Hoeffel a approuvé les orientations générales du ministre en matière de sécurité en ajoutant toutefois qu'elles supposaient qu'en aval la justice accompagne les efforts de la police et de la gendarmerie, ce qui ne lui a pas paru être toujours le cas.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, lui a répondu que le conseil de sécurité intérieure traiterait naturellement de cette question, dont la solution nécessitait en tout état de cause une évolution des mentalités. Il est convenu que la police et la justice devaient " marcher de pair ".

M. Guy Allouche a fait part de sa préoccupation concernant l'état du parc immobilier de la police dans les zones périurbaines.

Le ministre a confirmé son attachement à la rénovation de ce patrimoine immobilier, trop longtemps laissé en déshérence, spécialement dans les grandes agglomérations et dans leur périphérie.

M. Jacques Larché, président, citant sa propre expérience en Seine-et-Marne, a évoqué la possibilité pour les départements de construire des gendarmeries ou des

commissariats de police de qualité, loués aux services de l'Etat à condition que celui-ci accepte de verser des loyers reflétant le prix du marché.

Le ministre s'est déclaré interrogatif sur cette formule, rappelant qu'il avait pour sa part proposé un plan quinquennal " sécurité/proximité 2002 " offrant des prestations équivalentes mais, a-t-il reconnu, à un coût supérieur pour les collectivités locales.

M. Paul Girod s'est déclaré très inquiet de la multiplication des annonces d'actions publiques qui impliqueraient des financements des collectivités locales. Il a en outre constaté qu'était présenté comme des subventions aux collectivités locales ce qui constituait la simple contribution de l'Etat à des opérations qu'il aurait dû financer seul. Il a regretté le manque de lisibilité des concours de l'Etat qui en résultait.

Enfin, **M. Paul Girod** s'est interrogé sur la réalité de l'excédent de 12 milliards de francs des collectivités locales qui avait été mentionné par le récent audit sur les finances publiques.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, est convenu que les fonds de concours n'étaient pas clairement comptabilisés mais que ce système avaient néanmoins permis des réalisations très appréciables au bénéfice des collectivités locales.

Il a enfin précisé que l'excédent réel des collectivités locales s'établissait à 3 milliards de francs.

Jeudi 6 novembre 1997 - Présidence de M. Charles Jolibois, vice-président. La commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean-Paul Delevoye**, à l'examen des amendements sur les conclusions de la commission des lois sur les propositions de loi n° 240 (1994-1995) de M. Louis Souvet, visant à clarifier les conditions d'accueil des gens du voyage sur le territoire des communes de plus de 5.000 habitants, et n° 259 (1994-1995)

de M. Philippe Marini, relative au **stationnement des gens du voyage**.

A l'article premier (schéma national d'accueil des gens du voyage), après les interventions de **MM. Jean-Claude Peyronnet** et **Philippe de Bourgoing**, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 10 de suppression présenté par le Gouvernement.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés, supprimant le schéma national et précisant le contenu et la portée du schéma départemental.

A l'article 2 (localisation des terrains d'accueil pour les grandes migrations traditionnelles), la commission a donné un avis défavorable aux amendements de suppression n° 11 présenté par le Gouvernement et n° 4 présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 3 (pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département dans le cadre des grandes migrations traditionnelles), la commission a donné un avis défavorable aux amendements de suppression n° 12 présenté par le Gouvernement et n° 5 présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 4 (modalités d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage), après les interventions de **MM. Jean-Claude Peyronnet** et **Guy Allouche**, la commission a donné un avis défavorable :

- à l'amendement n° 6 présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparenté tendant à fixer un délai de cinq ans pour la réalisation des aires d'accueil ;

- ainsi qu'au sous-amendement de précision n° 13 du Gouvernement à l'amendement n° 6.

La commission a par ailleurs souhaité le retrait de l'amendement n° 1 présenté par M. Louis Souvet tendant à spécifier dans la convention l'obligation de financement faite aux utilisateurs de l'aire d'accueil.

A l'article 5 (création d'une commission consultative départementale des gens du voyage), la commission a donné un avis défavorable :

- à l'amendement n° 7 présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés supprimant la référence au schéma national et élargissant les compétences de la commission consultative ;

- au sous-amendement n° 14 du Gouvernement à l'amendement n° 7, précisant les conditions de création de la commission consultative.

