

N° 6

Samedi 9 novembre 1991

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1991-1992

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
● <i>Audition</i>	
- M. Jacques Sallois, président du conseil d'administration de la réunion des musées nationaux	696
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Audition de M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale	665
- Audition de M. Brice Lalonde, ministre de l'environnement	704
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la recherche scientifique et technique	683
● <i>Audiovisuel</i>	
- Audition de M. Jacques Boutet, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel	676
● <i>Communication</i>	
- Liberté de communication (Pjl n° 2) . Examen du rapport	687
Affaires économiques	
● <i>Code forestier (Pjl n° 477)</i>	
- Examen des amendements	711
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Auditions de M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace et de M.M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat aux transports routiers et fluviaux et Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat à la mer	711
- Auditions de M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire et de M. André Laignel, secrétaire d'Etat à la ville et à l'aménagement du territoire	727

	Pages
- Audition de M. Jean-Marie Rausch, ministre délégué aux postes et télécommunications	739
- Audition de M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget	749
- Audition de M. Louis Mermez, ministre de l'agriculture et de la forêt	764
- Examen du rapport pour avis sur le budget des départements d'outre-mer	775
● <i>Environnement - Gestion des déchets radioactifs</i> (Pjl n° 431)	
- Examen des amendements	725
● <i>Mission commune d'information - Transfusion sanguine</i>	
- Nomination des membres	727
● <i>Audition - Politique agricole commune et négociations du G.A.T.T.</i>	
- Communication du président	727
 Affaires étrangères	
● <i>Nomination de rapporteur</i>	787
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la défense - Section marine	781
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la défense - Section air	783
● <i>Mission d'information</i>	
- Echange de vues	788
 Affaires sociales	
● <i>Nomination de rapporteur</i>	811
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Auditions de MM. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration, Bruno Durieux, ministre délégué à la santé, Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat aux affaires sociales et à l'intégration, Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et accidentés de la vie, et Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés	789

	Pages
- Audition de M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement	811
- Examen du rapport pour avis sur le budget annexe des prestations sociales agricoles	802
- Examen du rapport pour avis sur le budget du logement social	818
● <i>Travail - Formation professionnelle et emploi (Pjl n° 4)</i>	
- Examen des amendements	800
● <i>Travail - Immigration - Travail clandestin et organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France (Pjl n° 35)</i>	
- Examen du rapport pour avis	804
- Examen des amendements	810
● <i>Mission commune d'information - Transfusion sanguine</i>	
- Nomination des membres	811

Finances

● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Audition de M. Georges Kiejman, ministre délégué à la communication	823
- Audition de M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration	854
- Examen des rapports sur le budget de l'économie, des finances et du budget :	
II - Services financiers	848
III - Industrie	837
V - Postes et télécommunications	829
- Examen du rapport sur le budget de la culture et de la communication : Presse	831
- Examen des rapports sur le budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace :	
I - Urbanisme, logement et services communs	834
article 86	837
II - Transports :	
2. routes	840
3. sécurité routière	844
- Examen du rapport sur le budget des affaires sociales et de l'intégration et article 84	850
- Examen du rapport sur le budget de la coopération et du développement	858
- Examen du rapport sur le budget des affaires étrangères	863

	Pages
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Collectivités locales - Statut agglomérations nouvelles (Ppl n° 34)</i> - Examen du rapport 	845
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Mission commune d'information - Transfusion sanguine</i> - Nomination des membres 	847
 Lois	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Nominations de rapporteurs</i> 	869
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Commission de contrôle "Schengen"</i> - Communication du président et du rapporteur de la commission 	869
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Travail - Immigration - Travail clandestin et organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers (Pjl n° 35)</i> - Examen du rapport 	874-881
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Travail - Immigration - Travail clandestin (Ppl n° 22)</i> - Examen du rapport 	875
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Marchés publics - Contrats de fournitures et de travaux (Pjl n° 388)</i> - Examen du rapport 	884
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Commission d'enquête - Filière laitière (Ppr n° 396)</i> - Examen du rapport pour avis 	886
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Immigration - Maîtrise des flux migratoires (Conclusions n° 64 sur les Ppl n°s 448 rect., 449 rect. 450 rect., 451 rect. et 478)</i> - Examen des amendements 	888
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Entreprises coopératives - Modernisation (Pjl n° 433)</i> - Examen des amendements 	888
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Mission commune d'information - Transfusion sanguine</i> - Nomination des membres 	880
 Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Politique communautaire de l'énergie</i> - Audition de M. Francis Gutmann, président de Gaz de France 	893
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Relations entre parlements nationaux</i> - Rencontre avec une délégation de la commission des Affaires européennes du Bundestag 	897
 Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 12 au 16 novembre 1991	 905

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 5 novembre 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1992.

Dans un exposé liminaire, M. Lionel Jospin a indiqué que, dans un contexte financier plus rigoureux, le projet de budget pour 1992 confirmait la priorité du Gouvernement en faveur de l'éducation. La progression du budget de l'éducation nationale (+ 5,7 %) est en effet deux fois supérieure à la progression de l'ensemble du budget de l'Etat et sa part dans le produit intérieur brut s'accroît. L'augmentation des crédits représente 38% de la croissance totale des dépenses de l'Etat et permet une progression (à structure constante) de 4,7% pour les crédits de la section scolaire et de 12,9% pour ceux de l'enseignement supérieur.

Ces moyens supplémentaires permettent de poursuivre trois objectifs : accueillir et former des effectifs croissants, démocratiser le système éducatif en assurant une meilleure égalité des chances et revaloriser les carrières des enseignants.

Malgré un ralentissement par rapport à l'an dernier, la progression des effectifs reste forte, avec 35.000 élèves et 74.000 étudiants supplémentaires. Pour y faire face, 5.825 emplois sont créés à la rentrée 1991 auxquels s'ajoutent les allocations versées aux élèves-professeurs : c'est donc au total un potentiel supplémentaire de 8.800 emplois qui

sera mobilisé, chiffre en retrait par rapport à celui de l'an dernier mais qui doit être mis en parallèle avec la suppression nette globale de 2.800 emplois de fonctionnaires. Ces moyens nouveaux se répartissent en 3.500 emplois pour le second degré, 2.300 pour l'enseignement supérieur et 876 contrats pour l'enseignement privé. Dans le premier degré, la création de 100 emplois, malgré la baisse des effectifs d'élèves, tient compte des mouvements de population et des difficultés spécifiques rencontrées notamment en zone rurale. 1.870 allocations nouvelles sont en outre prévues au titre de la "jouvence" universitaire, ainsi que plus de 2.000 créations d'emplois de personnel non enseignant.

Le ministre a ensuite analysé les moyens nouveaux correspondant à l'accroissement des aides et à la rénovation des formations. Les bourses seront revalorisées de 3% dans le secondaire comme dans le supérieur et leur nombre sera accru. L'effort en faveur du logement étudiant et de la restauration universitaire sera poursuivi.

400 postes de professeurs associés sont prévus en faveur notamment des instituts universitaires professionnalisés (I.U.P.) qui contribueront à approfondir les liens entre l'université et les entreprises.

La rénovation pédagogique des lycées, qui sera engagée en 1992, bien qu'elle comporte des mesures d'allègement d'horaires dans certaines filières, nécessitera des moyens supplémentaires pour mettre en place les modules de soutien aux élèves. 140 millions de francs sont également consacrés au développement des formations en alternance.

Quant à la revalorisation des carrières des personnels de l'éducation nationale, 1,35 milliard de francs lui seront consacrés en 1992, le coût en année pleine des mesures prévues étant de plus de 4 milliards de francs. L'indemnité de sujétion spéciale dans les zones d'éducation prioritaire sera portée à 6.200 francs et l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves étendue aux professeurs de lycées. Dans l'enseignement supérieur, 1.000 primes

d'encadrement doctoral permettront d'en porter le nombre total à 6.500.

Pour faire face aux besoins de recrutement résultant de la croissance des effectifs et des départs à la retraite de nombreuses générations d'enseignants, les Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.) seront généralisés à partir de cette rentrée. Il importait en effet de définir plus clairement les filières de recrutement d'enseignants et d'améliorer le dispositif de prérecrutement. 7.200 allocations nouvelles sont prévues à ce titre ainsi que l'affectation aux I.U.F.M. de moyens nouveaux en fonctionnement et en personnel avec plus de 180.000 heures supplémentaires.

L'effort en faveur de l'enseignement privé se traduit par l'affectation de 28,8 millions de crédits, conformément au principe de parité.

La modernisation de la gestion et la déconcentration constituent un des chantiers prioritaires pour 1992, tandis qu'au plan pédagogique, l'effort en faveur du développement de l'apprentissage des langues vivantes et de l'utilisation des techniques informatiques sera poursuivi.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire, après avoir évoqué certaines difficultés ponctuelles de la dernière rentrée scolaire et universitaire et l'insuffisance des créations de postes dans l'enseignement primaire, a demandé au ministre d'Etat :

- si l'excessive centralisation de l'éducation nationale n'avait pas empêché l'augmentation substantielle des crédits au cours de ces trois dernières années et les rénovations pédagogiques entreprises de porter tous leurs fruits ;

- s'il n'aurait pas été plus logique, avant de rénover les lycées, d'entreprendre la réforme des collèges, qui constituent le véritable "maillon faible" de l'enseignement secondaire ;

- si la généralisation des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), décidée sans que soit établi un bilan clair de l'expérimentation menée l'an passé, n'était pas un peu hâtive ;

- la raison pour laquelle aucune création de poste n'était prévue dans le projet de budget pour 1992 pour les collèges alors que leurs effectifs doivent augmenter de 55.000 élèves ;

- si les récentes études faisant apparaître l'importance de la fonction réparatrice de l'échec scolaire que joue l'enseignement privé pour les enfants issus de famille modestes n'appelait pas de la part du Gouvernement une meilleure prise en compte des besoins de l'enseignement privé ;

- et de manière générale, quelles mesures il préconisait pour infléchir la "fuite en avant" du système éducatif qui se traduit notamment par une ruée vers l'enseignement général au détriment des filières techniques.

M. Gérard Delfau, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement technique, après avoir souligné les progrès accomplis dans le rapprochement entre le système éducatif et les entreprises ainsi que la poursuite d'un effort budgétaire soutenu en faveur des filières technologiques et professionnelles, a estimé que le constat inquiétant de la stabilisation des effectifs de l'enseignement technique méritait une réflexion de fond. Il a ensuite interrogé le ministre d'Etat sur :

- l'opportunité de rendre encore plus attractif le régime de bourses en faveur des élèves de l'enseignement technique ;

- les mesures spécifiques prévues en ce qui concerne le prérecrutement, la formation et le statut des maîtres de l'enseignement technique ;

- l'opportunité de multiplier le nombre des établissements polyvalents au regard de la nécessité

d'affirmer la voie professionnelle comme une voie de formation à part entière ;

- la possibilité de rééquilibrer la répartition actuelle des effectifs entre les différentes voies de formation en faisant évoluer à la fois le contenu de l'enseignement général -et notamment la place accordée aux enseignements portant sur la technologie- et celui de l'enseignement technique.

Mme Hélène Luc a déploré le coup d'arrêt donné par le projet de budget pour 1992 à la progression des crédits de l'éducation nationale, qui globalement représentaient, en 1976, 3,4 % du PIB et qui restent aujourd'hui à un niveau très inférieur à 5 % du produit intérieur brut. Elle a souligné l'insuffisance des créations d'emplois qui, dans l'enseignement primaire, ne permettent ni d'éviter les fermetures de classes ni d'améliorer la situation dans les zones d'éducation prioritaires, ni de satisfaire les objectifs de la politique de la ville et, dans l'enseignement secondaire, ne permettent pas d'atteindre l'objectif de diminution à 35 du nombre d'élèves par classe. Elle a relevé, en s'associant aux propos de M. Delfau, les effets néfastes de la création des lycées polyvalents, qui s'effectue au détriment des filières professionnelles, et souligné la nécessité d'une information des élèves sur les métiers auquel conduisent ces formations. Elle a enfin noté que la création des I.U.F.M. ne semblait pas réduire le déficit des candidatures aux carrières d'enseignants et s'est interrogée sur les conséquences sur la qualité de l'enseignement du recrutement dans l'enseignement primaire d'enseignants non titulaires au niveau du baccalauréat.

Elle a enfin manifesté son inquiétude à l'égard des projets de diminution de la durée des études d'ingénieur, compte tenu des standards européens, et a regretté l'importance des dépenses d'armement au regard de celles consacrées à l'éducation.

M. Ambroise Dupont, s'associant aux propos de MM. Paul Séramy et Gérard Delfau, s'est demandé si le

système éducatif n'allait pas produire en nombre croissant des jeunes diplômés déçus par la nature des emplois qui leur seraient offerts, et comment les entreprises allaient pouvoir répondre à la très forte augmentation de l'offre de stages que nécessite le plan de développement de l'alternance. Il a enfin interrogé le ministre d'Etat sur les incidences de la mise en place des "cycles d'apprentissage" sur les fermetures de classes et les regroupements, et donc sur la répartition des dépenses entre les communes d'accueil et les communes de résidence.

M. Hubert Martin, évoquant l'annulation du statut des professeurs de lycée professionnel (P.L.P.) par le Conseil d'Etat, a interrogé le ministre sur l'élaboration du nouveau statut.

M. Ivan Renar, soulignant l'importance des enseignements artistiques pour l'épanouissement des élèves, s'est inquiété de l'insuffisance des moyens qui leur sont affectés -propos auquel le **président Maurice Schumann** s'est associé.

M. Michel Miroudot a demandé des précisions sur les normes utilisées par l'éducation nationale pour décider des fermetures de classes.

Mme Danielle Bidard-Reydet a insisté sur le décalage entre la priorité affichée en faveur de la qualité de l'enseignement et les difficultés observées sur le terrain, notamment en Seine-Saint-Denis où l'on constate une dégradation des taux d'encadrement dans le primaire et une diminution des moyens consacrés à l'éducation physique et sportive. Elle a regretté que les services déconcentrés et l'administration centrale se renvoient mutuellement la responsabilité de ces difficultés.

A propos de la mise en place des I.U.F.M., **M. François Lesein** a interrogé le ministre sur le niveau de recrutement des enseignants. Il a par ailleurs souhaité que les enseignants suppléants, dans l'enseignement du premier degré, puissent bénéficier d'indemnités couvrant leurs frais de logement et de transport.

Evoquant la situation des Français de l'étranger, **M. Hubert Durand- Chastel** a relevé l'insuffisance du nombre de bourses destinées aux élèves de nationalité française des établissements français à l'étranger, évoqué les problèmes posés par le statut des enseignants recrutés localement et souligné les difficultés d'inscription dans les universités françaises des bacheliers français de l'étranger.

Dans ses réponses aux divers intervenants, **M. Lionel Jospin** a notamment apporté les précisions suivantes :

- même si des difficultés ponctuelles subsistent, la création de 40.000 emplois d'enseignants depuis trois ans a permis l'amélioration progressive des conditions de rentrée scolaire et universitaire ;

- le gonflement des dépenses d'éducation, dû en grande partie à l'effet mécanique de l'augmentation des dépenses de personnel, résulte de mesures particulières qui n'ont été contestées par personne. Pour améliorer le fonctionnement de l'éducation nationale, le mouvement de déconcentration sera poursuivi ;

- si la réforme des collèges constitue un point crucial sur lequel une réflexion est engagée sur la base de propositions imminentes du conseil national des programmes, la démarche du Gouvernement a été à la fois globale (le collège ayant été rénové en 1984 puis l'école primaire et le second cycle du second degré) et soucieuse de répondre en priorité aux difficultés pressantes du lycée ;

- la généralisation de mise en place des I.U.F.M. qui, aujourd'hui "en rodage", ont fait l'objet d'attaques injustifiées, correspond à une impérieuse nécessité de rationalisation de la gestion de la formation des maîtres ;

- s'agissant des créations d'emplois dans le primaire, un effort important de rattrapage des inégalités de scolarisation entre académies a été consenti depuis plusieurs années et, pour 1992, il a été impossible d'obtenir au terme des arbitrages budgétaires davantage de

créations de postes, compte tenu de l'évolution des effectifs du primaire ;

- dans le secondaire, les créations de postes affectées aux lycées comportent une dotation en faveur des sections de techniciens supérieurs, dont les effectifs augmentent. L'absence de créations d'emplois pour les collèges, dans lesquels les taux d'encadrement sont inférieurs à 1 pour 25 (contre 1 pour 30 dans les lycées), résulte d'un affichage budgétaire global, qui n'interdit pas aux recteurs une répartition plus souple des moyens à l'intérieur des académies ;

- l'enseignement privé accueille moins d'enfants d'origine modeste que l'enseignement public, qui scolarise notamment massivement les élèves d'origine étrangère. En outre, les réformes de l'enseignement public, et par exemple la rénovation des lycées, s'inspirent des méthodes pédagogiques de suivi individualisé qui ont réussi dans le secteur privé ;

- l'objectif de conduire l'ensemble d'une classe d'âge au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles figure dans la loi aussi bien que celui de conduire 80% d'une classe d'âge au niveau de terminale. De plus, l'augmentation des effectifs de l'enseignement général résulte largement du libre choix des familles ;

- pour favoriser l'orientation vers l'enseignement technique, un effort massif d'information des familles sur la réalité des carrières ouvertes dans l'industrie sera consenti, effort auquel doivent participer les entreprises. Mais cet effort d'information risque de ne pas être suffisant compte tenu des modèles culturels et sociaux qui président aux choix d'orientation.

- relever de manière trop importante les taux déjà incitatifs des bourses de l'enseignement technique risquerait d'en faire un instrument limitant la liberté de choix des familles modestes ;

- mille allocations supplémentaires de prérecrutement d'enseignants de l'enseignement technique sont prévues dans le projet de budget pour 1992 ;

- le statut des P.L.P. est en cours de refonte ;

- la préférence accordée à la polyvalence des établissements, qui partait de l'intention de réunir dans un même lieu tous les élèves, mérite, si elle produit des effets pervers, d'être réexaminée ;

- dans les lycées, le nombre de divisions de plus de quarante élèves a quasiment disparu grâce aux créations de postes dans l'enseignement secondaire réalisées depuis trois ans ;

- s'agissant de la formation des ingénieurs, la plupart des pays occidentaux connaissent deux niveaux, l'un à bac + 4 et l'autre à bac + 6 avec une initiation à la recherche, ce qui justifie une réflexion sur une éventuelle évolution du système français de formation d'ingénieurs à bac + 5 ;

- en faveur de l'enseignement en alternance, qui suppose comme en Allemagne une forte implication des entreprises, le Gouvernement a prévu, outre la poursuite de la concertation engagée avec le monde industriel, et l'effort financier en faveur de l'enseignement technique que traduit le projet de budget, le lancement d'une campagne de communication centrée sur les filières de formation professionnelles ;

- la mise en place des cycles d'apprentissage dans l'enseignement primaire a été conçue avant tout en fonction d'un objectif d'amélioration pédagogique, mais cela ne s'oppose évidemment pas à ce que son incidence sur la répartition des charges entre les communes soit étudiée ;

- en ce qui concerne les enseignements artistiques, des instructions relatives au respect des horaires obligatoires ont été données aux recteurs. Le nombre des heures non assurées d'enseignement artistique a d'ailleurs encore diminué, passant de 6% en 1988 à 4% en 1990 ;

- les décisions de maintien ou de suppression de classes en zone rurale ne sont pas uniquement prises en fonction des effectifs ;

- le traitement des difficultés scolaires spécifiques des classes en zone d'éducation prioritaire ou à forte fréquentation d'enfants d'immigrés par une modulation des taux d'encadrement suppose une remise en cause de l'acception traditionnelle du principe d'égalité. Ce sont les recteurs et les inspecteurs d'académie qui ont la responsabilité de la gestion déconcentrée des moyens et non pas l'administration centrale ;

- après avoir recueilli des éléments d'informations précis, il pourra être tiré un bilan du niveau de recrutement des I.U.F.M. ;

- on observe une baisse du nombre des personnels suppléants et, pour la première fois depuis 1984, de celui des maîtres auxiliaires ;

- les procédures de préinscription et les instructions données doivent faciliter l'inscription des bacheliers français de l'étranger dans les universités.