A l'article 6 (moyens d'action du maire pour faire cesser le stationnement illicite), la commission a émis un avis défavorable :

- à l'amendement n° 8, présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à préciser que l'article L. 2213-6-1 du code général des collectivités territoriales s'appliquerait sous réserve des dispositions du code de l'urbanisme relatives au camping et au stationnement des caravanes ;

- au sous-amendement de précision n° 15 du Gouvernement à l'amendement n° 8 présenté par le Gouvernement ;

- à l'amendement n° 9 rectifié présenté par M. Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, la commission a souhaité le retrait de l'amendement de précision n° 2 présenté par M. Louis Souvet.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION SUR LA PÊCHE MARITIME ET LES CULTURES MARINES

Mardi 4 novembre 1997 - Présidence de M. André Lajoinie, président. - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **désignation** de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. André Lajoinie**, député, **président**,
- **M. Jean Huchon**, sénateur, **vice-président**.

La commission a ensuite désigné :

- **M. Dominique Dupilet**, député,
- **M. Josselin de Rohan**, sénateur,

comme **rapporteurs**, respectivement pour **l'Assemblée nationale et le Sénat**.

La commission mixte paritaire a procédé à l'examen des articles restant en discussion.

Elle a adopté, dans la rédaction du Sénat les articles 4 ter, 5 bis, 6 ter, 9 bis B, 10 et 30 ter.

Elle a supprimé l'article 7 ter, sur proposition de **M. Dominique Dupilet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, qui a estimé que le dispositif prévu posait des problèmes d'application.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour le Sénat, a reconnu que la rédaction du texte proposée par cet article soulevait de réelles difficultés de mise en œuvre. Il a souhaité que les pouvoirs publics, après avoir consulté l'ensemble des organisations professionnelles, élaborent une version plus adéquate afin de parvenir à une répression efficace du braconnage des espèces de poissons migra-

teurs. Il s'est ainsi déclaré favorable à la suppression de cet article.

La commission mixte paritaire a adopté, sur proposition de **M. Dominique Dupilet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, un amendement rédactionnel à l'article 9 bis A.

Elle a également, sur proposition de **M. Dominique Dupilet**, pérennisé, à l'article 12, l'exonération de la taxe professionnelle initialement prévue jusqu'en 2005 pour les pêcheurs optant pour la société de pêche artisanale, après que le rapporteur pour l'Assemblée nationale eut fait observer que la rédaction résultant de la troisième lecture du texte au Sénat créait une discrimination entre exploitants individuels et entreprises sous forme sociétariaire, risquant de limiter ainsi la portée du dispositif.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que celui-ci avait adopté en troisième lecture cette disposition, tendant à introduire une date limite d'exonération de la taxe professionnelle, à la demande du Gouvernement. Il a par ailleurs précisé que les exonérations d'impôts étaient rarement accordées sans limite de date. Néanmoins, si l'Assemblée nationale souhaitait s'affranchir de cette règle, le rapporteur pour le Sénat s'est déclaré favorable à l'adoption d'un amendement en ce sens.

La commission mixte paritaire a adopté un amendement rédactionnel de **M. Dominique Dupilet**, à l'article 15 bis.

A l'article 35 A, **M. Dominique Dupilet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé que cet article additionnel, qui résultait d'un amendement déposé par le Gouvernement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, ouvrait à la concurrence l'offre de retraites complémentaires volontaires pour les non salariés agricoles.

Après avoir souligné l'accord global de l'Assemblée nationale et du Sénat sur l'article, il a fait observer que, s'agissant des régimes des non salariés non agricoles,

l'article 41 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, avait ouvert cette possibilité concurremment aux assurances privées et aux mutuelles. Faisant ressortir la spécificité française que constituent les mutuelles, il a estimé que ces dernières devaient pouvoir continuer à proposer de tels contrats aux agriculteurs, d'autant plus que, contrairement à ce qui était parfois affirmé, les mutuelles se voyaient imposer les mêmes obligations de réassurance que les sociétés d'assurance et offraient, dès lors, à leurs sociétaires les mêmes garanties que l'offre marchande.

Il a enfin fait observer qu'à défaut de maintenir dès à présent les mutuelles dans le dispositif d'offre de prévoyance vieillesse complémentaire volontaire, celles-ci ne pourraient plus, de fait, trouver leur place dans la concurrence qui s'ouvre.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour le Sénat, après avoir souligné que le Sénat avait, dans un premier temps, souhaité la suppression de cet article en raison de son rapport très éloigné avec la pêche maritime, a souligné que la Haute Assemblée avait adopté l'amendement du Gouvernement, présenté comme une solution de compromis.