M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, après avoir indiqué que la complexité des filières de l'enseignement supérieur rendait leur accès malaisé pour les jeunes issus de familles modestes et ne disposant pas d'une information suffisante, a posé des questions sur :

- le niveau élevé des taux d'intérêt des nouveaux prêts mis en place dans le cadre du plan social en faveur des étudiants ;

- le montant de la participation des collectivités locales au financement du plan de développement des constructions universitaires, et la nécessité de coordonner les diverses procédures dans le cadre desquelles est organisée cette participation ;

- le calendrier prévisionnel de mise en oeuvre de la rénovation des premiers cycles ;

- les incidences possibles de la création des instituts universitaires professionnalisés sur la poursuite d'études des étudiants de l'enseignement technique supérieur court ;

- la possibilité de reporter la généralisation des I.U.F.M. grâce au maintien, dans les universités, des structures traditionnelles de préparation aux concours de recrutement des enseignants du second degré ;

- la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'enseignement supérieur privé dans le schéma Université 2000, le plan social étudiant et le budget de l'enseignement supérieur.

En réponse à ces questions, **M. Lionel Jospin** a indiqué que :

- la rénovation des premiers cycles, dont la mise en oeuvre est prévue à la rentrée 1992, comporte des mesures destinées à faciliter la lisibilité des filières, à améliorer l'information et à permettre de remédier aux erreurs d'orientation qui sont une des principales causes de l'échec en premier cycle ;

- l'essentiel de l'effort consenti au titre du plan social étudiant est consacré à l'augmentation du nombre ainsi que du niveau des bourses, et les conditions des prêts aux étudiants sont susceptibles d'évoluer en fonction, notamment, de l'attitude du système bancaire ;

- l'ampleur de l'effort financier consenti par les collectivités locales pour le développement des constructions universitaires témoigne du succès de la démarche de partenariat lancée par le Gouvernement ;

- le but essentiel de la création des I.U.P. n'est pas l'accueil des étudiants venant de l'enseignement technique supérieur court mais la professionnalisation des premier et second cycles de l'université ;

- les conventions de rattachement des I.U.F.M. aux universités détermineront les conditions dans lesquelles

les préparations aux concours du CAPES pourront subsister dans les universités ;

- aucune disposition législative n'impose d'accorder des subventions à l'enseignement supérieur privé, qui regroupe certes des établissements de grande qualité, mais aussi des formations, telles certaines sections de techniciens supérieurs privées, qui n'obtiennent que des résultats peu encourageants.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Jacques Boutet, président du conseil supérieur de l'audiovisuel.**

M. Jacques Boutet a dressé un tableau très pessimiste de la situation de l'audiovisuel.

Il a indiqué, d'abord, que l'augmentation des coûts se poursuivait et que tout laissait penser qu'elle continuerait : la rediffusion d'un film coûte 6 millions de francs contre un million de francs il y a dix ans, l'heure de fiction 10 millions de francs, la retransmission d'un match de football de la Coupe d'Europe 6 millions de francs contre 800.000 francs en 1987, celle du Tour de France 17 millions de francs contre 7,7 millions de francs.

Face à cette évolution, a poursuivi M. Jacques Boutet, les recettes stagnent compte tenu de la conjoncture économique, et les prévisions en la matière sont pessimistes : il existe, en effet, une désaffection des annonceurs pour les formes traditionnelles d'investissements publicitaires au profit du "hors média".

Les conséquences, a-t-il ensuite déclaré, sont multiples :

- la concurrence entre les chaînes va en s'accroissant, en même temps qu'elle contribue à l'augmentation des coûts ;

- les dérapages se multiplient avec des émissions de plus en plus racoleuses ;

- les diffuseurs hésitent à investir dans des productions de fiction de qualité qui coûtent cher et font moins

d'audience que les émissions de variétés, moins onéreuses et qui peuvent faire l'objet de plusieurs coupures publicitaires ; ils recourent aux séries "bas de gamme", aux comédies de situation, pour remplir leurs obligations de diffusion ;

- toutes les chaînes connaissent des difficultés financières, à l'exception de Canal Plus et de TF1 dont le bénéfice est estimé, cette année, à 400 millions de francs ; M6 pourrait parvenir à l'équilibre si la réglementation était assouplie.

Puis, le président du conseil supérieur de l'audiovisuel a évoqué la situation du câble, les 20 milliards de francs investis dans ce support, ses 800.000 abonnés escomptés pour la fin de l'année (chiffre dix fois inférieur à celui de l'Allemagne), son déficit annuel de 3,6 milliards de francs et son taux de désabonnement qui dépasse 20 %. Ce constat, qui s'explique par un rapport qualité-prix insatisfaisant, conduit certains câblo-opérateurs à envisager de geler leurs projets ; d'ores et déjà, "Communication et Développement", la filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a renoncé à câbler certaines villes.

Le cas du satellite et des nouvelles technologies n'est "pas plus réjouissant", a déclaré **M. Jacques Boutet**, même si les difficultés de TDF1/TDF2 ne sont pas plus graves que celles qu'ont connues d'autres prototypes ; le système de décodage ("Visiopass") a été long à mettre au point et présente encore des défauts ; les discussions pour la construction des satellites intermédiaires ont achoppé sur les problèmes de financement ; l'avenir de la norme D2 Mac est suspendu à une directive européenne qui est encore en discussion et qui se heurte à l'hostilité des diffuseurs allemands et anglais à l'égard de cette norme de diffusion ; le satellite Télécom2, dont on pensait qu'il émettrait en D2 Mac, émettra finalement en Secam ; on peut craindre des difficultés pour les industriels -Philips et Thomson- qui se sont engagés en faveur de cette norme.

Un débat a suivi.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis des crédits de la communication est tout d'abord revenu sur le peu d'engouement actuel pour le câble, en se demandant s'il ne s'expliquait pas par le fait que les téléspectateurs trouvent sur les réseaux hertziens, et à meilleur compte, ce qu'offre ce support ; il s'est interrogé sur les causes de la croissance déraisonnable des coûts de production et des achats de droits en évoquant le nombre élevé de chaînes de télévision ; il a demandé si la position du Gouvernement à l'égard du satellite et de la norme D2 Mac avait évolué ; cherchant une explication aux difficultés et à la constestation de la réglementation audiovisuelle, il a fait valoir qu'on régissait en France une matière très évolutive par la loi et le règlement, qui sont difficilement modifiables, et a demandé si, dans l'hypothèse où l'on retiendrait un autre "mode de pilotage", le conseil supérieur de l'audiovisuel avait les capacités requises ; il a rappelé la "doctrine" du conseil sur l'exercice de son pouvoir de sanction et s'est interrogé sur son interprétation de la loi qui le conduit à considérer comme "éteint" par l'application d'une sanction pécuniaire un engagement de production non respecté ; il s'est enfin enquis de la poursuite des travaux du groupe d'études du C.S.A. sur les programmes destinés à la jeunesse.

M. Ivan Renar a demandé si le conseil supérieur de l'audiovisuel avait procédé au bilan quantitatif et qualitatif du respect par les différentes chaînes de leurs obligations à l'égard de la production et de la création françaises ; il a relevé, en souhaitant des éclaircissements sur ce point, que le C.S.A. avait déclaré inapplicable la loi qu'il est chargé d'appliquer ; il a insisté sur le problème du respect du pluralisme, en déplorant avoir constaté des déséquilibres alors qu'une période électorale de quatre ans est d'ores et déjà ouverte, et a appelé de ses voeux des formules plus satisfaisantes pour assurer l'équilibre entre les différents partis, y compris pour les élections cantonales et régionales.

M. Claude Saunier est revenu sur le constat d'échec global du projet télévisuel français ; il s'est demandé si les difficultés actuelles des réseaux câblés ne provenaient pas du fait que la France n'avait pas su choisir entre le câble et la diffusion hertzienne ; considérant que l'avenir de la télévision passait par la haute définition et, constatant l'échec de la norme D2 Mac, il a interrogé M. Jacques Boutet sur l'opportunité de l'abandonner au profit de la télévision numérique et demandé des informations sur l'état d'avancement des recherches dont celle-ci fait l'objet aux Etats-Unis ; il a insisté sur les enjeux industriels et culturels de la télévision haute définition.

M. Michel Miroudot a interrogé M. Jacques Boutet sur l'équilibre idéal, du point de vue du nombre des chaînes, entre secteur public et secteur privé.

Le président Maurice Schumann a tout d'abord évoqué "les états d'âme" du législateur : les lois qu'il fait ne sont pas appliquées et elles sont déclarées inapplicables par l'autorité de régulation ; l'inapplicabilité et la caducité des textes sont proclamées avant même qu'il ne se soit prononcé. S'il y a trop de chaînes généralistes, est-il inacceptable que certaines d'entre elles ne survivent que parce que le conseil supérieur de l'audiovisuel n'applique pas la loi ? Et si certains déséquilibres sont imputables à la loi, pourquoi l'autorité de régulation ne dit-elle pas clairement quelles sont les modifications qu'il faudrait lui apporter ?

Le président s'est enfin inquiété de voir non sanctionnées des émissions qui portent atteinte à la protection de l'enfant.

Dans ses réponses, **M. Jacques Boutet** a notamment apporté les précisions suivantes :

- les techniques audiovisuelles évoluant très vite, il n'y a pas de "visibilité" pour les choix ; la France est un des pays qui possèdent le mieux la technologie : la mise en place de sept réseaux hertziens par Télédiffusion de France peut être qualifiée de prouesse", la France a été en son

temps en avance pour le câble et le satellite, mais les techniques retenues ont été sans doute trop sophistiquées ; la remarque vaut encore aujourd'hui pour le "Visiopass" ;

- le législateur ayant voulu la liberté de la communication audiovisuelle, on ne peut dire que les moyens d'expression de cette liberté sont trop nombreux, même s'il existe des difficultés au plan des ressources ;

- le grand nombre de chaînes n'explique pas l'augmentation des coûts de production, au contraire ; la situation concurrentielle serait encore plus tendue s'il n'y avait que deux chaînes ;

- il est difficilement acceptable que les manquements à la réglementation soient sanctionnés pour certaines chaînes et pas pour d'autres ; s'il respecte assez bien les textes, le secteur public commet à l'occasion des infractions (Antenne 2 a ainsi récemment diffusé un téléfilm violent et le C.S.A. a relevé dans une de ses émissions, consacrée à la bande FM, un montage qui révélait une malhonnêteté de l'information) qui seraient sanctionnées si elles étaient le fait de chaînes privées ; aucune sanction n'est prévue pour Canal Plus dans son cahier des charges ;

- le C.S.A. sanctionne les manquements "non réparables" : diffusion de films violents, infractions en matière de publicité ou de parrainage, et il pourrait sanctionner davantage les infractions en matière de parrainage si les règles étaient plus claires et plus précises ; il considère que pour les manquements aux obligations de production, les obligations de rattrapage (comme celles qui ont été récemment imposées à TF1 et à M6) sont plus efficaces pour la production que l'infliction d'une sanction pécuniaire ; il faudrait une intervention du législateur pour lui permettre à la fois de sanctionner et d'imposer une obligation de rattrapage, car on considère que le droit disciplinaire et le droit pénal sont d'interprétation stricte ; les infractions ne peuvent être sanctionnées rapidement en raison d'une procédure très lourde, mais qui a été

légitimement instaurée pour protéger les droits de la défense ;

- le Gouvernement défend la norme D2 Mac puisqu'il a souhaité que la directive européenne lui soit le plus favorable possible ; le C.S.A. avait suggéré une diffusion hertzienne en D2 Mac pour la chaîne culturelle européenne, mais le Gouvernement y a renoncé car, en raison du manque d'équipements, l'audience aurait été beaucoup plus faible au départ qu'en SECAM ;

- parce qu'elle s'efforce de "rattraper les faits qui vont très vite", la réglementation audiovisuelle est lourde et insuffisamment adaptée ; "l'affaire des quotas" est un exemple : leur application aux heures de grande écoute a été prévue par les décrets Tasca à compter du 1er janvier 1992 ; elle était irréaliste, sauf pour FR3 ; la réglementation n'est pas applicable parce qu'il n'y a pas assez d'oeuvres d'expression originale française pour la respecter ; l'heure de fiction coûte très cher et le second marché est insuffisant ; les heures de grande écoute posent un grand problème : il ne faut pas que toutes les chaînes programment le soir le même genre d'émissions ; imposer les mêmes obligations à toutes les chaînes confère au paysage audiovisuel une extrême monotonie et il est alors inopportun de conserver autant de chaînes ; les souhaits des téléspectateurs vont vers les contre-programmations et les programmations complémentaires ; si le Parlement décide d'appliquer un quota de 40 % d'oeuvres d'expression originale française aux heures de grande écoute, le C.S.A. sera obligé de sanctionner les manquements par des retraits d'autorisation : l'infliction d'une sanction pécuniaire n'aura pas de sens car les chaînes ne peuvent se procurer des oeuvres qui n'existent pas ; des mesures d'accompagnement seront en outre indispensables (il faudra interdire les droits d'exclusivité lors des commandes de fiction, et débloquer le second marché en revenant notamment sur la convention des artistes-interprètes) ;

- s'agissant du pluralisme, la règle des "trois tiers", qui n'a d'ailleurs pas de fondement légal, est difficile à appliquer parce qu'on ne peut l'apprécier que sur une distance assez longue ; globalement le bilan est cependant satisfaisant même si l'on constate un déséquilibre, mais il n'est pas choquant, entre le Gouvernement (qui dépasse son tiers) et la majorité (qui reste en deçà), et même si le cas des formations qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire ou qui ne se réclament ni de la majorité ni de l'opposition est quelquefois difficile à régler ; il existe toutefois un déséquilibre dans certains magazines comme "7 sur 7" ou "l'Heure de vérité". A la veille des élections, le C.S.A. adresse des recommandations à chaque chaîne ; le cas des campagnes pour les élections régionales et cantonales, pour lesquelles la loi n'a rien prévu, représente incontestablement une difficulté ;

- le paysage audiovisuel doit être équilibré ; l'idéal serait que TF1 et le secteur public fassent jeu égal en matière d'audience (35 %) ; il est souhaitable que l'on donne aux chaînes publiques les moyens de regagner le terrain qu'elles ont perdu sur le marché de l'audience : il faut rembourser au secteur public les exonérations de redevance, augmenter cette dernière et la réserver aux sociétés nationales de programme ;

- le rapport du groupe de travail du C.S.A. sur les programmes destinés à la jeunesse sera publié d'ici la fin de l'année ; le C.S.A. a sanctionné TF1, pour manquement à la protection de l'enfance, avec l'obligation, qui n'avait jamais été imposée auparavant, de diffuser un message indiquant l'infraction ; s'il est revenu sur sa directive qui interdisait la diffusion de films interdits aux moins de 12 ans à 20 h 30, c'est qu'il a préféré un compromis (pas de films interdits aux moins de 16 ans avant 22 h 30, avertissement pour les films interdits aux moins de 12 ans diffusés à 20 h 30) à la dérégulation totale des films de cinéma vers laquelle on s'orientait.

Mercredi 6 novembre 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord examiné le **rapport pour avis de M. Pierre Laffitte sur les crédits de la recherche scientifique et technique inscrits au projet de loi de finances pour 1992.**

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a introduit son exposé en soulignant que le budget civil de la recherche scientifique et technique s'établissait en 1992 à 51,1 milliards de francs, en progression de 7,08% par rapport au budget exécuté en 1991. Il a néanmoins remarqué que cette augmentation était limitée à 1,57% dès lors que l'on se rapportait à la loi de finances initiale pour 1991 et que l'on raisonnait en francs et à structures constants. Les priorités de la recherche civile pour 1992 confirment les orientations arrêtées les années précédentes.

La politique de soutien à la recherche industrielle, qui reste notoirement insuffisante au regard des comparaisons internationales, est accentuée. Elle tend en premier lieu à inciter davantage de petites et moyennes entreprises à entreprendre des travaux de recherche. A cette fin, les crédits de l'agence nationale pour la valorisation de la recherche, qui distribue les aides à l'innovation ou à l'embauche de chercheurs, augmenteront de 21%. Le soutien aux sociétés de recherche sous contrat sera amplifié. Les pertes de ressources fiscales liées au crédit d'impôt-recherche, qui bénéficie pour une large part aux petites et moyennes industries, devraient atteindre un volume de 4,5 milliards de francs et intéresser 8.800 entreprises. Elle vise de façon complémentaire à mobiliser l'effort de recherche autour de grands programmes technologiques. Trois nouveaux programmes stratégiques : «bio-avenir», «qualité et épuration des eaux», «véhicule-sécurité routière» ont été définis le mois dernier ; ils représentent un investissement de 2,5 milliards de francs en six ans, dont près de un milliard de crédits publics. Enfin, deux procédures spécifiques et coordonnées, les

«sauts technologiques» et les «grands programmes innovants», sont destinées à soutenir l'étude de faisabilité puis le développement de projets de recherche ambitieux initiés par les entreprises.

La politique de l'emploi scientifique est poursuivie au travers de la création de 600 nouveaux postes de chercheurs et d'ingénieurs, de techniciens et de personnels administratifs, la revalorisation de la condition des personnels de recherche et l'intensification des actions de formation par la recherche.

Enfin, les dotations affectées aux grands organismes publics de recherche bénéficient d'une augmentation substantielle et les crédits de la recherche universitaire progressent de 11%.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite félicité des efforts accomplis par les pouvoirs publics dans la connaissance de l'état des sciences et des techniques en France et à l'étranger. La création, en 1989, du comité national d'évaluation de la recherche dote la France de l'instrument indispensable d'appréciation de l'efficacité des programmes et des opérateurs institutionnels de recherche. La constitution de l'observatoire des sciences et des techniques, chargé de rassembler et de diffuser les données relatives aux progrès des sciences et des techniques répond à une préoccupation formulée de longue date par la commission. Il eût été préférable cependant de rattacher cet organisme au comité académique des applications de l'Académie des sciences, afin d'en accroître l'indépendance.

M. Pierre Laffitte a par ailleurs souligné la nécessité de promouvoir une recherche de qualité. Il a précisé que cet objectif ne pourrait être atteint sans un effort de redéploiement important et continu des moyens au profit des équipes ou des procédures les plus performantes. Il lui est apparu nécessaire d'introduire une plus grande souplesse dans le dispositif de recherche français en favorisant le développement des agences de moyens et le recours aux sociétés de recherche sous contrat. Il a enfin

regretté que les conditions offertes par les organismes publics de recherche restent insuffisamment attractives pour les chercheurs de très haut niveau.

Puis, il a indiqué que la capacité des entreprises à valoriser la recherche conditionnerait la compétitivité des économies nationales. Il a souhaité qu'un véritable effort soit accompli en faveur de la diffusion de la culture scientifique et technique afin de sensibiliser les entreprises au progrès technologique et a dénoncé la centralisation excessive des crédits correspondants au profit de la cité des sciences et de l'industrie. **Le rapporteur pour avis** a également remarqué que l'activité des sociétés spécialisées dans le transfert des technologies, qui exerçaient un métier nouveau et difficile, méritait d'être encouragée.

M. Pierre Laffitte a enfin regretté la centralisation persistante de la recherche en France, alors que les collectivités territoriales avaient fortement développé leurs activités dans ce domaine au cours de la dernière décennie. Il a enfin souhaité qu'un grand programme de recherche sur les aspects psychologiques, culturels, économiques et sociologiques de la reconquête de l'espace rural puisse être soutenu par le ministère de la recherche et de la technologie.

Au bénéfice de ces observations, **le rapporteur pour avis** a demandé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la recherche inscrits au projet de loi de finances pour 1992.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur :

M. Claude Saunier s'est félicité de la progression des crédits de la recherche civile et a approuvé les orientations prioritaires définies par le ministère de la recherche et de la technologie. Il s'est en conséquence étonné de la position proposée par le rapporteur.

M. Adrien Gouteyron a demandé au rapporteur pour avis des précisions sur la nature des recherches liées à la reconquête de l'espace rural et l'a interrogé sur les aides

publiques dont pouvaient bénéficier les sociétés de transfert de technologie, ainsi que sur les investissements de recherche réalisés par les collectivités territoriales.

M. Ivan Renar a souligné la nécessité de contrôler l'utilisation des incitations publiques à la recherche industrielle et a souhaité connaître leur incidence sur l'emploi. Il a dénoncé les disparités régionales constatées dans la répartition de l'effort public de recherche et a regretté que les initiatives des conseils régionaux restent en ce domaine insuffisamment soutenues.

M. Hubert Durand-Chastel a remarqué que si l'on pouvait considérer que le budget de la recherche était bon, sa progression restait insuffisante pour combler le retard de la France sur ses principaux partenaires. Il a souligné qu'en dépit de son développement, la recherche industrielle restait en France inférieure de 63% à celle qui était financée par les entreprises de l'ancienne Allemagne fédérale.

M. Maurice Schumann, président, s'est inquiété de la centralisation excessive des moyens de la recherche. Il a notamment insisté sur l'absence totale de décentralisation dans le domaine de la diffusion de la culture scientifique et s'est interrogé sur l'évolution des coûts de fonctionnement de la cité de la Villette.

Il s'est également associé aux propos du rapporteur sur les conditions insuffisamment attrayantes offertes aux chercheurs de haut niveau, mais a estimé que la responsabilité en revenait davantage au ministre du budget qu'à celui de la recherche.

En réponse à ces questions, **le rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

- un programme de recherche sur la reconquête de l'espace rural devrait permettre d'étudier, à la lumière des comparaisons internationales, l'ensemble des facteurs psychologiques, économiques, sociaux et culturels qui freinent l'installation des entreprises françaises hors des

zones urbaines, et conduire à formuler des propositions concrètes d'amélioration ;

- les sociétés de transfert de technologie ne bénéficient à l'heure actuelle d'aucune aide publique. Certaines cependant, telle Novespace, sont des filiales d'organismes publics de recherche. On pourrait imaginer que les contrats de transfert de technologie passés avec ces sociétés bénéficient d'un apport public comparable à celui qui est distribué par l'agence nationale pour la valorisation de la recherche aux sociétés de recherche sous contrat ;

- les opérations de recherche financées par les régions portent pour la grande majorité sur la réalisation d'équipements scientifiques ; un tiers environ est destiné à soutenir les entreprises innovantes et les structures de conseil en innovation ; le solde, soit environ 10%, correspond à la construction de locaux ;

- la procédure du crédit d'impôt-recherche a fait l'objet d'une évaluation qui a permis de mettre en valeur son caractère incitatif tant sur le volume des dépenses de recherche et développement engagées par les entreprises que sur l'emploi scientifique ;

- les disparités constatées dans la répartition géographique de l'effort public de recherche constituent l'aspect le plus critiquable du budget de la recherche civile pour 1992. On constate aujourd'hui un nouvel essor de la centralisation des crédits de la recherche qui risque d'être encore aggravé si le projet de création d'un immense centre technologique à Boulogne-Billancourt devait être retenu.

La commission a enfin, sur la proposition du rapporteur pour avis, décidé de **s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la recherche scientifique et technique inscrits au projet de loi de finances pour 1992**, les commissaires socialistes et communistes s'étant abstenus.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Adrien Gouteyron, le projet de loi n° 2 (1991-1992)**

modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a indiqué que ce projet de loi visait à modifier la loi de 1986 relative à la liberté de communication et, plus particulièrement, son article 27 que, déjà, le Parlement avait été invité à réécrire à l'automne 1988, lors de l'examen du texte créant le conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.).

Il a rappelé que cet article posait les principes généraux définissant les obligations des chaînes publiques et privées et que, parmi ces obligations, figuraient des obligations de diffusion pour les oeuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française et communautaire : le décret d'application n° 90-66 du 17 janvier 1990 a prescrit 60 % d'oeuvres d'origine communautaire dont 50 % d'oeuvres d'expression originale française sur l'ensemble du programme, et, à compter du 1er janvier 1992, l'application des mêmes quotas aux heures de grande écoute.

La Commission des communautés européennes, a déclaré **M. Adrien Gouteyron**, a laissé entendre, au printemps dernier, que ce système pouvait constituer une discrimination contraire au Traité de Rome et à la directive sur la télévision sans frontières, en ne laissant qu'un "couloir" de 10 % (60 % - 50 %) aux oeuvres d'origine communautaire. Elle a formulé à l'égard de notre réglementation d'autres griefs mais, l'ensemble de ces griefs, a estimé le rapporteur, peuvent être contestés si l'on considère que la directive sur "la télévision sans frontières" prévoit expressément la possibilité pour les Etats membres de conserver ou d'adopter, en fonction de critères linguistiques, des règles plus strictes que les minima qu'elle pose.

Si, a-t-il poursuivi, lors d'un compromis intervenu l'été dernier, le Gouvernement a accepté d'en tenir compte, c'est qu'il existe des raisons économiques d'agir beaucoup

plus fortes : notre réglementation audiovisuelle doit faire face au "front du refus" des diffuseurs et des producteurs qui, avec l'appui du conseil supérieur de l'audiovisuel et l'éclairage d'un certain nombre de bilans ou de simulations pour l'avenir, la jugent profondément irréaliste.

M. Adrien Gouteyron a, pour apprécier ce "vent de contestation", examiné tour à tour la situation économique actuelle de l'audiovisuel et les critiques formulées, dans le cadre hexagonal, à l'égard de notre réglementation.

Hors Canal Plus, le secteur de l'audiovisuel devrait enregistrer, sur le seul exercice 1991, deux milliards de francs de pertes, et quelque mille suppressions d'emplois (15 % des effectifs du secteur) y sont en cours. Dans ce contexte général, la situation respective des chaînes est la suivante :

- TF1 est la seule chaîne privée en clair à être parvenue à l'autofinancement mais sa rentabilité financière est jugée décevante si l'on considère que la chaîne occupe une très nette position de "leader" avec un taux d'audience qui "caracole" depuis des mois au-dessus de 40 % et une part de marché publicitaire qui dépasse très largement 50 % ;

- les difficultés des deux chaînes du secteur public sont connues : le déficit cumulé d'Antenne 2 atteignait, à la fin de l'exercice 1990, 1.174 millions de francs et, par comparaison bien meilleure, la situation financière de FR3 n'en est pas moins fragile ; l'audience du secteur public n'a pas progressé depuis le début de l'année et elle n'a même jamais atteint un niveau aussi bas pour Antenne 2 ;

- un an après la recomposition du capital de la Cinq et son changement de direction, la situation de la chaîne est loin d'être assainie : les difficultés financières se sont encore accrues, le déficit prévisible de la chaîne est estimé, pour 1991, entre 850 et 950 millions de francs et, au total, d'ici la fin de l'année, environ 3 milliards de francs auront été "investis ou perdus" en moins de cinq ans dans la Cinq ;

- M6 voit son audience régulièrement progresser et ses pertes diminuer, mais l'objectif d'équilibre des comptes formulé en 1987 pour la fin 1991 ne sera pas atteint et, à cette date, le déficit cumulé de la chaîne devrait avoisiner 1,4 milliard de francs.

Plus généralement, a indiqué **M. Adrien Gouteyron**, si l'on se reporte au bilan que le C.S.A. a dressé, dans sa "Lettre" mensuelle de septembre dernier, de l'évolution de l'économie des chaînes en clair au cours de ces dernières années, "le principal constat qui se dégage est celui d'un appauvrissement". Celui-ci s'explique par la progression insuffisante des ressources du secteur et le jeu de la concurrence, qui a fait considérablement monter le prix des programmes.

D'après le C.S.A. et selon ses propres représentants, a-t-il poursuivi, l'industrie de production ne connaît pas un sort plus enviable.

L'instabilité du secteur est certes liée à la nature même de l'activité de production, mais elle l'est aussi à la sous-capitalisation des sociétés de production privée françaises. Le désengagement des chaînes dans le financement de la création originale - leur participation, qui s'établissait autrefois à 80 % est tombée à 32 % en 1990 - a été, pendant un temps, en partie compensée par la forte progression du volume horaire de production originale, mais celui-ci s'est stabilisé en 1989, et a fléchi de 10 % en 1990. Une telle évolution, a déclaré le rapporteur, débouche sur un endettement croissant des entreprises du secteur de la production.

Puis, il a rappelé les critiques des diffuseurs à l'égard de la réglementation audiovisuelle :

- les pouvoirs publics ne cessent en France, de modifier et d'alourdir les règles qui régissent la télévision commerciale ;

- nulle part à l'étranger, la télévision n'est aussi encadrée ;

- la réglementation est d'une complexité, d'un raffinement extrêmes ;

- on vit "sur un catalogue d'idées fausses" comme la supposée protection de la production française et européenne par des quotas : personne ne peut respecter la réglementation parce qu'il n'y a pas en France ou en Europe suffisamment de programmes pour remplir les obligations qu'elle pose ;

- dignes d'un inventaire "à la Prévert", les contraintes réglementaires sont incompatibles avec l'objectif de rentabilité ;

- le profit, s'il fait partie de la logique commerciale, conditionne aussi les politiques de programmes ambitieuses ;

- non seulement les règles imposées, dès le départ, aux chaînes privées les plus récentes ont handicapé leur démarrage, mais encore elles ont été par la suite alourdies ; on assiste au cercle vicieux suivant : leurs difficultés économiques interdisent à ces chaînes de respecter la réglementation dans son intégralité ; les efforts qu'elles font néanmoins pour y parvenir leur interdisent d'envisager l'équilibre de leurs comptes.

Ces critiques, a poursuivi **M. Adrien Gouteyron**, peuvent être examinées à la lumière d'un certain nombre d'études ou de bilans, comme la récente analyse du conseil supérieur de l'audiovisuel sur le respect par les chaînes de leurs obligations de diffusion : Le C.S.A., a-t-il dit, note que les chaînes remplissent leurs obligations de diffusion sur l'ensemble du programme et souligne même que leurs résultats sont en net progrès, mais il ajoute que dès lors que les proportions d'oeuvres francophones sont calculées aux heures de jour (6 h 30 - 1 h) et plus encore aux heures de grande audience, les performances des chaînes sont nettement inférieures. Pour ce qui concerne les heures de grande écoute, une seule chaîne est actuellement en mesure de satisfaire l'obligation prévue par les textes à compter du 1er janvier 1992. Il s'agit de FR3.

Le contexte rappelé, **le rapporteur a procédé à l'examen du projet de loi.**

Il a indiqué que, lors du compromis intervenu entre Bruxelles et Paris, le Gouvernement avait fait quatre concessions en échange d'une reconnaissance de la définition française de l'oeuvre audiovisuelle : abaissement à 40 %, à l'intérieur du quota de diffusion de 60 %, de la proportion applicable aux oeuvres d'expression originale française ; substitution de la notion d'oeuvre européenne à la notion d'oeuvre d'origine communautaire, le quota correspondant demeurant fixé à 60 % ; référence, pour la définition de l'oeuvre française, non plus à la langue d'écriture du scénario, mais seulement à celle du tournage ; incorporation des oeuvres européennes dans l'obligation de diffusion imposée sur option à certaines chaînes et relative aux oeuvres inédites, qui ne s'applique aujourd'hui qu'aux oeuvres d'expression originale française.

Ces concessions, a déclaré **M. Adrien Gouteyron**, impliquent de demander au législateur de revoir certaines dispositions de la loi relative à la liberté de communication et de préparer de nouveaux décrets d'application. Cette révision des textes est par ailleurs l'occasion pour le Gouvernement de suggérer que le dispositif de la loi de 1986 modifiée soit précisé sur quelques autres points.

S'agissant des "retombées législatives" du compromis de Bruxelles, l'engagement pris par la France d'abaisser à 40 % le quota de diffusion applicable aux oeuvres françaises, implique de réviser les seuils minimums prévus en la matière par les article 27-2° (oeuvres cinématographiques et audiovisuelles) et 70-2° (oeuvres cinématographiques seulement) de la loi relative à la liberté de communication. Tel est l'objet de l'article premier-II du projet de loi et de son article 3-II.

Les mêmes articles premier-II et 3-II du projet de loi tiennent compte de l'acceptation par la France d'appliquer le quota (inchangé) de 60 % non plus aux seules oeuvres "originales de la communauté économique européenne"

ou "d'origine communautaire", mais plus largement aux oeuvres européennes.

Son article 2 propose de modifier dans le même sens l'article 31 de la loi sur la liberté de communication qui s'applique aux services de communication audiovisuelle diffusés par satellite exclusivement en langue étrangère.

Il s'agit pour les autres dispositions :

- de combler un vide juridique relatif au parrainage en réaffirmant la compétence du pouvoir réglementaire du Gouvernement en la matière. C'est l'objet de l'article premier-I ;

- de prévoir -c'est l'objet de l'article premier-III- la possibilité de moduler par décret les règles édictées en application de l'article 27 en fonction du mode et des caractéristiques de diffusion des différents services et de l'étendue de la zone géographique desservie.

- d'appliquer les règles limitant le nombre de films autorisés à la télévision aux seules oeuvres cinématographiques de longue durée. Tel est l'objet de l'article 3-I du projet de loi.

Puis **M. Adrien Gouteyron** a proposé à la commission de s'en remettre, pour l'adoption de chacun des articles du projet de loi, à la sagesse du Sénat : il a estimé en effet que les problèmes posés dépassaient largement le cadre des dispositions de ce texte et que les remèdes proposés s'apparentaient à des solutions de "bricolage" qui ne mettraient pas la réglementation à l'abri d'une contestation permanente.

Il s'est dit convaincu que la modulation des obligations était le seul moyen de concilier exigence culturelle et réalités économiques ; mais, a-t-il ajouté, l'effort permanent d'adaptation qu'elle suppose ne peut être réalisé ni par la loi, ni par décret. Il faut, pour organiser cette modulation, s'appuyer sur une autorité de régulation forte, incontestable et réellement indépendante. Ces conditions, a-t-il déclaré, ne sont pas actuellement

remplies : le conseil supérieur de l'audiovisuel est tenu en suspicion par bon nombre de professionnels du secteur.

Un débat a suivi.

M. Ivan Renar a craint que l'abaissement du quota de diffusion appliqué aux oeuvres d'expression originale française élargisse encore davantage la porte ouverte aux produits américains et japonais. Rappelant qu'en outre l'autorité de régulation avait déclaré que ce quota diminué ne serait pas respecté, et qu'elle ne pourrait le faire respecter parce que la production est insuffisante, il s'est prononcé en faveur du contrôle du secteur de l'audiovisuel par un organisme d'origine parlementaire.

Approuvant le diagnostic fait par le rapporteur - le projet de loi ne résoudra en effet en rien les problèmes de l'audiovisuel, il les aggraverait plutôt - il a regretté qu'il n'aille pas au bout de sa démarche en proposant d'amender le projet de loi.

M. François Autain a déploré que les diffuseurs se disent "asphyxiés" par la réglementation en soulignant que la responsabilité revenait à la loi de 1986 qui a créé trop de chaînes généralistes, et il a estimé qu'on ne pouvait, comme ils le préconisent, faire une confiance aveugle au libre jeu de la concurrence pour assurer la qualité des programmes. Il a souligné qu'outre la mise en conformité qu'il opère avec le droit communautaire, le projet de loi assouplit le quota de diffusion des oeuvres françaises, ce que souhaitent les diffuseurs.

A propos du C.S.A., il n'a pas jugé surprenant que les diffuseurs ne soient pas satisfaits de l'action d'une institution chargée de la sanctionner ; le problème, a-t-il ajouté, est de savoir si la classe politique estime que le C.S.A. accomplit sa mission : peut-être faudra-t-il réfléchir à l'augmentation de ses pouvoirs.

M. Ambroise Dupont, après avoir souligné que le projet de loi ne réglait rien, s'est demandé ce qui se passerait si rien n'était changé à la réglementation actuelle. Sauf à voir diminuer le nombre des chaînes, a-t-il

dit, il faudra un jour fixer d'autres règles ; il a interrogé le rapporteur sur la contrainte qui résulterait des quotas prévus par le projet de loi, sur le contrôle du respect de ces quotas, et sur la situation dans les pays voisins.

Le président Maurice Schumann a vivement déploré la situation dans laquelle se trouve le législateur et qu'il a déclaré n'avoir personnellement jamais connue : le Parlement est appelé à se prononcer sur un texte dont l'autorité de régulation dit à l'avance qu'il est inapplicable et qu'il n'est pas souhaitable de l'appliquer. Ou bien le texte est voté tel quel, a souligné le Président, et le législateur est d'ores et déjà avisé que les obligations qu'il prévoit constituent une charge difficilement supportable pour les chaînes, sauf pour FR3. Ou bien le texte est amendé pour introduire une modulation des obligations, et il convient de savoir si le conseil supérieur de l'audiovisuel daignera faire connaître s'il est applicable et s'il l'appliquera.

S'associant à ces propos, **M. Pierre Schiélé** a jugé la situation surréaliste et suggéré l'adoption d'une question préalable.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a indiqué qu'il avait songé à proposer à la commission le vote d'une question préalable, mais qu'il y avait renoncé parce qu'il s'agissait aussi de transposer en droit français une directive communautaire, et un compromis engageant le Gouvernement français.

Il a déclaré que le moment était venu de modifier profondément la législation et que l'expérience montrait qu'on ne réussirait à concilier exigence culturelle et exigences économiques qu'en adoptant des règles plus souples, plus adaptées, mais pas forcément moins exigeantes. Il a rappelé, à ce propos, que la solution que le Sénat avait proposée lors du débat sur la loi du 17 janvier 1989 pour la diffusion des oeuvres françaises et communautaires aux heures de grande écoute était

beaucoup plus souple que celle que le Gouvernement avait finalement fait adopter.

Il s'est dit convaincu de la nécessité de s'appuyer sur une autorité de régulation capable de se faire respecter, et décidée à se faire respecter. Il a souligné la différence existant entre le pragmatisme anglo-saxon et le cartésianisme français, notre tradition de droit écrit et notre souci de l'égalité conduisant à élaborer des lois et des règlements trop rigides pour saisir une matière en constante évolution.

Il a regretté mais aussi justifié de ne pouvoir aller jusqu'au bout de sa démarche en évoquant, pour les écarter, les différentes solutions qu'il aurait pu proposer (abaissement supplémentaire des quotas, suppression des quotas aux heures de grande écoute, deuxième coupure publicitaire...).

Il a enfin déclaré qu'il n'était pas de ceux qui considèrent que les chaînes privées peuvent se livrer à la concurrence sans règles : il est normal que ces chaînes, qui font 70% de l'audience, soient soumises à une réglementation, mais encore faut-il que cette dernière tienne compte de la logique économique, ce qui suppose une modulation des obligations.

Puis la commission a approuvé les conclusions de son rapporteur et décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du projet de loi.

Jeudi 7 novembre 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président. puis de M. Paul Séramy, vice-président - La commission a tout d'abord entendu **M. Jacques Sallois, président du conseil d'administration de la Réunion des musées nationaux.**

En introduction à son propos, **M. Jacques Sallois** a souligné que l'essor des activités de la Réunion des musées

nationaux devait être analysé à la lumière de la situation générale des musées de France.

Il a noté à ce propos une distorsion importante entre la prodigieuse mutation que connaissent ces institutions sur l'ensemble du territoire et la permanence d'un cadre juridique ancien et souvent inadapté.

Le phénomène de création et de rénovation des musées engagé depuis une dizaine d'années atteint une ampleur sans précédent. 250 chantiers ont été entrepris en province après que la construction du Musée national d'art moderne, du musée d'Orsay, du musée Picasso et la rénovation du Grand Louvre a suscité un renouveau de l'intérêt des élus locaux pour les musées. La fréquentation des musées a presque doublé au cours de cette période pour atteindre 70 millions de visiteurs en 1990. Les collections n'ont jamais autant été enrichies, restaurées, étudiées et protégées. On assiste par ailleurs à une extension thématique de la notion de musée, au delà de son acception traditionnelle de musée des beaux-arts, à l'ethnologie et aux sciences et techniques.

Les principes qui régissent l'organisation de ces musées sont anciens et remontent pour l'essentiel aux origines de la République. L'administration centrale juxtapose une direction des musées de France et une inspection générale des musées classés et contrôlés ; l'administration régionale n'a pas été adaptée pour tenir compte des mouvements de déconcentration et de décentralisation qui sont intervenus. Enfin, les musées restent pour la plupart gérés sous la forme de régies directes d'Etat ou des collectivités locales.

Sur le fondement de ce constat, l'Etat a engagé plusieurs réformes. La première concerne la rénovation des statuts des personnels, qu'il s'agisse des conservateurs d'Etat intégrés au sein d'un corps des conservateurs du patrimoine, pluridisciplinaire et revalorisé, ou des conservateurs des collectivités locales pour lesquels les décrets relatifs à la filière culturelle de la fonction publique territoriale réalisent un alignement sur le

déroulement de la carrière des conservateurs d'Etat. On peut regretter toutefois que les conditions d'emploi des conservateurs de musées associatifs privés n'aient pas toujours connu une évolution parallèle.