Le rapporteur pour le Sénat a précisé que la mutualité française ne remplissait pas actuellement, semble-t-il, les normes prudentielles imposées par la troisième directive européenne. Il a par ailleurs noté que cet amendement ne recueillait pas l'accord du Gouvernement. Il a conclu en indiquant qu'il souhaitait ne pas retarder, pour des raisons tenant aux modalités de mise en œuvre de l'article 35 A, l'adoption du projet de loi d'orientation sur la pêche maritime.

M. Guy Lengagne, tout en déclarant partager le point de vue du rapporteur de l'Assemblée nationale sur cet article, a fait observer que la séparation de la mer et de l'agriculture entre deux départements ministériels distincts, dont il avait toujours été partisan, aurait permis

d'éviter que de telles dispositions soient incluses dans un projet de loi d'orientation sur la pêche maritime.

M. André Lajoinie, président, a estimé que le dispositif de l'article 35 A n'avait que peu de rapport avec le secteur de la pêche maritime. Il a considéré que cette question devrait être examinée en tenant compte de la spécificité française qu'est la mutualité et du principe de subsidiarité.

Mme Anne Heinis a rappelé que, lors de l'examen de l'article 35 A par le Sénat, en troisième lecture, un sous-amendement avait été présenté par M. Henri de Raincourt, tendant à modifier le calcul de la contre-valeur des actifs lors de l'ouverture du régime COREVA. Elle a ainsi souhaité que le montant des frais de gestion fasse l'objet d'un triplement.

M. Dominique Dupilet, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est associé à son collègue du Sénat pour estimer qu'il ne convenait pas de remettre en cause ici un équilibre résultant d'un arbitrage déjà ancien.

Cette proposition n'ayant pas été retenue, l'article 35 A a été adopté, modifié par deux amendements, l'un permettant aux organismes mutualistes de participer à l'ouverture du régime COREVA, l'autre d'ordre rédactionnel.

La commission mixte paritaire a ensuite **adopté l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines dans la rédaction issue de ses délibérations.**

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES
CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES
(OPECST)**

Mardi 4 novembre 1997 - Présidence de M. Jean-Yves Le Déaut, député, président. L'office a procédé à l'audition des astronautes de la mission Atlantis (MM. James Wetherbee, Michael Bloomfield, Jean-Loup Chrétien, Scott Parazynski et Vladimir Titov).

Après leur avoir souhaité la bienvenue au nom de l'office et salué la présence de **M. Pierre Ducout, député, président du groupe parlementaire pour l'espace, M. Jean-Yves Le Déaut, président, député**, a félicité les astronautes pour le succès de leur mission et s'est réjoui du fait que leur présence permette d'évoquer le problème des vols habités qui constitue un thème de réflexion actuel en France.

M. Jean-Loup Chrétien a remercié les parlementaires de leur accueil et a formé le voeu que la France ne perde pas, dans le domaine spatial, la place qu'elle avait acquise au terme de longues années d'effort.

M. James Wetherbee, commandant de bord, a rappelé que la mission STS 86 constituait le quatre-vingt septième vol d'une navette américaine, le vingtième vol de la navette Atlantis et la septième mission d'amarrage à la station orbitale MIR.

Il a insisté sur le caractère passionnant que revêtait l'expérience d'une présence humaine permanente dans l'espace et sur l'intérêt de l'utilisation sur terre de molécules obtenues dans l'espace, en particulier pour les secteurs pharmaceutique et agro-alimentaire.

Évoquant l'accident survenu au cours de cette mission, **M. James Wetherbee** l'a analysé comme une situation difficile dont le risque avait toujours été contenu.

S'agissant du projet de " conquête " de Mars, il a fait valoir que la durée du vol aller-retour vers cette planète était de deux ans et que des vols d'essais sur la Lune seraient indispensables pour préparer cette mission.

M. James Wetherbee a ensuite présenté un film réalisé par les astronautes dans la navette, dans la station MIR et dans l'espace.

Au terme de cette présentation, **M. Franck Sérusclat, sénateur**, a demandé si les médicaments fabriqués à bord de la station MIR pourraient ensuite l'être à terre ou si, au contraire, ils devraient toujours être réalisés dans l'espace.