La loi n° 90-474 du 5 juin 1990 relative à la Réunion des musées nationaux et le décret n° 90-1026 du 18 novembre 1990 ont transformé le statut de cet organisme, qui fédère les 34 musées nationaux gérés par la direction des musées de France, d'établissement public administratif en établissement public à caractère industriel et commercial. Cette réorganisation s'accompagne d'une réforme des modalités de gestion du personnel, avec lequel un accord d'entreprise a été signé au début de l'année 1991, et d'une ouverture du conseil d'administration aux conservateurs des grands musées nationaux ainsi qu'aux représentants du personnel.

A la suite d'une réflexion engagée à la fin de l'année 1990, la direction des musées de France a été profondément réorganisée. Le rôle de l'inspection générale des musées classés et contrôlés a été recentré autour de ses missions de conseil et d'inspection scientifique. Les autres services de la direction des musées de France ont été remodelés autour des missions que l'Etat détient à l'égard des professions et des métiers, de l'architecture, de la muséographie et des équipements, des collections et des publics.

Les objectifs poursuivis par la direction des musées de France seront formalisés dans un programme d'action quinquennal qui devrait être approuvé prochainement par le ministre de la culture. Ils tendent à assurer un développement sélectif et équilibré des musées des différentes disciplines (beaux-arts, art contemporain, musées de société) sur l'ensemble du territoire.

Le directeur des musées de France a enfin été chargé par le ministre de la culture d'élaborer une proposition de réforme de l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des beaux-arts, afin

que l'essor des musées puisse prendre appui sur des bases juridiques cohérentes.

En ce qui concerne plus particulièrement la Réunion des musées nationaux, **M. Jacques Sallois** a indiqué que son nouveau statut lui permettrait d'approfondir ses missions traditionnelles et de développer de nouvelles activités. Il a rappelé que la Réunion des musées nationaux avait été créée à la fin du siècle dernier pour concourir à l'enrichissement des collections permanentes de l'Etat et a précisé qu'elle restait aujourd'hui, avec un budget d'acquisition de 90 millions de francs en 1990, un instrument essentiel de cette politique. Elle est devenue l'un des plus grands organisateurs d'expositions à l'échelle mondiale, ainsi qu'en témoigne la présence actuelle des expositions Seurat à New-York et Toulouse-Lautrec à Londres. L'essor de ses activités éditoriales en font l'un des premiers éditeurs d'art en France.

La Réunion des musées nationaux a étendu ses activités à la production audiovisuelle : une série de vidéocassettes, "Palette", accompagne désormais les grandes rétrospectives et est susceptible d'être diffusée par les chaînes de télévision ; l'établissement travaille par ailleurs, en collaboration avec la Société Française de Production, à la réalisation d'un "Toulouse-Lautrec" par Jean-Claude Averty. Le gisement que représentent les collections des musées pour les reproductions d'oeuvres (moulages, chalcographie...) fait l'objet d'une exploitation plus systématique par les services techniques et commerciaux qui ont par ailleurs diversifié leurs modes de commercialisation avec l'ouverture des boutiques du Louvre et le recours à la vente par correspondance. La Réunion des musées nationaux a enfin développé une politique ambitieuse de coopération avec les collectivités locales ou avec des musées étrangers.

Un débat a suivi l'exposé de M. Jacques Sallois :

M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis du budget de la culture, après avoir demandé à M. Sallois de lui préciser si la réforme de l'ordonnance du 13 juillet 1945

serait effectuée par la voie législative ou réglementaire, l'a interrogé sur les propositions qu'il comptait formuler pour remplacer la distinction entre musées classés et musées contrôlés qui est aujourd'hui dénuée de sens. Il a souhaité connaître la conception qu'avait le directeur des musées de France du contenu et des modalités d'exercice du contrôle que l'Etat détenait sur les musées de province en vertu des lois de décentralisation, en rappelant que le décret d'application correspondant n'était toujours pas paru. Il l'a enfin interrogé sur l'opportunité d'une extension des compétences de la direction des musées de France aux nombreux musées qui dépendent d'autres administrations.

M. Ivan Renar a attiré l'attention du directeur des musées de France sur le déséquilibre important et persistant de la répartition des crédits d'acquisition entre Paris et la province. Soulignant la profusion des initiatives en matière de création de musées, il l'a interrogé sur les critères nécessairement sélectifs d'octroi des aides publiques. Il a demandé des précisions sur les crédits que la direction des musées de France consacrait à l'amélioration des conditions d'accueil du public et à l'information pédagogique des jeunes ou des enseignants. Il a souhaité que la Réunion des musées nationaux organise une plus grande publicité de ses activités.

M. Paul Séramy a jugé indispensable une politique de partenariat entre l'Etat et les collectivités locales pour l'exploitation des palais et des musées nationaux. Il a par ailleurs regretté l'insuffisance des effectifs des personnels de service et d'entretien qui condamne encore trop souvent les musées à fermer leurs portes.

M. André Egu a indiqué que les petits musées de province seraient heureux de présenter au public les oeuvres conservées dans les réserves des musées nationaux.

M. François Autain, rejoignant les propos de M. André Egu, a attiré l'attention du directeur des musées de France sur les conditions parfois précaires de conservation des oeuvres d'art contemporain. Il a souhaité

connaître le montant des ressources que la Réunion des musées nationaux tirait de la perception des droits d'entrée.

M. Robert Castaing a insisté sur le rôle irremplaçable que pouvait jouer, auprès du département, un conseiller scientifique pour les musées, chargé d'animer et de coordonner la politique définie par les musées locaux. Il a en effet rappelé que certaines communes détenaient des collections dont l'importance et la qualité requérait bien souvent une attention bien supérieure aux moyens financiers ou en personnel qu'elles pouvaient leur consentir, et a cité l'exemple du musée lapidaire de Lectoure dans le Gers.

En réponse à ces questions, **M. Jacques Sallois** a apporté les précisions suivantes :

- une réflexion a été engagée pour remplacer la distinction entre musée classé et musée contrôlé et pour définir la nature et les modalités du contrôle scientifique et technique que l'Etat exerce sur les musées de province. Il conviendra de trouver une formule qui permette à l'Etat d'apporter un soutien accru, sous la forme notamment de la mise à disposition d'un conservateur du corps d'Etat, à un ensemble de musées considérés comme particulièrement importants et d'assurer la cohérence de la politique des musées à l'échelle nationale ;

- la direction des musées de France n'a pas vocation à étendre ses compétences sur les musées qui relèvent d'autres ministères, mais elle peut favoriser l'ouverture d'un dialogue scientifique avec ces établissements ;

- un effort important a été engagé pour corriger le déséquilibre de la politique des musées entre Paris et la province, manifeste au début des années quatre-vingt. Il faut cependant veiller, tout en favorisant un développement équilibré des musées par région et par discipline, à ne pas disperser les efforts ;

- le soutien accordé par l'Etat à la politique d'acquisition des musées des collectivités locales est

particulièrement délicat à mettre en oeuvre puisqu'il doit concilier le respect de l'initiative des collectivités locales et la nécessité d'assurer la cohérence de l'enrichissement des collections à l'échelle nationale ;

- une partie importante des crédits de la Réunion des musées nationaux et de la direction des musées de France est consacrée à l'amélioration de l'accueil et de l'information du public. Il est nécessaire que les "palais des beaux-arts" du XIXème siècle accomplissent un effort de signalétique, d'information, d'ouverture et d'explication pour rapprocher le musée du public ;

- au début des années quatre-vingt, la direction des musées de France a établi la gratuité pour les visites des groupes scolaires. L'accroissement de la fréquentation qui en est résulté est tel que les musées doivent aujourd'hui réfléchir à de nouvelles modalités d'accueil des écoliers ;

- l'éducation artistique des jeunes ne peut être entièrement confiée au système scolaire qui ne dispose pas comme en Italie d'une tradition en ce domaine. Les deux mille musées ont donc un rôle pédagogique à jouer dans l'éveil artistique des enfants et ils en sont conscients ;

- une réflexion a été engagée avec les villes de Fontainebleau, de Versailles et de Pau, afin de définir une politique contractuelle de mise en valeur des palais nationaux qui prenne davantage en considération les politiques culturelles des municipalités ;

- pour encourager une plus grande fréquentation des musées, il faudrait peut-être envisager d'en modifier les horaires d'ouverture qui ne correspondent pas toujours aux plages de loisirs des Français ; le succès rencontré par les "nocturnes" organisées par le musée d'Orsay et le Grand Louvre démontre que cette modification répond à une attente du public ;

- les petits musées nationaux parisiens qui ont été fermés au cours de l'été 1990 l'ont été parce que la sécurité de leurs collections n'était pas assurée correctement. Depuis lors, une mission de sécurité a été constituée

auprès de la direction des musées de France sous la responsabilité d'un inspecteur de police et avec la collaboration de deux entreprises -une banque, le Crédit Lyonnais et un grand magasin, le Printemps- qui ont en la matière une expérience incontestable. Cette mission peut d'ailleurs apporter son soutien aux collectivités locales qui souhaitent renforcer la sécurité des oeuvres qui sont exposées dans leurs musées ;

- il convient de promouvoir une politique de déploiement harmonieux des dépôts d'oeuvres appartenant à l'Etat sur l'ensemble du territoire. On ignore encore trop souvent que 40.000 oeuvres du Louvre sont d'ores et déjà déposées dans les régions ;

- la constitution de collections par les fonds régionaux d'art contemporain au cours de la dernière décennie pose aujourd'hui un véritable problème, puisqu'elles ne sont affectées à aucune institution. La direction des musées de France et la délégation aux arts plastiques ont engagé une réflexion sur l'avenir de ces collections. Elles pourraient, dans certains cas et de manière sélective, contribuer à compléter les collections des musées d'art moderne ou contemporain ;

- les départements ont un rôle important à jouer dans la coordination de la politique définie par les musées ruraux. La mise en place dans la Nièvre d'un service départemental de conseil des musées est à cet égard exemplaire ;

- les ressources propres tirées par la Réunion des musées nationaux des droits d'entrée dans les musées et les expositions temporaires ont atteint en 1990 185 millions de francs, sur un budget total de 657 millions de francs. L'Etat abonde les crédits que cette institution consacre à l'enrichissement des collections nationales d'une subvention qui s'élève traditionnellement à près de 30 millions de francs.

M. Maurice Schumann, président, remerciant M. Jacques Sallois pour la clarté de son exposé, a souhaité

que les pouvoirs publics puissent rapidement proposer une réforme de l'ordonnance du 13 juillet 1945.

La commission a ensuite entendu **M. Brice Lalonde, ministre de l'environnement, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1992.**

Dans un exposé liminaire, **M. Brice Lalonde** a déclaré que malgré la rigueur budgétaire l'environnement restait une priorité du Gouvernement. Son projet de budget pour 1992 augmente d'environ 13 %, de 4 % hors rattachements, mais ces rattachements, a souligné le ministre, sont le signe que les responsabilités du ministère de l'environnement progressent.

Les structures de l'administration de l'environnement, a-t-il poursuivi, sont renforcées : le décret créant les directions régionales de l'environnement vient de paraître, l'institut français de l'environnement (I.F.E.N.) va s'installer à Orléans, la localisation de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie (A.D.E.N.) ne sera décidée qu'après que la fusion entre les organismes qu'elle regroupe aura été opérée.

Le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie, a déclaré **M. Brice Lalonde**, diminue, mais il faut tenir compte du fait que les crédits de l'international, d'une part, et des plans municipaux d'environnement d'autre part, sont désormais directement affectés à l'administration centrale. Traités, conventions et directives communautaires sur l'environnement se multipliant, le ministre a insisté sur l'intérêt qu'il y a à disposer d'un service spécifique pour arrêter la position de la France dans les négociations internationales.

Puis il a indiqué que les moyens du conservatoire du littoral augmenteraient en 1992 de 30 %, ce qui traduit un effort particulier en faveur de la protection du littoral, afin d'épargner aux côtes françaises des aménagements destructeurs.

Après la priorité qu'il a accordée à la politique de l'eau, a poursuivi le ministre, le Gouvernement travaille à la politique des déchets en privilégiant le tri et le recyclage. Les professionnels de l'emballage, a-t-il précisé, ont accepté le principe d'une responsabilité pécuniaire dans l'élimination des déchets : ils constitueront un groupement interprofessionnel afin de rétribuer les communes pour les services rendus en matière de collecte et de traitement.

M. Brice Lalonde a enfin annoncé qu'un projet de loi sur les parcs naturels régionaux rendrait les mesures de protection opposables aux tiers.

Un débat a suivi.

M. Hubert Martin, rapporteur pour avis des crédits de l'environnement, a posé des questions sur la protection du littoral : soulignant que, pour être réelle, l'augmentation de la dotation du conservatoire du littoral constituait avant tout un rattrapage et que les moyens de l'établissement public étaient en tout état de cause insuffisants au regard des besoins estimés, il a d'abord demandé si le Gouvernement entendait instituer à son profit la dation en paiement des droits de succession que le Sénat réclame depuis 1975 et à laquelle le ministre de l'environnement s'est déclaré personnellement favorable. Estimant qu'il ne suffit pas d'acquérir les terrains et qu'il faut aussi les entretenir, il a interrogé M. Brice Lalonde sur les moyens d'améliorer la gestion des espaces acquis ; il a aussi souhaité savoir si l'arsenal législatif existant suffisait pour maîtriser l'urbanisation du littoral.

Il a enfin insisté sur le problème posé par les eaux d'exhaure dans le département de la Meurthe-et-Moselle.

M. André Egu a regretté que la directive Seveso fasse l'objet d'une application différenciée selon les départements (pour l'extension des usines, leurs zones de protection, la délivrance des permis de construire) et souhaité qu'on clarifie la situation ; il a en outre évoqué le problème de l'indemnisation des communes qui ont

engagé des opérations que l'application de cette directive est venue remettre en cause.

Mme Danielle Bidard-Reydet a jugé le projet de budget de l'environnement insatisfaisant, compte tenu de la "poussée des problèmes" et de la sensibilisation de plus en plus grande des Français à leur environnement ; elle a déploré que les crédits destinés à la prévention des pollutions diminuent de près de 2 % et regretté que l'on envisage le transfert intégral en province de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie alors que cet organisme, dont elle a souligné "l'éminente compétitivité", est déjà fortement décentralisé ; elle a, à son tour, insisté sur les problèmes posés aux communes et à la population par les eaux d'exhaure.

M. François Autain, après s'être félicité de la progression du budget de l'environnement, a souligné la déconnexion existant entre la procédure d'enquête préalable à l'implantation des installations classées et la délivrance des permis de construire, qui condamne souvent les conseils municipaux à des décisions de pure forme pour légitimer des implantations qui ont déjà eu lieu ; il a insisté sur le problème des estuaires et la nécessité de préserver leur équilibre biologique, en regrettant que les pouvoirs publics n'aient pas les moyens d'intervenir à l'égard de certains projets d'extension de ports autonomes ; afin d'éviter les incohérences, il a demandé s'il ne convenait pas d'imaginer pour les estuaires et certains fleuves des structures analogues au conservatoire du littoral.

M. François Lesein a évoqué les problèmes de la formation des personnels chargés du gardiennage des terrains acquis par le conservatoire du littoral, des relations entre les agences de bassin et les élus locaux, et des ordures ménagères en soulignant que l'élimination de ces dernières, qui sont à l'origine de la plupart des décharges sauvages, devrait faire l'objet d'une organisation au plan national.

M. Roger Quilliot est revenu sur le problème des procédures d'enquête publique préalable à l'implantation des installations classées en relevant l'existence de désaccords sur l'interprétation des textes, fréquents et préjudiciables aux élus locaux, entre les préfets et les tribunaux administratifs, qui désignent les commissaires enquêteurs ; il a ensuite insisté sur la nécessité de développer et d'améliorer l'information sur l'écologie. Déplorant l'existence de polémiques incessantes sur les normes, il a réclamé l'élaboration d'un "vademecum à l'usage des élus locaux" et suggéré la création d'un observatoire international qui élabore ses propres normes ou fasse le recensement des normes existantes.

M. Robert Castaing a fait observer, en évoquant les problèmes d'incinération des ordures ménagères, que l'application des normes européennes conduisait les communes à se doter d'équipements souvent beaucoup plus onéreux que performants.

M. Albert Vecten a plaidé en faveur d'une augmentation de l'effort de recherche pour prendre en charge les déchets à base d'hydrocarbures non dégradables qu'il a opposés aux déchets biodégradables d'origine végétale.

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

- il est vrai que l'augmentation des moyens du conservatoire du littoral inscrite dans le projet de loi de finances constitue avant tout un rattrapage ; il est en effet souhaitable d'étendre le mécanisme de la dation en paiement des droits de succession au conservatoire du littoral, mais il faut convaincre le ministère du budget qui fait valoir que ce système a été imaginé pour les oeuvres d'art afin de prévenir leur expatriation et que l'argument n'est pas transposable pour la protection du littoral ; s'agissant de l'amélioration des moyens de gestion des terrains acquis, une simulation est en cours pour évaluer la prise en compte des espaces protégés dans le calcul de la

dotation de fonctionnement attribuée aux communes touristiques ;

- la loi sur le littoral a donné lieu à des difficultés d'interprétation, mais l'administration a mis au point une doctrine claire et il existe désormais de vraies règles du jeu ; une ligne budgétaire au sein des crédits des directions départementales de l'équipement permet de détruire les ouvrages qui portent atteinte à l'environnement, mais il faut, il est vrai, pour pouvoir procéder à de telles destructions, que les voies de recours soient épuisées et qu'un procès-verbal ait été dressé dans les délais prévus ;

- avec l'aide du Fonds européen de développement régional, l'agence Rhin-Meuse a fait un effort considérable pour régler le problème des eaux d'exhaure en Lorraine ; les problèmes sont beaucoup plus importants dans le Nord ; il faudrait modifier le code minier qui ne prévoit pas la remise en état des lieux après cessation de l'exploitation ;

- les moyens budgétaires pour l'application de la directive Seveso ont augmenté de 70 % en 3 ans et il y a dans le projet de loi de finances pour 1992 des dispositions fiscales pour favoriser la négociation entre les élus et les industriels dans les zones à risque ; en principe, les indemnisations sont exclues lorsque les préjudices tiennent à l'application des lois, ce qui n'interdit pas d'examiner les cas particuliers ;

- avec une augmentation des emplois des directions régionales de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.), le relèvement de la taxe parafiscale pour la lutte contre la pollution atmosphérique et la progression des crédits "Seveso", les moyens de la politique de lutte contre les pollutions augmentent de façon satisfaisante dans le projet de loi de finances ; cette politique repose aussi en grande partie sur le civisme des industriels ; dans l'ensemble les relations avec ces derniers sont bonnes, même s'il existe des "canards boiteux" ;

- la mise en place de l'agence de l'environnement et des économies d'énergie (A.D.E.N.) est difficile car il s'agit de fusionner des établissements publics existants ; elle était indispensable au nom de la cohérence à mener, notamment dans la lutte contre l'effet de serre ; elle ne sera achevée qu'en 1993 ; la délocalisation de l'agence, qui est souhaitable, ne sera envisagée qu'après ;

- le décalage existant entre la procédure d'enquête préalable à l'implantation des installations classées et la délivrance des permis de construire tient à la jurisprudence du Conseil d'Etat ; le rapport Gallet a proposé de rapprocher les procédures ; il faudrait une loi pour les associer ;

- la protection des estuaires est nécessaire, et "il faut organiser le dialogue entre l'économie et l'écologie" ;

- la coopération entre les élus et les agences de bassin semble bien fonctionner ;

- en ce qui concerne les normes, il n'existe pas de "vérité écologique", le domaine est très conflictuel, les données scientifiques sont très nombreuses, les chapelles s'opposent, et pourtant il faut choisir, d'où l'intérêt d'avoir créé l'institut français de l'environnement ;

- la même remarque vaut pour l'élimination des déchets : il y a ceux qui sont pour l'incinération, il y a ceux qui sont contre ; l'idéal est de trier les déchets car ils requièrent des traitements différents selon leur nature ; les schémas départementaux d'élimination des ordures ménagères se mettent en place ; ils doivent être financés par une taxe de mise à la décharge afin que l'on ne recoure à cette dernière qu'en dernier ressort ; l'effort dans les prochaines années doit porter sur la réduction, à la production, de la quantité de déchets ;

- les commissaires enquêteurs sont peu nombreux et insuffisamment rémunérés, mais le projet de budget prévoit une réévaluation des crédits ; depuis la loi Bouchardeau, ces commissaires ne sont plus nommés par

le préfet mais par les tribunaux administratifs afin d'accroître leur indépendance ;

- les critiques adressées aux normes européennes montrent que la France doit être davantage présente au niveau international, d'où l'intérêt de la création, au sein du ministère de l'environnement, d'un service de l'international ;

- ce qui est appelé biodégradable ne l'est pas toujours ; par ailleurs la comparaison des avantages et des inconvénients des diverses filières (quand on oppose, par exemple, le verre au plastique) doit être faite à chaque étape de la production et de l'élimination.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Lundi 4 novembre 1991 - Présidence de M. Louis Minetti, secrétaire.- La commission a procédé à l'examen des amendements sur le projet de loi n° 477 (1990-1991) modifiant le code forestier.

A l'article premier, elle a considéré comme satisfait l'amendement n° 9 de MM. Louis Minetti, Félix Leyzour et les membres du groupe communiste, identique à son amendement n° 1.

A l'article 5, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 10 des mêmes auteurs, sous réserve de sa transformation en sous-amendement à l'amendement n° 2 de la commission.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 11, parce que satisfait par l'amendement n° 6 de la commission tendant, lui aussi, à l'insertion d'un article additionnel avant l'article 12.

A l'article 12, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 12 et 13 de MM. Louis Minetti, Félix Leyzour et les membres du groupe communiste, satisfaits par les amendements n°s 7 et 8 de la commission, puis un avis favorable à l'amendement n° 14 des mêmes auteurs.

Mardi 5 novembre 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- La commission a procédé à l'audition de M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, accompagné de MM. Marcel Debarge, secrétaire d'état au logement et Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'état à la mer, sur le projet de loi de finances pour 1992.

M. Paul Quilès a présenté les grandes orientations du projet de budget pour 1992 de son ministère dont il a souligné la complémentarité des diverses actions.

Il a rappelé que ce budget représentait plus du tiers du budget d'investissement civil de l'Etat avec 35 % des autorisations de programme et 38 % des crédits de paiement. Il a souligné la stabilisation de ces crédits par rapport à 1990, indiquant toutefois qu'en tenant compte du budget annexe de l'aviation civile, des annulations de crédits intervenues à la suite de la guerre du Golfe et des améliorations apportées, à l'Assemblée nationale, au budget des routes, les dotations progresseraient de 1 %.

Le ministre a présenté la répartition de l'ensemble des crédits de son ministère (132,3 milliards de francs) entre les différentes actions. Il a ainsi indiqué que les transports représentaient 63 milliards de francs, l'équipement 54,7 milliards -dont 33,6 sont consacrés à la construction et au logement-, la mer 6,6 milliards et le tourisme 424 millions.

M. Paul Quilès a affirmé que la première priorité du budget pour 1992 était de permettre à notre économie de s'adapter à la dimension européenne.

Il a notamment évoqué l'affaire de Haviland et la nécessité de ne pas compromettre l'équilibre des compagnies aériennes européennes comme de reconstituer les capacités industrielles des Etats-membres, citant les exemples d'Airbus et d'Ariane.

M. Paul Quilès a estimé que de nombreux aspects du projet de budget étaient déterminés par les exigences de la construction européenne. Il a notamment insisté sur l'augmentation des moyens réservés à la construction aéronautique (projets civiles et moteurs) et à l'espace à travers les programmes de l'avion spatial Hermès et de la station orbitale Columbus.

Il a souligné par ailleurs la progression de 50 % des crédits consacrés aux satellites météorologiques et les nouveaux développements de la recherche en matière de

sécurité et de circulation routière marqués par l'expérimentation sur plusieurs sites européens de systèmes informatiques embarqués.

M. Paul Quilès a rappelé, enfin, que les infrastructures routières et ferroviaires devaient se concevoir à l'échelle européenne en souhaitant que la politique européenne des transports ne se limite pas à sa seule dimension concurrentielle.

Il a ensuite évoqué les aspects nationaux des actions menées et mis l'accent sur la nécessité, pour la France, de renforcer son efficacité économique et la cohérence de son territoire.

Il a ainsi annoncé qu'un débat national sur les infrastructures de transport avait été lancé récemment, à l'instar de ce qui avait été réalisé pour les P.T.T. Ce débat doit favoriser l'expression des citoyens et l'émergence d'un consensus dans un domaine où les besoins sont considérables et les conflits d'intérêt nombreux. Il a souhaité que le développement des transports intègre mieux les préoccupations d'environnement, les effets sociaux et sociologiques des divers modes de transports et l'évaluation des besoins et des modalités de financement.

S'agissant des moyens destinés aux infrastructures routières, **M. Paul Quilès** a rappelé que les réductions de crédits, d'un milliard de francs, avaient porté, en mars 1991, pour l'essentiel, sur des opérations financées à 100 % par l'Etat, afin de peser le moins possible sur l'activité des travaux publics. Ces restrictions ont ralenti la réalisation des grands programmes de désenclavement du massif central (A 75, A 20 et RN 7) mais elles n'ont pas affecté le programme de la Tarentaise et le plan routier transmanche.

M. Paul Quilès a annoncé que l'enveloppe de 3,3 milliards de francs prévue pour les contrats de Plan serait complétée par 1,2 milliard supplémentaire en provenance des excédents d'"Autoroutes de France".

S'agissant des autoroutes, il a souligné que le niveau atteint par le volume d'emprunts autorisés, soit 11 milliards de francs, était exceptionnellement élevé et qu'il devait permettre d'assurer le financement des 500 kilomètres d'autoroutes en chantier et de lancer 221 kilomètres d'autoroutes nouvelles contre 155 kilomètres en 1990.

Abordant le budget des transports terrestres, **M. Paul Quilès** a indiqué que le contrat de Plan Etat-S.N.C.F. serait respecté et que les projets de T.G.V. en cours (contournement Est de Lyon, interconnexion en région parisienne) seraient menés à leur terme.

Il a souligné l'importance du concours de l'Etat au fonctionnement des transports collectifs en Ile-de-France (5,2 milliards de francs) tout en rappelant qu'un effort supplémentaire serait réalisé pour les transports collectifs en province, notamment par l'accélération des programmes de métros et de tramways qui bénéficieront d'une progression de 7 % des crédits.

S'agissant du transport aérien, **M. Paul Quilès** a insisté sur la création du budget annexe de l'aviation civile qui permettra de renforcer la cohérence des diverses activités du service public de l'aviation civile. Rappelant la très forte croissance du trafic aérien, il a précisé que les investissements pour lutter contre la saturation de l'espace aérien français seraient nettement augmentés, notamment pour mettre en place un système automatisé de contrôle du trafic aérien et qu'un protocole avait été conclu avec les personnels de l'aviation civile, prévoyant le recrutement de 700 agents supplémentaires en trois ans.

M. Paul Quilès a ensuite évoqué brièvement le budget de la mer en progression de 3,4 % et insisté sur la nécessité d'une modernisation de la filière portuaire indispensable à la revitalisation de cette activité.

Il a enfin précisé les principales orientations du budget du logement qui répond à trois objectifs : permettre à tous l'accès au logement, favoriser la liberté de choix entre les

différents types d'habitat et contribuer au dynamisme économique du bâtiment et à la lutte pour l'emploi.

M. Paul Quilès a insisté sur la nécessité de combiner les efforts des acteurs publics et privés. Il a indiqué que le projet de budget, élément du plan de soutien au logement et au bâtiment prévoyait un niveau exceptionnel de prêts locatifs aidés (80.000), le maintien de l'effort de réhabilitation du logement social, (200.000 PALULOS), le développement du locatif intermédiaire, et la poursuite de la généralisation des aides à la personne.

Il a en outre souligné que des mesures réglementaires avaient été prises afin d'allonger la durée maximale des prêts conventionnés et que ces efforts budgétaires s'accompagnaient de mesures fiscales favorables à l'accession à la propriété et à l'investissement immobilier dont le coût serait de 1,5 milliard de francs.

Rappelant que le budget de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat serait augmenté grâce à l'unification au taux de 2,5 % de la taxe additionnelle au droit de bail, **M. Paul Quilès** a estimé que l'ensemble de ces nouvelles dispositions entraînerait la construction de 20 à 30.000 logements supplémentaires dans un délai de 18 mois, soit la création de 40.000 emplois.

S'agissant des actions en faveur de l'architecture, il a souligné l'effort particulier réalisé pour l'enseignement de l'architecture et indiqué que les crédits destinés aux agences d'urbanisme seraient augmentés.

Enfin, il a évoqué les crédits du budget de la ville et exprimé la volonté de lutter contre la spéculation foncière dans les villes.

En conclusion, il a estimé que le projet de budget pour 1992 préparait l'avènement du marché unique et permettrait d'améliorer la vie quotidienne des Français.

A l'issue de l'exposé liminaire de **M. Paul Quilès**, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, **M. Jean François-Poncet**,

président, a invité les différents rapporteurs à poser leurs questions.

M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres, a fait part de son inquiétude, partagée par nombre de ses collègues, de voir apparaître une France à deux vitesses, en raison des effets pervers du T.G.V. Il a demandé au ministre si l'intégration européenne se traduirait par l'ouverture des voies ferrées nationales à des sociétés de transport étrangères, et si la S.N.C.F. n'avait pas tendance, de plus en plus, à se comporter comme une société commerciale et à négliger sa fonction de service public. Observant que le T.G.V. avait des effets dévastateurs sur le milieu rural et qu'il posait des problèmes en termes d'aménagement du territoire, il a souligné la nécessité d'imposer à la S.N.C.F. des obligations de service public en milieu rural.

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis du budget de la marine marchande, a regretté que le ministre n'ait pas mentionné, parmi les transports terrestres, la voie d'eau et a constaté que le budget de l'établissement public "Voies navigables de France" (V.N.F.) était insuffisant pour engager résolument les liaisons à grand gabarit Rhin-Rhône et Seine-Nord.

Concernant le logement, il a déploré la diminution de la taxe d'équipement qui, selon lui, empêchera les communes de poursuivre leurs programmes de logements sociaux.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis du budget du logement, a fait part de son approbation concernant l'évocation par M. Paul Quilès de ses prédécesseurs, car il a estimé que l'action en matière de logements était nécessairement une action de longue durée. Il a rappelé les progrès accomplis notamment sur la question du logement des défavorisés et des problèmes des handicapés en milieu urbain, grâce à deux lois récentes dont il aurait été rapporteur au nom de la commission. Considérant que le budget présenté était satisfaisant, il a demandé au ministre des précisions concernant son

incidence sur l'emploi, observant que ce budget devrait résoudre la question de l'hébergement des Français, mais également se traduire par des effets sur l'activité économique et donc sur l'emploi.

M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis du budget de l'aviation civile, a débuté son propos en regrettant que les réponses aux questionnaires budgétaires soient parvenues très tardivement cette année. Il a évoqué les problèmes européens avec "l'affaire de Haviland" en rappelant que le président directeur général de l'Aérospatiale estimait nécessaire une révision du Traité de Rome.

Sans se déclarer favorable à une telle proposition, il a fait remarquer que M. Paul Quilès avait lui-même déclaré que l'Europe devait marcher "sur ses deux jambes". Il a estimé qu'il était anormal que la Grande-Bretagne qui participe à la construction d'Airbus, ne soit pas acheteur de ces avions.

Concernant la société Air France, il a interrogé le ministre afin de savoir si son principal actionnaire, l'Etat, laisserait à cette entreprise une totale liberté d'action afin de mener à bien la politique de redressement prévue. Il a également demandé au ministre selon quelles modalités les salariés d'U.T.A., qui sont actionnaires de cette société, seraient indemnisés, et si cette opération ne risquait pas de poser un problème de financement à Air France.

M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis du budget des routes et voies navigables, a regretté que, cette année encore, la réunion du comité interministériel pour l'aménagement du territoire (C.I.A.T.) qui fixe la programmation des autoroutes et celle du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), qui autorise les emprunts des sociétés d'autoroute, aient lieu après l'examen de la loi de finances par le Parlement, alors que ces deux réunions sont essentielles en matière d'investissements autoroutiers.

Puis **M. Bernard Legrand** est intervenu pour poser deux questions que **M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis du budget des ports maritimes** lui avait communiquées, ce dernier ne pouvant assister à l'audition du ministre. Il a ainsi demandé si les baisses conjuguées des crédits d'aide à l'investissement et de la subvention d'exploitation et d'entretien aux ports autonomes, ne signifiaient pas un relâchement de l'effort de l'Etat, susceptible de contrarier la compétitivité des ports français. Il a également interrogé **M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat à la mer**, sur ses projets de réformes de la filière portuaire.

M. Louis de Catuelan a constaté que le budget traduisait un effort en ce qui concerne la sécurité en mer, mais il a regretté la baisse des subventions consacrées à la société nationale des sauvetages en mer (S.N.S.M.). Il a, en revanche, fait remarquer que les crédits d'investissement consacrés à la construction navale étaient en régression par rapport à la loi de finances initiale pour 1991, et que leur niveau risquait d'entraîner une nouvelle diminution de la flotte et donc du nombre de marins.

M. Jacques de Menou est intervenu pour faire remarquer que la question des subventions à la construction navale était essentielle et qu'en son temps, le rapport du député **Jean-Yves Le Drian** sur la marine marchande avait insisté sur ce problème.

Il a regretté l'évolution actuelle de ces subventions qui tout à la fois sont en régression et profitent essentiellement aux entreprises nationalisées comme la compagnie générale maritime (C.G.M.), au détriment des quelques compagnies privées d'armateurs qui subsistent encore actuellement.

Revenant sur la question du logement, il a souligné que le logement social en milieu rural était par trop négligé.

M. Jean François-Poncet, président, a demandé à **M. Paul Quilès**, de lui indiquer les montants des crédits

d'investissement et des subventions de fonctionnement destinés aux transports collectifs urbains en province.

M. Paul Quilès, ministre, a rappelé que si les crédits d'investissement étaient sensiblement égaux, c'est-à-dire voisins de 500 millions de francs, 300 millions de francs provenant du fonds d'affectation spéciale venaient s'ajouter aux crédits budgétaires pour la région parisienne.

M. Jean François-Poncet, président, a fait observer qu'il y avait une disparité sensible entre les moyens affectés à Paris et ceux consacrés à l'ensemble de la province, et que la répartition des subventions contribuait largement à la congestion de la région parisienne. Il a noté, à ce propos, que le fait de faire payer à son juste prix le coût du transport urbain en Ile-de-France contribuerait peut-être à délocaliser davantage d'entreprises.

M. Paul Quilès a souligné que ce problème était au moins centenaire, ce qui ne devait pas pour autant empêcher de tenter de le résoudre. Faisant remarquer que des mesures avaient déjà été prises pour décongestionner l'ensemble urbain parisien, il a toutefois estimé que toutes mesures brutales limiteraient la compétitivité de l'espace économique parisien au sein de l'ensemble des métropoles européennes qui se livrent à une vive concurrence afin de bénéficier d'implantations industrielles.

Enfin, il a fait remarquer qu'une des difficultés concernant cette question, était de trouver un accord entre les élus de la région parisienne et ceux des autres régions.

M. Jean François-Poncet, président, tout en reconnaissant qu'un tel accord était toujours problématique, a indiqué que son intention présente se limitait à sensibiliser ses collègues, en soulignant que le rapport de un à onze qui existe en matière de subventions de transport entre l'Ile-de-France et la province était très largement défavorable à cette dernière.

M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, a invité le Sénat à obtenir un large consensus en la matière et a

indiqué que si des propositions recueillant l'accord des uns et des autres lui étaient faites, il était prêt à y souscrire.

M. Jean François-Poncet, président, a fait remarquer que les propositions du Sénat étaient déjà formulées et qu'il appartenait, à présent, au Gouvernement, de les prendre en compte dans le cadre d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

M. Paul Quilès a considéré qu'on ne pouvait pas s'attaquer à ce problème en ne prenant en considération que les seuls coûts de transport, et qu'il était nécessaire d'avoir une approche globale, intégrant notamment la question du logement.

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'état à la mer, a répondu à M. Bernard Legrand en soulignant que la dotation pour les ports autonomes était quasiment d'un niveau identique à celle de l'année précédente, si on prenait en compte les annulations de crédits intervenues en mars 1991.

Il a estimé qu'elle était suffisante pour permettre le respect des contrats de plan.

En revanche, il a souligné qu'en matière de subvention à l'entretien, la baisse de 26 % prévue pour 1992 allait poser des problèmes, même si elle était susceptible d'être en partie compensée par des efforts de productivité.

Concernant la compétitivité des ports français, il a admis qu'il s'agissait d'un véritable problème national dont la gravité exigeait de ne pas se contenter du statu quo, ni de se limiter à la seule question de la manutention portuaire, en supprimant purement et simplement la loi de 1947 sur le statut des dockers.

Tout en rappelant qu'après avoir mené de nombreuses concertations il en était au stade des propositions au Gouvernement, et qu'en conséquence, il ne pouvait encore révéler devant le Parlement la teneur de celles-ci, il a néanmoins énoncé les quatre principes sous tendant ses propositions. : la modernisation de l'ensemble de la filière portuaire, la responsabilisation des acteurs dans chaque

port, le recours systématique à la négociation et la mise en place d'un plan social.

M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'état, a ensuite répondu à **M. Louis de Catuelan** en le remerciant d'avoir noté l'effort particulier du budget en matière de sécurité en mer. Il s'est déclaré sensible à la question de la baisse des dotations à la Société nationale du sauvetage en mer (S.N.S.M.) et a laissé entendre que la discussion budgétaire pourrait permettre d'aboutir à un niveau de dotation qui serait égal à celui de l'année passée.

Concernant le plan marine marchande, il a estimé que les crédits étaient sensiblement égaux à ceux de l'exercice 1991.

Il a souligné que ce plan avait permis la stabilisation de la flotte française et a annoncé, pour 1992, l'arrivée de treize bâtiments neufs sous le pavillon national.

A propos de la situation de la Compagnie générale maritime (C.G.M.), il a reconnu que cette société éprouvait actuellement des difficultés, mais il a estimé que celles-ci avaient pour origine l'échec du rapprochement avec la compagnie hollandaise Nedloyd, après avoir rappelé que la situation de l'armement mondial exigeait, aujourd'hui, la conclusion de telles alliances.

M. Marcel Debarge, secrétaire d'état au logement a indiqué à **MM. Louis de Catuelan et Jacques de Menou** que la forte demande d'habitat social rural, émanant tant des petites et moyennes entreprises implantées dans les campagnes que des villes-centres voisines, serait prise en compte dans l'exécution du budget pour 1992 : les préfets recevront des instructions pour développer ce type d'habitat, notamment par la mobilisation des prêts d'accession à la propriété (PAP). Il a, par ailleurs, reconnu que la taxe d'équipement entraînait un coût supplémentaire pour la construction et il a confirmé que les crédits relatifs aux PAP connaissaient un niveau élevé de consommation.

Il a ensuite répondu à **M. Robert Laucournet** qui s'inquiétait des actuelles difficultés de l'immobilier, que les professionnels du secteur avaient exprimé leur satisfaction à la suite des mesures, notamment la relance des prêts conventionnés, prises par le Gouvernement pour atténuer les effets de cette conjoncture défavorable.

En réponse à **M. Georges Berchet, M. Paul Quilès, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace**, a affirmé que la S.N.C.F. se préoccupait, à la fois, de développer le T.G.V. et de poursuivre sa gestion des lignes classiques, sans nullement renoncer à ses missions de service public. Pour étayer cette assertion, il s'est appuyé sur le fait que les 100 milliards de francs d'investissement, prévus au contrat de plan liant l'Etat à l'entreprise, se répartissaient presque également entre le T.G.V. et les lignes classiques. Il a également rappelé que c'est en raison de l'accomplissement de missions de service public par la société nationale que l'Etat lui versait 11 milliards de francs par an au titre des charges d'infrastructure.

Le ministre a, ensuite, précisé la portée de la directive de la Communauté économique européenne (C.E.E.) permettant à des compagnies ferroviaires des pays membres de la Communauté de se regrouper pour exploiter des lignes en commun.

Il a, enfin, estimé qu'en raison de la baisse de ses résultats, la S.N.C.F. ne pouvait être contrainte d'assurer des liaisons totalement inutilisées, mais que son actuelle politique de réduction de trafic sur certaines lignes pourrait être modifiée en cas de reprise de l'activité ferroviaire, celle-ci pouvant être favorisée par le développement du transport combiné, souhaitable à maints égards.