M. Scott Parazynsky a répondu que, si l'étude de la cristallographie des protéines, par exemple, ne pouvait avoir lieu sur terre à cause de la pesanteur, on pouvait en revanche déterminer dans l'espace la structure tridimensionnelle d'une protéine et utiliser sur terre cette nouvelle connaissance. Il a également évoqué la réalisation, dans l'espace, de la croissance tissulaire tridimensionnelle c'est-à-dire la culture, grâce à un bioréacteur, de cellules qui peuvent ensuite être utilisées sur terre pour effectuer des greffes et lutter, par exemple, contre le cancer ou le sida.

M. Pierre Ducout, député, a demandé aux astronautes leur sentiment sur le fait que la présence d'humains dans l'espace puisse maintenant durer plusieurs années et ne pas paraître exceptionnelle.

M. Jean-Loup Chrétien, méditant sur les progrès réalisés dans ce domaine, n'a pas écarté que ceux-ci permettent, théoriquement, d'utiliser des engins spatiaux pour mettre, un temps, à l'abri une partie de la population terrestre en cas de catastrophe particulièrement grave, comme par exemple, la collision d'une météorite. Il a également souligné l'intérêt qu'il y aurait à utiliser la Lune pour mieux explorer le système solaire.

M. Henri Revol, vice-président, sénateur, a demandé si 90 % de ce qui était réalisé par des hommes dans l'espace ne pourrait pas être automatisé.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, sénateur, s'est, pour sa part, interrogée sur la nature des véhicules spatiaux qui pourraient, dans le futur, aller sur la Lune et sur le moment où un vol vers Mars serait réalisable.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, après avoir rappelé qu'aux États-Unis et en Russie, comme en France, le problème était le coût des programmes spatiaux, s'est demandé si, trente années plus tard, les hommes maîtrisaient encore le savoir nécessaire pour aller sur la Lune. Il a, en outre, souligné l'absolue nécessité des vols habités qui sont un maillon indispensable dans la chaîne de développement de la science, de l'infiniment petit à l'infiniment grand.

Répondant à ces questions, **M. James Wetherbee** a précisé que, s'il fallait des robots télécommandés dans l'espace, les vols habités étaient indispensables, l'être humain, avec ses capacités d'analyse et d'intuition, étant irremplaçable. Il a ainsi fait valoir que l'atterrissage de la navette est toujours réalisé manuellement même s'il peut, d'un point de vue technique, l'être automatiquement.

Abordant le problème du coût des programmes spatiaux, il a souligné le caractère fructueux de la coopération internationale et indiqué que les investissements en ce domaine pouvaient s'avérer rentables si la technologie s'améliorait, s'agissant notamment de l'abaissement du coût de l'envoi de matériel dans l'espace et de la récupération des " boosters " des navettes.

Il a, par ailleurs, rappelé que, compte tenu de l'évolution des relations internationales, le contexte n'était plus celui d'une course vers l'espace mais d'une coopération, ce qui avait des répercussions économiques positives.

Il a enfin estimé que ce n'était pas le savoir-faire qui avait disparu en matière spatiale mais l'enthousiasme et qu'il serait nécessaire de le ré-insuffler aux pouvoirs publics.

M. Jean-Loup Chrétien a souligné, à son tour, qu'il était indispensable de maintenir la présence humaine

dans l'espace indiquant, par exemple, qu'un délai de seize minutes s'écoulait entre le moment où un technicien, sur terre, envoie une ordre et le moment où le robot l'exécute dans l'espace, alors que les réactions doivent parfois être immédiates.

M. Scott Parazynski a précisé que la mission sur Mars aurait lieu au début du siècle prochain et estimé qu'il serait plus intéressant d'utiliser une fusée plasmaitique qu'une fusée traditionnelle car cela permettrait de réduire de un an à quatre-vingt dix jours la durée d'un vol vers cette planète.

M. Jean-Yves Le Déaut, président, député, a rappelé en conclusion que, malgré les difficultés budgétaires, il y aurait toujours à l'Assemblée nationale comme au Sénat, des parlementaires prêts à encourager les programmes spatiaux car ils représentent à la fois un rêve et un élément de développement économique.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
GROUPES D'ÉTUDE ET OFFICES
POUR LA SEMAINE DU 10 AU 15 NOVEMBRE 1997**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 12 novembre 1997

Salle n° 245

à 11 heures 15 :

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 de :

. M. Jean Bernadaux sur l'enseignement scolaire ;

. M. Jean-Louis Carrère sur l'enseignement technique.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 23 (1997-1998) de M. Louis Souvet et plusieurs de ses collègues, visant à la protection du patrimoine géologique.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 65 (1997-1998), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) et la proposition de décision du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (euratom) pour des activités de recherche et d'enseignement (1998-2002) (n° E-847).