Puis, **M. Paul Quilès** a fait savoir à **M. Bernard Legrand** qu'il lui semblait que le Traité de Rome devrait comporter un volet de politique industrielle afin de permettre le développement d'une vision communautaire des questions industrielles, à l'instar de ce que le traité de

la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) avait permis dans ces deux secteurs de production.

Sans se prononcer sur le fond, il a, ensuite, observé que la préférence accordée par British Airways aux Boeing plutôt qu'aux Airbus constituait une situation inacceptable et qu'il s'en était, d'ailleurs, ouvert à son collègue britannique.

Pour ce qui concerne l'absorption d'U.T.A. par Air France, le problème de l'indemnisation des salariés d'U.T.A., actionnaires de cette compagnie, ne lui a pas paru devoir se poser, car U.T.A., repris en location-gérance par Air France à compter du 1er janvier 1992 recevrait une rémunération fixe et, en conséquence, que la marque continuerait à exister.

Enfin, le ministre a fait remarquer à **M. Jacques Braconnier** que les décisions prises au sein du conseil d'administration du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) ne ressortaient pas du domaine budgétaire et n'avaient pas à être débattues au sein du Parlement mais qu'il fournirait, en temps utile, toutes les informations susceptibles d'éclairer l'opinion des élus.

A la suite de ces réponses, **M. Jacques Moutet** a attiré l'attention du ministre sur les graves périls que faisaient courir aux économies locales l'occupation illégale, par des militants écologiques, du chantier ouvert pour le creusement du tunnel du Somport s'est inquiété du rétablissement de la ligne internationale Pau-Canfranc.

M. Jean Huchon a ensuite exprimé les préoccupations que lui inspirait l'exécution des contrats de plan en cours et s'est fait confirmer par M. Marcel Debarge que les instructions qui seront adressées pour encourager le développement de l'habitat social rural concerneraient également les prêts locatifs aidés (PLA).

M. Félix Leyzour a interrogé le ministre sur les raisons ayant conduit à réduire davantage les programmes autoroutiers financés à 100 % par l'Etat que ceux assurés en cofinancement et a souhaité savoir de quel type de

programme relevaient les opérations de mise aux normes autoroutières. Il s'est également inquiété de la rémunération des personnels en astreinte pour les services hivernaux d'entretien des routes, ainsi que de l'organisation des services d'équipement de l'Etat dans les départements.

M. Jacques de Menou, a, enfin, demandé s'il y aurait un jour un T.G.V. breton.

M. Paul Quilès, ministre, a successivement répondu à chaque intervenant en leur indiquant que les réponses qu'il ne pouvait fournir immédiatement, leur seraient communiquées ultérieurement avec tous les éclaircissements souhaités.

Il a indiqué à **M. Jacques Moutet** qu'il considérerait le creusement du tunnel du Somport comme indispensable et qu'il oeuvrait en ce sens, mais qu'il apprécierait de recevoir le soutien des élus locaux.

Il a rappelé à **M. Jean Huchon** que l'Etat s'était engagé à assurer la réalisation de tous les contrats de plan à la date de leur expiration prévue pour 1993 et lui a affirmé qu'avec les récents compléments budgétaires, cet engagement pourrait être respecté.

Puis, il a expliqué à **M. Félix Leyzour** que si l'Etat s'était davantage désengagé des financements des programmes autoroutiers qu'il assure à 100 % plutôt que des autres, c'était, essentiellement, pour éviter, autant que possible, que les annulations de crédits de mars 1991 pèsent sur les activités de travaux publics, les commandes globales étant moins affectées en cas de cofinancement que dans l'hypothèse inverse. Il a souligné, à cette occasion, que les mises aux normes autoroutières s'inscrivaient dans le cadre des programmes financés à 100 % par l'Etat.

Pour ce qui concerne la réorganisation des services extérieurs de l'Etat dans les départements, il a exprimé sa volonté de parachever au plus vite le processus en cours qui, à son sens, a déjà trop duré. Il a cependant fait

remarquer que s'il n'obtenait pas l'accord des autorités locales concernées, il n'imposerait pas sa décision.

Enfin, **M. Paul Quilès** a signalé à **M. Jacques de Menou** que le débat sur le développement des liaisons ferroviaires à grande vitesse permettrait de fixer les priorités, notamment en ce qui concerne le T.G.V. breton.

Mercredi 6 novembre 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'**examen des amendements au projet de la loi n° 431 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs (M. Henri Revol, rapporteur)**.

A l'article premier A, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 38, présenté par **M. Paul Girod**.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié de **M. Jean Pépin**, visant à insérer un article additionnel après l'article premier A. Après les interventions de MM. Robert Laucournet, Alain Pluchet, Jean François-Poncet, président et Henri Revol, rapporteur, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 33 du groupe du R.P.R. visant lui aussi à insérer un article additionnel après l'article premier A.

A l'article premier B, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 39 de **M. Paul Girod**, 5 de **M. Jean Pépin**, et 26 de **M. François Lesein**.

A l'article premier, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 40 de **M. Paul Girod**, 8 et 9 de **M. Jean Pépin**, ainsi qu'au sous-amendement 29 de **M. Jean-Paul Emin**.

Elle a en outre rectifié la rédaction de son amendement n° 13 afin de préciser le caractère prioritaire des études portant sur les stockages réversibles et de confier aux présidents du Sénat et de l'Assemblée

nationale le soin de nommer les experts étrangers, membres de la commission nationale d'évaluation.

En conséquence, la commission, après avoir donné un avis favorable au sous-amendement n° 30 de M. Jean-Paul Emin a estimé satisfait le sous-amendement n° 31 du même auteur.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 1 rectifié de M. François Lesein et 6 et 7 de M. Jean Pépin insérant des articles additionnels après l'article premier.

A l'article 2, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 41 de M. Paul Girod.

A l'article 3, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 28 de M. Jean-Paul Emin.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 36 de M. Jean Pépin insérant un article additionnel après l'article 3, tout en souhaitant que son auteur le rectifie en supprimant l'obligation absolue de garantir la réversibilité du stockage de déchets radioactifs.

A l'article 4, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 10 et 37 de M. Jean Pépin, ainsi qu'à l'amendement n° 11 présenté par le même auteur et le groupe de l'U.R.E.I.

A l'article 8, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 32 présenté par M. François Lesein.

A l'article 8 bis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n° 34 du groupe communiste et 42 de M. Paul Girod.

A l'article 8 ter, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 2 de M. François Lesein et à l'amendement n° 35 du groupe communiste. Elle a donné, après les interventions de **MM. Jean-François Le Grand, Bernard Legrand et Jean François-Poncet, président**, un avis favorable à l'amendement n° 3 de M. François Lesein, sous réserve qu'il précise que les

contre-expertises seront effectuées par des laboratoires agréés.

A l'article 8 quater, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 27 présenté par M. François Lesein.

Puis la commission a procédé à la désignation de **MM. Jacques Moutet et Jean Simonin** pour la représenter au sein de la mission commune d'information chargée d'étudier les conditions de la gestion technique, administrative et financière de la transfusion sanguine en France et les moyens de l'améliorer, notamment dans le respect des principes du don bénévole du sang.

Au titre des questions diverses, **M. Jean François-Poncet, président**, a annoncé à la commission la tenue d'une conférence de presse, le 12 novembre prochain à 11 heures, pour la présentation sous forme d'ouvrage du rapport de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, cette manifestation devant s'ouvrir par la signature par M. Jean Puech de la Charte du monde rural, en sa qualité de président de l'Assemblée des présidents des conseils généraux. Il a également indiqué que la commission tiendrait le 27 novembre prochain une série d'auditions sur les perspectives ouvertes à l'agriculture française par la réforme de la politique agricole commune et par les négociations du GATT. La commission a décidé sur la proposition de son président, de convier les membres de la commission des finances à ces auditions.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire**, et de **M. André Laignel, secrétaire d'Etat à la ville et à l'aménagement du territoire**, sur le projet de loi de finances pour 1992.

M. Michel Delebarre a, tout d'abord, estimé que l'on pouvait chiffrer l'augmentation du budget de l'aménagement du territoire et de la ville à 23 % par

rapport à 1991 : les crédits inscrits au budget de l'Etat passeraient de 2,9 milliards en 1991 à 3,4 milliards en 1992, si l'on y inclut les crédits supplémentaires qui devaient figurer sur l'article d'équilibre de la loi de finances.

Il a ensuite exposé que la politique de l'aménagement du territoire s'inscrivait dans un espace caractérisé par une urbanisation croissante, la désertification du milieu rural et l'ouverture sur l'Europe. Il a souligné qu'elle devait s'insérer dans le cadre de la décentralisation et qu'elle nécessitait des actions "horizontales" et interministérielles. Il a, sur ce point, estimé que huit à treize départements ministériels y étaient impliqués. Ces actions doivent être déconcentrées : il s'est félicité qu'en 1992, 86 % des crédits de la ville soient déconcentrés et que, en 1992, la majorité des fonds d'intervention de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) soit engagée dans le cadre de contrats de plan Etat-régions et délégués aux préfets. Cette politique doit, enfin, s'inscrire dans une perspective de solidarité, l'Etat devant jouer un rôle régulateur indispensable.

Le ministre d'Etat a, ensuite, détaillé les grands objectifs de cette politique d'aménagement du territoire. Elle doit, tout d'abord, mieux répartir les activités sur l'ensemble du territoire. Il a rappelé le poids de la région Ile-de-France dans le contexte européen et l'atout économique, culturel et financier qu'elle représente, mais souligné que sa croissance ne devait pas être incompatible avec celle des autres régions. L'hypertrophie de la région capitale risque, en outre, de desservir celle-ci en dégradant les conditions de vie de ses habitants. Il a donc estimé indispensable que la croissance de l'Ile-de-France soit maîtrisée conformément à l'avant-projet du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (S.D.A.U.R.I.F.), adopté lors du dernier comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT). Pour les délocalisations des administrations, le fonds

d'aménagement d'Ile-de-France, compte d'affectation spécial du Trésor créé en 1989, bénéficiera de 170 millions de francs. L'alignement progressif de la taxe sur les bureaux frappant le secteur public sur celle qui pèse sur les bureaux privés dégagera des moyens supplémentaires. Le fonds social urbain sera doté de 155 millions de francs. Pour ce qui concerne la délocalisation d'activités privées, le fonds d'aide à la délocalisation sera doté de 100 millions de francs.

L'aménagement de l'espace rural bénéficiera de 660 millions de francs au titre du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) et de l'aide à l'investissement industriel dans les zones rurales (A.I.Z.R.), en tenant compte du report des 120 millions de francs inscrits en 1991. Le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE), de son côté, sera doté de 122 millions de francs. Il a indiqué que le prochain CIAT rural devrait dégager trois priorités : les services publics, le développement économique et la solidarité.

Le troisième axe de la politique d'aménagement du territoire sera la poursuite de la politique d'aide aux implantations d'entreprises et aux créations d'emploi sur tout le territoire. Il a rappelé que le nombre de dossiers primés par le comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA) était passé de 115 en 1988 à 186 en 1990 et qu'au premier semestre 1991, 120 dossiers avaient déjà été retenus, pour 350 millions de francs de primes accordées et 10.280 emplois à créer. Il a signalé l'effort particulier fait en direction des investissements étrangers.

M. Michel Delebarre a estimé que son budget était un "bon" budget qui s'élèvera à 2.232 millions de francs, soit une progression de 10 % par rapport aux crédits votés de 1991 et de 23,5 % par rapport aux crédits de 1991 après régulation. Il a rappelé que d'autres crédits concouraient, par ailleurs, à l'aménagement du territoire et s'est engagé à ce qu'un "jaune" budgétaire agrégeant la totalité des

crédits que l'Etat consacre à l'aménagement du territoire soit présenté lors du prochain budget.

S'agissant des instruments de la politique contractuelle, il a indiqué qu'une réflexion était menée sur les modalités d'élaboration des prochains contrats de plan permettant d'y mieux associer les différents niveaux de collectivités territoriales. Les prochains contrats devraient, ainsi, prendre en considération les départements, le niveau intercommunal et la notion de réseaux de villes.

M. Michel Delebarre a, ensuite, présenté les crédits de la politique de la ville, tout en soulignant qu'ils figuraient au budget du ministère de l'équipement.

Il a indiqué, qu'en excluant le fonds d'action sociale, ces crédits s'établissaient à 1,048 milliard de francs contre 766 millions en 1991, soit une progression de 36 %.

M. Michel Delebarre a détaillé ce budget de la ville en précisant que le fonds social urbain bénéficierait de 342 millions de francs auxquels s'ajouteraient 155 millions de francs en provenance du compte d'affectation spéciale Ile-de-France, que les crédits de développement social des quartiers (300 millions de francs) seraient déconcentrés à 100 % en 1992 et que les crédits PALULOS atteindraient 540 millions de francs.

Il a souligné que la politique des contrats de ville et d'agglomérations serait poursuivie.

Au total, **M. Michel Delabarre** a indiqué que l'ensemble des crédits de la ville, y compris la dotation urbaine de solidarité, dépassait 6 milliards de francs.

M. Jean François-Poncet, président, s'est étonné de la présentation faite par le ministre d'Etat du montant des crédits consacrés à l'aménagement du territoire. Il a souligné que si l'on examinait les crédits inscrits au fascicule budgétaire "aménagement du territoire", les crédits étaient en baisse de 9,6 % pour les moyens d'engagement et de 18,6 % pour les moyens de paiement. Il a regretté que ces crédits aient fait l'objet de diminutions

très importantes au titre de la régulation budgétaire de 1991 (- 9 % pour les autorisations de programme, - 3,4 % pour les crédits de paiement).

Il a, en outre, souligné que si l'on prenait en compte l'évolution des crédits alloués aux équipements structurels, notamment routiers, l'appréciation n'était guère plus favorable. Il a comparé les deux milliards de crédits de l'aménagement du territoire aux 5 milliards de francs de subvention versés aux transports parisiens et aux 800 millions de francs versés pour l'équipement de ces mêmes transports. Il a souligné que les transports collectifs de province ne bénéficieraient que de 480 millions de francs, soit onze fois moins que les crédits pour les transports collectifs d'Ile-de-France.

Il s'est déclaré hostile à la création de la dotation de solidarité qui tendrait à faire considérer le monde rural comme un "mendiant national".

Il a indiqué que le monde rural ne demandait pas la solidarité, mais la justice et qu'au titre de la dotation globale de fonctionnement, l'habitant rural ne soit, tout simplement, pas plus mal traité que l'urbain.

M. Jean Puech est intervenu pour se féliciter qu'au moins dans les discours, l'aménagement du territoire soit, enfin, considéré comme une priorité. S'agissant de la prime d'aménagement du territoire (PAT) "petits projets" ou A.I.Z.R., il s'est interrogé sur la publication tardive du décret nécessaire. Prenant l'exemple du plan "universités 2000", il a regretté que les procédures contractuelles se traduisent, en réalité, par la "mise aux enchères" de l'aménagement du territoire : seules les collectivités les plus riches peuvent payer pour obtenir, chez elles, la délocalisation d'activités ou pour aménager leurs infrastructures.

Il a regretté que la médiocrité des crédits en faveur des équipements structurants et l'insuffisance de la politique conduite, alors que ces équipements sont un facteur puissant d'aménagement du territoire. Le contrat Etat-

S.N.C.F., par exemple, ne prend pas en compte les besoins en matière de liaisons ferroviaires secondaires ; de la même façon, la réforme de la tarification téléphonique ne progresse pas.

M. Gérard Larcher est intervenu pour souligner que si, selon le ministre d'Etat, 6 milliards de francs seront dégagés pour la ville, ce ne serait jamais que 14 millions de francs pour chacun des 400 quartiers en difficulté. Il s'est inquiété du risque que les fonds pour les quartiers en difficulté viennent amputer les crédits consacrés aux actions préventives dans les autres quartiers. Il a interrogé le ministre d'Etat sur l'échéancier de publication des décrets d'application de la loi d'orientation sur la ville, votée en urgence. S'agissant de la maîtrise de la croissance de la région parisienne, il s'est réjoui qu'en retenant un objectif de 12 et non de 13,5 millions d'habitants, l'Etat se soit finalement rallié à l'analyse de la région. Il a, enfin, exposé les problèmes d'entretien et de sécurité sur certains axes routiers, sur la RN 10, par exemple, l'éclairage public n'est plus assuré aux points de sécurité, faute de crédits.

M. Michel Delebarre a répondu aux intervenants que la politique d'aménagement du territoire mobilisait d'autres crédits que ceux inscrits à son budget et que le rôle des équipements était pris en compte dans le cadre de schémas nationaux. Il a souligné qu'un effort particulier de globalisation et de déconcentration des crédits au niveau local serait fait dès le vote du budget.

S'agissant de la loi "ville", l'ensemble des décrets d'application devrait être publié avant la fin de l'année. Enfin, il a estimé que l'accent mis sur les quartiers en difficulté ne s'exercerait pas détrimement des autres actions, et a rappelé que le nombre des prêts locatifs aidés (PLA) n'avait jamais été aussi élevé.

M. André Laignel a détaillé la répartition des 200 millions de francs de dotations supplémentaires (en autorisations de programme) qui devraient être votées à l'Assemblée nationale : 20 millions de francs pour l'A.I.Z.R., 105 millions de francs pour le FIDAR,

50 millions de francs pour le FIAT, 10 millions de francs pour le groupe interministériel pour la rénovation des zones minières (GIRZOM), 15 millions de francs pour le FIAM, soit une progression de 9 % de fonds d'intervention. Il a expliqué que la parution le 1er octobre seulement du décret sur l'A.I.Z.R., s'expliquait par la nécessité de négocier avec la Commission de Bruxelles l'harmonisation de son champ d'activité avec les zones déjà primables. Il a précisé que les crédits de paiement s'élèveront à 120 millions de francs en 1992 et que les négociations nécessaires avec les régions étaient en cours ; quatre d'entre elles ont déjà donné leur accord. Il a, en outre, estimé qu'il faudrait modifier ce décret : le seuil de vingt emplois minimum étant trop élevé pour les projets susceptibles de s'installer en zone rurale.

Puis, M. André Laignel a présenté les grandes orientations du CIAT "rural" qui devrait se tenir prochainement. Il s'agira, tout d'abord, de mieux prendre en compte le rôle des services publics et privés en évitant que leur suppression n'accélère la dévitalisation du milieu rural environnant. Il a exposé qu'il n'était pas possible de ne retenir que le seul critère de rentabilité, qui conduirait à la disparition des services au public dans les zones les moins peuplées et à une situation irréversible de dévitalisation. Il a indiqué que des schémas départementaux des services publics seront mis en oeuvre et que, pendant la durée de leur élaboration, un moratoire des suppressions sera mis en place dans les zones les plus défavorisées.

Le développement économique constitue une autre priorité, qui passe par l'aide à l'industrie dans les zones rurales (A.I.Z.R.) mais aussi par la réforme du régime de la pluriactivité dont le secrétaire d'Etat a souligné que la complexité fiscale et sociale était dénoncée depuis trente ans sans résultat significatif. L'extensification devra également être développée. Cette forme d'exploitation, a indiqué le secrétaire d'Etat, ne constitue pas la "panacée", mais permettrait une occupation plus raisonnée de

l'espace. Elle nécessite, cependant, que soient révisés certains mécanismes fiscaux et sociaux, notamment la taxe sur le foncier non bâti, qui constituent des obstacles à son développement.

M. Philippe François est, sur ce point, intervenu pour souligner que la réflexion en ce domaine durait, déjà, depuis de nombreuses années, sans résultats concrets apparents.

M. André Laignel a, par ailleurs, indiqué que la dotation de solidarité rurale qu'il préfère appeler "dotation de développement rural" apportera aux zones les plus défavorisées des moyens nouveaux. Enfin, un effort particulier de désenclavement sera conduit. Ce désenclavement ne devra pas se limiter au développement des infrastructures comme le T.G.V. mais devra prendre en compte l'immatériel, comme les réseaux de télécommunications. Sur ce point, il a estimé qu'il fallait faire avancer le dossier de la réforme de la tarification téléphonique.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour souligner que si le ministre pouvait présenter un budget en augmentation, c'est qu'il y faisait entrer l'augmentation de crédits attendue du vote de l'Assemblée nationale, les reports de crédits de 1991 et les dotations du compte d'affectation sociale, dont le ministre a indiqué qu'il servirait à la délocalisation d'administrations publiques en dehors de la région d'Ile-de-France.

M. Jean Simonin est intervenu pour préciser que si la région d'Ile-de-France était la plus dynamique de France, il ne fallait pas pour autant continuer à y concentrer les activités et les équipements. Prenant l'exemple de la République fédérale d'Allemagne (R.F.A.), il a estimé que le développement économique passait par une répartition équilibrée entre les différentes grandes villes et non par la concentration des moyens sur un pôle unique. Il a souligné que l'objectif retenu pour 2015 d'une population francilienne de 12 millions d'habitants représentait une augmentation de cette population de 772.000 habitants,

alors que la population française n'augmentera au total que de 1,35 million d'habitants. Il a, par ailleurs, relevé que les appels financiers adressés aux collectivités locales se traduiraient par l'augmentation sensible des impôts locaux. Il a regretté qu'aucune étude d'impact n'ait précédé la construction de la gare de Massy. Enfin, il s'est inquiété de la procédure qui consiste à demander aux conseils généraux de se prononcer sur la création de zones d'aménagement concerté (ZAC), en anticipant sur le futur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.)

M. Philippe François a interrogé le ministre sur l'éventualité de la création d'une sixième ville nouvelle en Ile-de-France autour de Roissy et sur le risque d'un "zadage" autoritaire.

M. Jean Huchon a regretté que la décentralisation conduise fréquemment à enrichir les plus riches et à appauvrir les plus pauvres et que l'Etat, contrairement à ce que fait le pouvoir fédéral ou confédéral dans d'autres Etats européens, ne joue pas un rôle suffisant de régulateur des inégalités.

Prenant l'exemple de son département, le Maine-et-Loire, où la moitié des subdivisions de l'équipement ne sont pas pourvues, il a insisté sur la difficulté d'obtenir que les fonctionnaires viennent servir en milieu rural. Il a, enfin, indiqué que la mise en oeuvre, sur le terrain, des contrats de plan suscitait de profondes déceptions, en raison des retards importants et de l'inexécution de certains travaux prévus.

M. Marcel Bony, prenant l'exemple d'une usine d'embouteillage d'eau située dans son département, le Puy-de-Dôme, a regretté qu'une réflexion cohérente ne soit pas conduite permettant l'utilisation des équipements ferroviaires sous-exploités. En l'espèce, cette usine, compte tenu, du coût supérieur des liaisons ferroviaires, expédie sa production par la route, ce qui cause d'importantes

difficultés et a nécessité de nouveaux travaux, alors qu'une liaison ferroviaire, sous-exploitée, existe.

M. Jean-Eric Bousch est intervenu pour estimer que l'effort d'implantation d'entreprises, notamment étrangères, devait être soutenu, en particulier dans les zones frontalières, compte tenu de l'attraction qu'exerce sur les investisseurs l'ex-République démocratique allemande. Il s'est inquiété à cet égard, de la diminution des crédits de la DATAR, de nature à réduire le rôle de ses implantations à l'étranger. Il s'est félicité que les régions minières soient en mesure de bénéficier de la PAT, mais a souligné qu'il était parfois difficile de combiner les aides pour parvenir au taux maximal autorisé de 17 %.

S'agissant du développement social des quartiers (D.S.Q.), il a regretté que les aides arrivent souvent avec retard et exposé que, sur le terrain, la déception pouvait être grande, notamment lorsque l'aide apportée était financée par un redéploiement des crédits antérieurement attribués à la même commune pour d'autres actions.

M. Félix Leyzour a interrogé le ministre sur le point de savoir si la mise en place de la dotation de développement rural se traduirait par une redistribution des crédits existants ou par une augmentation globale des crédits.

S'agissant des services publics, il a regretté l'absence de coordination entre les différents départements ministériels et les grandes sociétés publiques comme E.D.F. ou la S.N.C.F. Il s'est interrogé sur le choix qui sera retenu lors de la mise en place des schémas départementaux des services publics : regroupement de services spécialisés ou bien maintien sur place de services polyvalents. Il a souligné que la suppression des services avait un effet désastreux sur les éventuelles décisions d'implantation de nouvelles activités : les entrepreneurs ayant le sentiment que la région considérée est sans avenir, puisque l'Etat lui-même donne l'exemple en s'y désengageant.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, a répondu à MM. Philippe François et Jean Simonin que les élus d'Ile-de-France avaient parfois une double attitude : en tant qu'élus locaux, leur détermination ne lui a pas paru la même. Il a exposé que l'objectif fixé par le schéma directeur de 12 millions d'habitants en 2015 était déjà une contrainte considérable : alors que la croissance spontanée conduirait à la création d'un million d'emplois nouveaux, l'objectif retenu ne permettra d'en créer que 750.000. Il a indiqué que le CIAT du 7 novembre prendrait un certain nombre de décisions de délocalisations d'emplois publics mais que celles-ci ne se feraient pas sans réticences et qu'elles nécessiteraient un accompagnement financier et social incitatif. Il a cependant rappelé que, pour un fonctionnaire, la délocalisation en province se traduisait par une hausse de son pouvoir d'achat de 20 %. Il a estimé que le développement de métropoles régionales équilibrant la région parisienne était indispensable, mais qu'il fallait veiller à ce que cela ne s'accompagne pas de la dévitalisation de l'espace environnant et a souhaité que le développement s'étende aux villes moyennes et aux petites villes, pour irriguer le milieu rural.

Le ministre d'Etat a jugé nécessaire la poursuite des opérations d'interconnexion qui évitent le passage obligé par la capitale lors de trajets interrégionaux. S'agissant de Roissy, il a confirmé que la création d'une sixième ville nouvelle n'était pas envisagée, mais que, compte tenu des évolutions enregistrées, la solution retenue consistait à répartir l'urbanisation en cours entre les noyaux urbains existants.

Répondant à MM. Jean Huchon et Félix Leyzour, il a reconnu que l'affectation de fonctionnaires en milieu rural pouvait effectivement, dans certains cas, poser des problèmes. L'intérêt de ces postes pourrait être davantage valorisé grâce à une déconcentration accrue et à la prise en compte du passage dans un poste difficile, lors de la carrière ultérieure de l'intéressé. Il a estimé que le

recrutement de fonctionnaires d'Etat par les collectivités locales avait, pour une part, contribué à la situation décrite par les intervenants.

S'agissant de la décentralisation, il a estimé qu'une nouvelle étape devait être franchie avec la réforme de la fiscalité locale.

Il a indiqué à M. Marcel Bony qu'il lui paraissait souhaitable que soient mis en oeuvre des schémas régionaux de fret ferroviaire.

En réponse à M. Jean-Eric Bousch, il a précisé que la DATAR poursuivait son rôle de prospection à l'étranger, que la Communauté restait très attentive aux aides accordées et que, si les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) s'avéraient insuffisants pour 1992, il obtiendrait de disposer des fonds permettant d'honorer les projets retenus.

Puis, M. André Laignel, secrétaire d'Etat à la ville et à l'aménagement du territoire, a indiqué qu'au titre de la dotation de solidarité départementale, 21 départements bénéficieraient d'une dotation supplémentaire, comprise entre 4,5 et 12 millions de francs.

S'agissant de la dotation de développement rural, il a estimé ne pas pouvoir en préciser les mécanismes, les délibérations interministérielles étant en cours.

Il s'est déclaré en total accord avec MM. Félix Leyzour et Jean Huchon : là où l'Etat lui-même se désengage, les entreprises ne sont pas incitées à s'installer. Le schéma départemental des services publics devrait permettre de prendre en compte, sur une période de 5 ans, l'ensemble des services dont le maintien est indispensable, une commission de suivi étant chargée d'en contrôler le respect.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné que quelle que soit la présentation donnée à ces crédits, il n'y avait en réalité rien de "révolutionnaire" dans la politique proposée. Il a estimé qu'il n'existait plus depuis longtemps

de politique d'aménagement du territoire, qu'il fallait le reconnaître. Il a indiqué qu'il fallait multiplier ces crédits pour les amener aux niveaux pratiqués à l'étranger, ou, à tout le moins, intervertir les deux chiffres significatifs des crédits consacrés à l'aménagement du territoire et de ceux alloués aux transports parisiens.

Il s'est interrogé sur la réalité du rééquilibrage annoncé, alors que l'on vient de décider de doubler les surfaces de bureaux à La Défense.

Enfin, il a indiqué que l'aménagement du territoire souffrait de ne pas disposer d'un lobby efficace qui lui permette de mieux faire valoir ses intérêts.

M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, a estimé qu'en un temps relativement court, la nécessité d'une politique de la ville, de l'aménagement du territoire et du développement de l'espace rural avait été reconnue et qu'elle constituait désormais l'un des éléments centraux du débat politique français.

En conclusion, **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné le rôle joué par le Sénat dans la récente prise en considération des problèmes du monde rural.

Jeudi 7 novembre 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. André Fosset.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Marie Rausch, ministre délégué aux postes et télécommunications, sur le projet de loi de finances pour 1992.

M. Jean-Marie Rausch, ministre délégué aux postes et télécommunications, a tenu à souligner dans ses propos liminaires qu'il conservait un excellent souvenir des fonctions de rapporteur pour avis du budget des postes et télécommunications, qu'il avait exercé au

sein de la commission des affaires économiques et du plan avant d'être nommé ministre.

Il a, ensuite, observé que la présentation du projet de budget du ministère des P et T était une occasion privilégiée pour faire le point de l'état du secteur de la poste et des télécommunications en France et, principalement, de la mise en oeuvre de la réforme en cours depuis 1990. Il a rappelé les principes de cette réforme conforme aux orientations retenues au niveau communautaire : renoncement de l'Etat à exploiter directement les services postaux et de télécommunications, la plupart de ces services étant ouverts à la concurrence, et refus d'une dérégulation inconsidérée, l'Etat conservant ses pouvoirs de réglementation et les exploitants autonomes restant soumis à des obligations de service public. Le ministre a affirmé que l'application de la réforme serait poursuivie dans cet esprit et que les principes, retenus au plan national, commandaient les positions françaises dans les débats communautaires sur la construction de l'Europe des postes et télécommunications.

M. Jean-Marie Rausch a également expliqué que si l'année 1990 a été celle de l'instauration du nouveau régime juridique des postes et télécommunications, l'année 1991 devrait être celle de sa traduction dans les faits.

Les deux exploitants publics, que sont désormais la Poste et France Télécom, fonctionnent depuis le mois de janvier dernier, conformément à leur nouveau statut, et ont adopté la comptabilité des entreprises de commerce. Les trois groupements d'intérêt économique destinés à gérer leurs services communs et les deux groupements d'intérêt public en charge de leurs activités sociales ont été mis en place.

Le ministère lui-même a été réorganisé en fonction de ses nouvelles missions -la réglementation générale et la tutelle des exploitants- assumées chacune par une direction.

Enfin les organismes de concertation prévus par la loi ont été créés : commission supérieure du personnel et des affaires sociales, instances de concertation locale.

Les cahiers des charges des deux exploitants ont été approuvés fin décembre 1990.

Le ministre a également informé la commission qu'il avait signé la veille au soir le contrat de plan entre l'Etat et France Télécom, dont la version définitive tient largement compte des observations de la commission supérieure du service public. Il a décrit les principales stipulations de ce document estimant qu'il s'agissait "d'un bon contrat" et que toutes les parties intéressées partageaient cette opinion.

La politique tarifaire de France Télécom, ainsi fixée, tend à une stabilité des prix des télécommunications en francs courants puisqu'ils évoluent comme le prix du PIB moins trois points, ce qui devrait se traduire par une baisse en francs constants. En même temps, elle donnera à France Télécom une marge de manoeuvre financière suffisante pour atteindre deux objectifs majeurs :

- d'une part, une réduction de son endettement dont le niveau est actuellement un handicap face à ses grands concurrents ;

- d'autre part, un effort d'investissement tout à fait significatif de 150 milliards de francs sur quatre ans.

Par ailleurs, France Télécom a souscrit des engagements sur l'amélioration de la qualité du service aux usagers. L'opérateur s'est notamment engagé à créer des zones tarifaires locales élargies afin d'introduire une plus grande égalité entre usagers des zones rurales et ceux des grands centres urbains.

Parallèlement, l'exploitant public renforcera sa présence dans le secteur des services informatiques qui présente des synergies évidentes avec sa propre activité.

S'agissant du contrat de plan entre l'Etat et la Poste, le ministre a indiqué que les discussions interministérielles

se poursuivaient. Les problèmes budgétaires rencontrés par l'Etat dans ses relations avec la Poste (compensation des charges de transport de la presse, connexion des circuits financiers de la Poste et du Trésor au travers des comptes chèques postaux et de la caisse nationale d'épargne) ont, en effet, rendu nécessaires des négociations approfondies dans un contexte de finances publiques peu favorable.

M. Jean-Marie Rausch a néanmoins précisé que, pour la Poste, l'objectif était d'atteindre l'équilibre d'exploitation dans chacun de ses deux métiers, le courrier et les services financiers, de manière à maîtriser son endettement et mener les efforts d'investissements nécessaires.

S'agissant des services financiers, il lui appartiendra de maintenir sa part de marché globale, notamment en adaptant son offre.

Un accent particulier sera mis sur la contribution de la présence postale à l'aménagement du territoire.

D'ores et déjà le regroupement des 23 régions postales en 8 délégations territoriales décidé en juillet dernier par le Conseil d'administration de la Poste, sans aucune intervention ministérielle, s'intègre à la politique d'aménagement du territoire. De plus le plan de délocalisation de la Poste aboutira à transférer hors d'Ile-de-France d'ici à 1994, 1.500 emplois des services opérationnels.

Après la signature de ces deux contrats de plan, la réforme des P et T sera entrée dans sa phase opérationnelle. Il restera, néanmoins, trois points importants à traiter pour la compléter :

- le premier concerne la gestion des deux exploitants : leurs bilans d'ouverture doivent être arrêtés avant la fin du présent exercice ;

- un autre aspect est la mise en oeuvre du volet social de la réforme, qui s'étendra jusqu'au terme de la période couverte par les contrats de plan ;

- enfin, bien que ce sujet ne soit pas formellement inclu dans le processus, l'extension des services financiers de la Poste sera examiné en appréciant son impact sur l'ensemble des réseaux financiers, le Gouvernement devant porter la plus grande attention aux recommandations du Parlement sur cette question dans sa décision finale.

M. Jean-Marie Rausch a complété son exposé en décrivant les restructurations opérées au sein de son ministère pour l'adapter à ses nouvelles tâches, s'attachant tout particulièrement à souligner les économies d'emploi qui seront réalisées en 1992. Les effectifs de l'administration centrale devront être ramenés de 883 emplois théoriques -dont 776 actuellement pourvus- à 783 emplois réellement occupés, la proportion des agents de catégorie A devant, de ce fait, passer de 36 % à près de 50 % du total global.

Le ministre a souligné que le projet de budget des postes et télécommunications s'inspirait d'un esprit de rigueur qui se traduit par des économies en mesures nouvelles, rappelant qu'il fallait tenir compte d'un élément important pour comparer ce budget à celui de 1991 : la modification de la structure gouvernementale qui a entraîné, en mai dernier, le transfert au ministère de l'équipement des agents et des crédits du secteur de l'espace.

Il a indiqué que le budget de fonctionnement global du ministère pour 1992 s'élevait à 508,7 millions de francs et que la contribution de l'Etat au coût du transport de la presse par la Poste était fixée à 1,025 milliard de francs.

Il a conclu son propos en jugeant que ce budget donnait au ministère les moyens de remplir ses missions et a souhaité que la commission l'approuve pour confirmer son adhésion aux principes de la réforme des postes et

télécommunications et à la manière dont elle est conduite par le Gouvernement.

A la suite de l'exposé du ministre, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis du budget des postes et télécommunications** a observé que ce budget, qui comptait auparavant parmi les plus importants budgets civils de l'Etat était devenu l'un des plus modestes, à la suite de l'autonomie donnée à la Poste et du transfert, cette année, des compétences relatives à l'espace au ministère de l'équipement. Il a déploré ce dernier point, estimant que la politique de l'espace relevait davantage du domaine des télécommunications que de celui des transports. Il a toutefois jugé que ce budget restait tout à fait central en raison, d'une part, de l'importance économique évidente de la poste et des télécommunications dans l'activité nationale et, d'autre part, des évolutions essentielles que connaissent actuellement ces secteurs.

Il a indiqué qu'il restait très attaché à ce que la Poste ait les moyens de sa mission et a regretté que, lors de la discussion de la loi de juillet 1990, les propositions de la commission visant à étendre les services financiers de la Poste n'aient pu aboutir, en dépit de l'accord du ministère en charge du secteur. Il a souhaité, en conséquence, que le ministre veuille bien préciser ses actuelles positions sur ce point.

Il a en outre demandé que puisse être dressé un bref bilan du plan câble, la faiblesse des taux de raccordement et la rechute du nombre de branchements demandés, aux mois de juillet et d'août lui paraissant tout particulièrement préoccupante. Il a, enfin, questionné le ministre sur l'avancement des projets français et européens en matière de télévision haute définition soulignant, au passage, les sérieuses menaces que constituait les ambitions japonaises dans ce domaine.

M. Jean-Marie Rausch, a répondu que pour développer ses services financiers, la Poste pourrait se voir accorder plus de souplesse dans la gestion des produits existants et qu'elle pourrait, éventuellement, proposer de

nouveaux produits, en partenariat avec un établissement bancaire, dans le cadre d'une expérience limitée dans le temps, afin de juger de l'intérêt d'une généralisation de ce type de compétence. En revanche, la création d'une banque postale apparaît tout à fait exclue.

Soulignant le lien entre les deux dernières questions du rapporteur, le ministre a relevé que l'avenir de la télévision haute définition dépendait très largement des capacités de diffusion par satellite et devrait, de ce fait, s'appuyer soit sur un développement des antennes paraboliques, soit sur une extension du réseau câblé, solution de beaucoup préférable à ses yeux.

Il a reconnu que le bilan du plan câble était peu satisfaisant (65 000 foyers câblés sur 25 millions, 15 % d'abonnement quand le câble est installé) en raison du caractère sans doute trop ambitieux et trop technocratique du projet initial qu'il avait, d'ailleurs, dénoncé à maintes reprises en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission, lors de son lancement. Le coût français des abonnements est, en effet, trop coûteux : 250 francs contre 65 francs en Allemagne, le juste prix lui semblant devoir se situer autour de 100 francs.

Le redressement à opérer lui est apparu, en outre, difficile à effectuer du fait de la concurrence excessive faite par les chaînes hertziennes dont le nombre est deux fois plus élevé en France qu'en Allemagne. Or, il est indispensable selon lui de câbler le territoire français pour avoir une nouvelle télévision offrant, selon des normes européennes, des canaux multilingues et un son stéréophonique.

Il a, en conséquence, jugé qu'il fallait engager en ce domaine une politique volontariste. Il a regretté que les intérêts contradictoires des intervenants sur ce marché et ceux des différents pays de la Communauté freinent la mise en place d'une telle politique, pourtant indispensable pour assurer des perspectives de développement

satisfaisantes aux trois derniers industriels européens présents dans ce secteur (Thomson, Philips, Grundig).

Il a, cependant, constaté qu'il existait une véritable volonté européenne d'agir en ce sens et que les divergences portaient essentiellement sur le calendrier de mise en oeuvre. Il a indiqué que, pour sa part, la France souhaitait que tous les programmes par satellites soient diffusés aux normes D2 Mac au 1er janvier 1994.

A M. Jean François-Poncet, président, qui lui demandait s'il considérait que cette volonté commune, mais encore confuse, pourrait aboutir, le ministre a répondu que l'essentiel du problème résidait dans la difficulté d'imposer la diffusion des nouveaux services audiovisuels aux nouvelles normes.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite rappelé tout l'intérêt que le Sénat et sa commission des affaires économiques et du plan, en particulier, portait au problème essentiel de l'aménagement de l'espace rural et que celui-ci ne serait pas réglé par les mesures annoncées récemment, concernant le transfert de fonctionnaires et d'administrations installés à Paris dans certaines grandes villes de province, à supposer qu'elles soient réellement mises en oeuvre.

Il a souligné que dans les campagnes françaises la politique de restructuration poursuivie par la Poste conduisait à la fermeture de bureaux postaux ou à leur transformation en agences postales soutenues par des contributions communales. Il s'est inquiété de ce processus auquel le ministère ne semble pas soucieux de s'opposer puisqu'il entend respecter l'autonomie de l'opérateur public dans ses décisions de gestion. Il a exprimé sa très vive inquiétude devant cette dérive du service public masquée par l'argument fallacieux de l'amélioration des prestations fournies.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué qu'à son sens, une telle évolution risquait d'être d'autant plus catastrophique que, parallèlement, dans les bourgs de

province on fermait les écoles et les perceptions. Il a, en conséquence, alerté le ministre sur les réactions qu'un tel abandon de pans entiers du territoire risquait d'entraîner.