à 15 heures :

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 de :

. M. Jean-Paul Hugot sur la communication audiovisuelle ;

. M. Alain Gérard sur la presse écrite ;

. M. Ambroise Dupont sur l'environnement.

Jeudi 13 novembre 1997

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 de :

. M. Marcel Vidal sur le cinéma et le théâtre dramatique.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mercredi 12 novembre 1997

Salle n° 263

à 10 heures :

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. proposition de loi n° 49 (1997-1998) de M. Pierre Laffitte, tendant à modifier l'article L. 145-7 du code de l'urbanisme ;

. proposition de résolution n° 61 (1997-1998) de M. Maurice Blin et plusieurs de ses collègues, tendant à

créer une commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne.

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 de M. Jean Pépin sur l'Aménagement du territoire.

à 11 heures :

- Audition de M. Jean Daubigny, Délégué interministériel à la Ville et au développement social urbain.

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 de M. Gérard Larcher sur la Ville.

à 15 heures :

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1998 :

. de M. Charles Ginesy sur le Tourisme ;

. de M. Georges Berchet sur les Transports terrestres ;

. de M. Rodolphe Désiré sur l'Outre mer.

Jeudi 13 novembre 1997

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Audition de MM. Jean-Michel Hubert, Président, et Roger Chinaud, Membre du Collège, de l'Autorité de Régulation des Télécommunications.

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Pluchet sur les crédits consacrés à l'Agriculture dans le projet de loi de finances pour 1998.

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

Mercredi 12 novembre 1997

à 10 heures

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 64 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux (ensemble deux annexes).

- Examen du rapport pour avis de M. André Boyer sur les crédits du ministère de la Défense, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998 (Marine).

- Examen du rapport pour avis de M. Guy Penne sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998 (relations culturelles extérieures).

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi :

. n° 76 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Cuba pour la prévention, la recherche et la poursuite des fraudes douanières.

. n° 77 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Pologne.

. n° 78 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine pour la prévention, la recherche et la poursuite des fraudes douanières.

Commission des Affaires sociales

Jeudi 13 novembre 1997

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Projet de loi n° 70 (1997-1998), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 1998 :

. Examen des amendements ;

. Désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

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

Mercredi 12 novembre 1997

Salle de la Commission

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1998

à 10 heures :

- Examen des articles de la première partie du projet de loi n° 230 (AN - XIe législature) de finances pour 1998 (M. Alain Lambert, rapporteur général).

à 14 heures 30 :

- Examen du rapport sur les crédits des affaires européennes (M. Denis Badre, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

II-. Environnement (M. Philippe Adnot, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de la justice et article 67 rattaché (M. Hubert Haenel, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'intérieur et de la décentralisation :

. Sécurité (M. Guy Cabanel, rapporteur spécial).

à 18 heures :

- Audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, sur les crédits de son département ministériel.

Jeudi 13 novembre 1997

Salle de la Commission

à 9 heures 30 :

- Communication de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur la fiscalité de l'épargne.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1998

- Examen du rapport sur les crédits de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie :

III-. Recherche et technologie (M. René Trégouët, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits de l'outre-mer (M. Roland du Luart, rapporteur spécial).

à 16 heures :

- Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, sur les crédits de son département ministériel.

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

Jeudi 13 novembre 1997

à 9 heures

Salle de la commission des Lois

- Examen des amendements éventuels sur les conclusions de la commission des Lois sur la proposition de loi n° 56 (1997-1998) de M. Jacques Larché, tendant à faciliter le jugement des actes de terrorisme (rapporteur : M. Guy Allouche).

Groupe des sénateurs maires

Mercredi 12 novembre 1997

à 16 heures 30

Salle Vaugirard

(26, rue de Vaugirard, 2ème sous-sol)

- Audition sur la question des conséquences pour les communes de l'application des normes européennes :

. M. Jean-Michel Bollé, chargé de mission à la Direction générale des collectivités locales ;

. M. Philippe Valletoux, responsable du département des finances locales du Crédit local de France.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 12 novembre 1997

à 16 heures 15

à la Résidence Saint-Dominique
(Salon Mars - 32, rue Saint-Dominique)

- Audition de M. Daniel Goldin, administrateur de la NASA.