Il a rappelé le soutien que la commission avait apporté au ministère sur le délicat dossier de l'extension des services financiers de la Poste et observé que ce soutien ne pourrait continuer à être assuré que si la Poste ne fermait pas, les uns après les autres, ses bureaux ruraux.

M. Rémi Herment a tenu à conforter les propos du président et a exprimé ses propres inquiétudes devant la désertification des zones rurales. Il a jugé que le ministère des P et T devait opérer un changement radical de politique.

M. Jean Simonin a également jugé qu'il fallait lutter vigoureusement contre la dévitalisation du territoire. Selon lui, les entreprises ne se délocaliseront pas si elles n'ont pas accès au réseau Numéris et au système de téléconférence qui constituent aujourd'hui un aspect essentiel de l'aménagement du territoire. Il s'est également inquiété des retards dans l'acheminement du courrier et des encombrements fréquents des lignes internationales.

M. Roger Besse a, ensuite, confirmé les craintes exprimées par M. Jean François-Poncet, président, le département du Cantal dont il est l'élu, semblant inexorablement engagé sur la voie du déclin et complètement écarté du processus de modernisation du pays. Ainsi, il n'est couvert par le système Radiocom 2 000 que sur un tiers de son territoire et seulement grâce à des émetteurs corréziens. Il a, en outre, considéré que les instances locales de concertation postale n'assuraient aucune concertation réelle.

M. Josselin de Rohan a fait part des problèmes posés aux entreprises des communes bretonnes enclavées par la levée du courrier à 16 heures, et a indiqué que devant le refus de la Poste de retarder d'une heure le ramassage, les

élus locaux envisageaient sérieusement de monter des services privés de courrier.

M. Jean Pourchet est alors intervenu pour dénoncer le manque de coordination des administrations de l'Etat dans leur politique locale, citant comme exemple la fermeture d'une perception dans un village du Doubs, alors que le receveur des Postes était prêt à reprendre l'activité.

Par ailleurs, **M. Jean-Eric Bousch** a souhaité être informé des résultats des expériences de diffusion de renseignements sur les programmes de télévision par le réseau téléphonique.

M. Jean-Marie Rausch a répondu qu'il était parfaitement conscient des problèmes de l'espace rural mais qu'il était très difficile de contraindre la Poste à respecter, à la fois, des contraintes de rentabilité et des exigences de service public trop astreignantes. Il a rappelé qu'elle affrontait une concurrence internationale redoutable et que le choix avait été fait de lui permettre de s'y adapter en la soumettant aux règles du marché. Il a d'ailleurs noté que l'évolution du prix du timbre poste ne permettait pas de répondre au coût de main-d'oeuvre que nécessiterait la fourniture d'une prestation équivalente à celle délivrée il y a vingt ans.

Il a également fait valoir que les fermetures de bureaux postaux, importantes de 1986 à 1987, avaient beaucoup diminué dans les années suivantes et qu'en outre, une augmentation des subventions versées à la Poste ne serait pas nécessairement acceptable au plan communautaire.

Le ministre a, ensuite, mentionné qu'à la demande du Gouvernement le contrat de plan Etat-Poste comporterait des stipulations visant à freiner ce mouvement de fermeture.

Il a enfin souhaité que les élus locaux défendent avec la plus grande vigueur leur point de vue dans le cadre des commissions de concertation mises en place par la Poste.

Puis **M. Jean-Marie Rausch** a assuré, en réponse à M. Jean Simonin, que tous les points du territoire national pouvaient être raccordés au réseau Numéris, les délais dépendant toutefois de la localisation, et observé que le niveau de satisfaction des usagers du téléphone avoisinait 94 %, des encombrements ponctuels pouvant être dus à l'accroissement des envois par télécopieurs.

Il a également indiqué à M. Roger Besse que Radiocom 2000 pouvait difficilement fonctionner en zone de montagne mais que l'année prochaine un nouveau système européen devrait permettre de résoudre ce problème.

Il a conclu ses réponses en faisant part à M. Josselin de Rohan de ses interrogations quant à l'aptitude d'un service postal privé à assurer une desserte efficace du milieu rural.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget**, sur le projet de loi de finances pour 1992.

M. Pierre Bérégovoy a commencé par décrire le contexte économique général dans lequel s'inscrit la loi de finances.

Il a souligné que l'année 1991 était une mauvaise année pour l'économie mondiale. Il a indiqué que la croissance mondiale avait été fortement ralentie entre la mi 1990 et le printemps 1991 à cause de la récession des pays anglo-saxons et des effets psychologiques de la crise du Golfe. Il a également relevé que la situation avait par ailleurs été perturbée par le désordre dans les pays de l'Est et notamment par l'effondrement des échanges commerciaux de l'URSS.

Le ministre d'Etat a estimé que, dans les pays industrialisés, le point bas du cycle conjoncturel avait été atteint au printemps dernier. Depuis, aux Etats-Unis, le produit national brut (P.N.B.) a augmenté de 0,6 % au 3ème trimestre (2,4 % en rythme annuel) après trois trimestres de baisse (- 1,2 % au total). Au Royaume-Uni,

qui a été le pays le plus touché par la récession avec une baisse du produit intérieur brut (P.I.B.) de 3,6 % en un an, une stabilisation de l'activité semble être intervenue au cours de l'été 1991 : les ventes au détail ont légèrement progressé et les enquêtes de conjoncture montrent une amélioration.

Il a également indiqué que des signes de redressement de l'activité avaient été enregistrés en Italie et en Espagne. Il a toutefois observé que si en Espagne, l'amélioration était incontestable, cela était moins sûr pour l'Italie, dont les principaux responsables politiques et économiques, au cours de son dernier voyage avec le Président de la République française, ne lui avaient pas semblé partager les espoirs de reprise économique annoncée par les instituts de précision.

M. Pierre Bérégovoy a affirmé que l'arrêt de la récession dans les pays anglo-saxons, ainsi qu'une certaine reprise de l'activité dans la plupart des autres pays développés entraînaient depuis le début de l'été une accélération des échanges internationaux.

Néanmoins le ministre d'Etat a indiqué que malgré ces signes de redressement, la rentrée était marquée dans la plupart des pays par une grande morosité.

Il a estimé que ce phénomène avait deux explications principales : d'une part, les inquiétudes persistantes sur l'économie des Etats-Unis, avec la prise de conscience que la reprise risque d'y être lente car le surendettement (des ménages et des administrations) est toujours là et freine la consommation, et d'autre part, le ralentissement sensible de l'économie allemande depuis le printemps. Or, la croissance allemande a servi de locomotive à l'économie française, l'Allemagne utilisant les marges que lui avaient donné ses excédents commerciaux.

M. Pierre Bérégovoy en a conclu que les statistiques montraient que la récession était finie, mais que le sentiment général était que la reprise n'était pas encore là.

Il a estimé que nous étions dans une phase intermédiaire, la tendance de l'activité étant redevenue positive, mais restant lente et irrégulière.

Pour la suite, le ministre d'Etat a indiqué que le ralentissement général de l'inflation (sauf en Allemagne) et la réduction des déséquilibres mondiaux de paiements courants (surtout aux Etats-Unis et en Allemagne), devraient créer les conditions d'une montée en régime progressive de la reprise, mais que celle-ci ne se développerait pleinement que lorsque l'Allemagne aurait retrouvé un régime de croisière, après une pause de quelque mois .

Il s'est ensuite livré à l'examen des taux de croissance prévisibles.

Le ministre a indiqué que, selon ses estimations, la croissance des pays industrialisés devrait être comprise entre 2 et 2,5 % en 1992 après avoir été de 1,2 ou 1,3 % en 1991, mais que les prévisions des organismes internationaux étaient un peu plus élevées pour 1992. Celles-ci lui semblaient, avec 3,1 %, un peu optimistes pour les Etats-Unis, mais raisonnables et peut être même un peu sous-estimées pour le Japon avec 3,5 %.

Pour la France, il a indiqué que le projet de budget avait retenu un taux de croissance de 2,2 % alors que l'organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E) prévoyait 2,3 %.

Enfin, il a rappelé que l'O.C.D.E. estimait à 2,2 %, 2,1 % et 3,4 % les croissances respectives de l'Italie, du Royaume-Uni et du Canada.

Le ministre d'Etat est ensuite passé à l'examen de la conjoncture économique française.

Il a souligné que la France n'avait pas échappé au ralentissement économique, mais qu'elle était mieux comportée que la plupart des autres pays.

A ce propos, il a engagé les membres de l'actuelle opposition gouvernementale à tenir des propos plus

responsables et notamment à ne pas déclarer que la conjoncture internationale n'avait pas d'effet sur l'économie française, ce qui est impossible en économie ouverte.

Concernant la France, le ministre d'Etat a indiqué qu'elle n'avait pas connu de récession, mais seulement deux trimestres de croissance zéro à la fin de 1990 et au début de 1991, et que l'activité avait commencé à se redresser dès le deuxième trimestre de 1991 (+ 0,8 %), alors qu'elle continuait de diminuer dans d'autres pays.

Sur une période d'un an, du deuxième trimestre 1990 au deuxième trimestre 1991, il a souligné que la croissance française avait été de 1,5 %, chiffre supérieur à ceux de nos principaux partenaires à l'exception de l'Allemagne et du Japon.

Le ministre d'Etat a souligné que, comme dans d'autres pays, des signes d'amélioration de l'activité étaient apparus depuis le printemps, avec l'augmentation de la production industrielle (de 1,2 % au deuxième trimestre et de 0,8 % en juillet-août), le début de reprise des ventes automobiles au troisième trimestre (+ 2 %) - même si le recul d'octobre interrompt passagèrement ce mouvement- et l'amélioration de la demande reçue par les industriels.

Affirmant que l'économie française était saine, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué que l'inflation était maîtrisée et qu'en septembre la France avait obtenu le meilleur résultat de l'ensemble des pays du groupe des Sept, que le déficit budgétaire, qui devrait atteindre 95 milliards de francs en 1991 après l'intervention du Collectif, était contenu, même s'il était supérieur à l'objectif initial, et que notre monnaie était solide, ce qui avait permis de ne pas suivre les hausses de taux en Allemagne et même de réduire les taux directeurs. Il a néanmoins précisé qu'une pression à la hausse allait continuer de s'exercer sur les taux en raison du choix de l'Allemagne de se servir de ceux-ci comme instrument de

lutte contre l'inflation, ce qui ne sera pas sans incidence à l'intérieur du système monétaire européen (S.M.E.).

M. Pierre Bérégovoy a remarqué que la France avait une économie compétitive ainsi qu'en témoignent les gains de parts de marché obtenus en Allemagne, qui sont les plus importants parmi l'ensemble des pays européens.

Le ministre d'Etat s'est ensuite exprimé sur les prévisions économiques pour l'année à venir.

Il a estimé que la croissance devrait être soutenue par une progression significative des exportations au cours des prochains mois, mais qu'il fallait toujours lutter contre les deux points noirs de notre économie, à savoir un déficit extérieur persistant (45 milliards environ cette année pour la balance commerciale et 50 milliards pour le solde des transactions courantes) et un chômage important, avec 9,6 % en septembre, soit 2.361.000 chômeurs au sens du bureau international du travail (B.I.T.) ou 2.772.000 demandeurs d'emploi. Il a néanmoins fait remarquer que le chômage était moins élevé dans notre pays qu'au Canada, en Italie, en Espagne et en Grande-Bretagne où 850.000 demandeurs d'emploi supplémentaires ont été enregistrés, au cours des dix-huit derniers mois. Néanmoins il s'est déclaré, malgré ces indications relatives, très préoccupé par l'ampleur de ce phénomène en France.

Concernant le déficit de la balance des paiements, le ministre d'Etat a précisé qu'il était dû pour moitié au versement net de la France au budget de la Communauté Economique Européenne (C.E.E.).

M. Pierre Bérégovoy est ensuite passé à l'examen du projet de loi de finances pour 1992, en rappelant que ce budget s'était donné pour priorité la compétitivité et l'emploi.

Il a indiqué que la maîtrise de la dépense publique était un élément essentiel de la compétitivité de notre économie et qu'avec une augmentation de seulement 3,1 %

en valeur, on observait une quasi stabilité en francs constants de cette dépense publique.

Concernant le déficit budgétaire, le ministre d'Etat a considéré que ce dernier, qui s'élèverait à 90 milliards de francs était inférieur à celui de l'année 1991 et à ceux prévus notamment en Italie et en Allemagne.

Enfin, il a souligné qu'il n'y aurait pas d'augmentation des impôts, malgré une conjoncture économique difficile.

M. Pierre Bérégovoy a indiqué que le budget pour 1992 allait mettre en oeuvre un certain nombre de mesures structurelles. Il a ainsi évoqué le plan P.M.E.-P.M.I., l'unification à 34 % du taux de l'impôt sur les sociétés, mesure associée à la taxation au taux normal des plus-values financières.

Il a également mentionné les efforts qui devraient porter sur la formation, avec 262 milliards de francs pour l'éducation nationale et 37 milliards de francs pour la formation professionnelle, la recherche et les entreprises publiques avec l'augmentation des dotations en capital.

M. Pierre Bérégovoy a ensuite évoqué la crise de l'agriculture française et notamment celle qui touche l'élevage, en observant que les causes de cette crise étaient essentiellement externes et que le Gouvernement allait s'efforcer d'obtenir une amélioration de la politique agricole commune (P.A.C.) et de préserver l'économie agricole dans le cadre de la libéralisation des échanges.

Il s'est à cette occasion félicité de voir qu'il ne semblait pas y avoir, concernant l'agriculture, de partisan d'une économie agricole livrée au libéralisme total.

Il en a déduit que l'économie devait être ordonnée et que la puissance publique se devait d'intervenir lorsque cela s'avèrait nécessaire.

M. Jean-François-Poncet, Président, a fait à l'issue de cet exposé liminaire, deux observations. En premier lieu, il a estimé que le tableau dressé par **M. Pierre Bérégovoy** d'une économie mondiale sur le point

de connaître une nouvelle phase de croissance, lui semblait déjà daté et qu'un récent voyage aux Etats-Unis lui avait donné le sentiment, à l'écoute des principaux responsables rencontrés, que l'économie mondiale était plutôt entrée dans une phase durable de déflation.

Il s'est déclaré en accord avec M. Pierre Bérégovoy sur le fait que la France ne pouvait s'isoler de l'ensemble de l'économie mondiale, mais qu'en conséquence, le pessimisme risquait d'être de rigueur.

M. Jean François-Poncet, président, a d'autre part condamné les dispositions prises unilatéralement par l'Etat, dans le cadre de ce projet de loi de finances, qui réduisent les ressources des collectivités locales et vont poser aux départements des problèmes quasi-insolubles.

Il a observé que si l'Etat avait tendance à stigmatiser l'augmentation de la fiscalité locale, le transfert de charges qui ne sont pas accompagnées de ressources équivalentes ne laisse pas d'alternative aux collectivités locales.

Il a estimé que cette évolution était inacceptable et mettait en cause les relations de confiance qui s'étaient établies entre l'Etat et les collectivités locales.

Plusieurs commissaires sont alors intervenus.

M. Marcel Daunay a évoqué les problèmes de l'agriculture et de l'élevage en particulier. Il a déploré les attitudes contradictoires du Gouvernement vis-à-vis des agriculteurs, l'absence de décision succédant aux promesses. Il s'est inquiété du revirement des autorités françaises dans les négociations du general agreement on tariffs and trade (GATT) et de la réforme de la politique agricole commune (PAC).

M. Josselin de Rohan a interrogé le ministre d'Etat sur les taux d'intérêt, le service de la dette et l'augmentation du poids de la fiscalité locale.

S'agissant des taux d'intérêt, il s'est inquiété de la possibilité pour la France de conduire une politique

autonome alors que l'influence des taux d'intérêt élevés en Allemagne constitue un frein à l'investissement et à la lutte pour l'emploi.

Il a rappelé que le service de la dette était le troisième budget de l'Etat et que l'accroissement de l'endettement pesait sur les marchés financiers et les investissements industriels. Il a regretté à cet égard le manque de modernité de notre industrie.

Enfin, il a demandé au ministre d'Etat quelles étaient ses propositions pour freiner la pression fiscale et notamment l'augmentation constante des impôts locaux, conséquence des transferts de charges imposés aux collectivités locales.

M. Louis Minetti a exprimé le souhait pour l'avenir d'une suppression totale de la taxe sur le foncier non bâti qui serait compensée pour les communes rurales. Il s'est félicité des déclarations du Président de la République sur l'agriculture tout en relevant qu'aucune suite n'y avait été donnée.

M. Jean Roger, évoquant les problèmes de l'agriculture a estimé que la réforme de la PAC devait s'accompagner de mesures nationales de soutien à l'agriculture. Il a rappelé l'injustice de la répartition actuelle de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et de la taxe professionnelle.

M. Roger Besse a déploré les transferts de charges sans transferts de ressources qui pèsent sur les budgets des départements. Il a estimé que l'obligation faite aux départements de financer des services tels que les lignes aériennes et ferroviaires ou l'implantation d'universités était contraire à la solidarité nationale.

M. Pierre Bérégovoy après avoir sollicité de M. Josselin de Rohan des suggestions pour diminuer les taux d'intérêt, a répondu aux intervenants.

Il a tout d'abord présenté deux remarques générales. En premier lieu, il a relevé une contradiction entre les souhaits exprimés de réduction du déficit budgétaire, de la

dette publique et de la charge fiscale et celui d'une augmentation des dépenses.

Il s'est aussi interrogé sur les causes du mouvement de récession économique actuel aux Etats-Unis. Il a rappelé, à cet égard, que la politique américaine avait été considérée par l'opposition comme un modèle, alors que tous s'accordent à penser aujourd'hui que le déficit budgétaire américain et le fort endettement des agents économiques ont perturbé l'ensemble de l'économie mondiale.

S'agissant du coût de l'argent, **M. Pierre Bérégovoy** a relevé que la diminution des taux d'intérêts américains n'avait pas produit les effets escomptés. Il a estimé que la politique américaine avait privilégié à l'excès la politique monétaire au détriment de la politique budgétaire et de la politique des revenus et il a souhaité, qu'en France, les mêmes erreurs ne soient pas commises.

Soulignant que la France avait actuellement le plus bas niveau de taux d'intérêt au sein du système monétaire européen, **M. Pierre Bérégovoy** a observé toutefois que les taux réels y étaient plus élevés de 0,9 point qu'en Allemagne. Mais il a rappelé l'importance des taux nominaux pour garantir une monnaie forte en attirant les placements à court terme. Il a reconnu que la France était tributaire des taux pratiqués par ses voisins et notamment l'Allemagne en soulignant que celle-ci, dont l'endettement est supérieur au nôtre et le déficit deux à trois fois plus important, maîtrisait son inflation par des taux d'intérêt élevés. Il a cependant rappelé que la France bénéficiait, par ailleurs, de la croissance économique allemande.

M. Pierre Bérégovoy a indiqué que l'écart entre les taux d'intérêt à court terme entre la France et l'Allemagne étaient passés de 3,5 % en 1988 à 0 % en 1991 et de 2 % en 1988 à 0,40 % en 1991 pour les taux à long terme.

Il a estimé que ces chiffres démontraient l'accroissement de la confiance dans notre monnaie et que

la baisse des taux d'intérêt était limitée par les impératifs de la défense du franc.

Il a rappelé, à cet égard, que deux solutions étaient possibles pour diminuer les taux : la dévaluation ou la sortie du système monétaire européen, et il les a exclues.

S'agissant du poids du service de la dette, qui atteint comme en Allemagne 25 % du produit intérieur brut, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné qu'il était largement inférieur aux taux enregistrés dans les pays voisins. Il a indiqué ainsi que le poids de la dette publique rapporté au produit intérieur brut atteignait 36 % aux Etats-Unis, 28 % en Grande-Bretagne, 46 % au Canada, 100 % en Italie, 120 % en Belgique, 60 % aux Pays-Bas et 45 % en moyenne pour l'ensemble des pays étrangers.

Il a, de même, rappelé que le déficit budgétaire de la France avait diminué de 1,5 % du produit intérieur brut en 1991 à 1,26 % en 1992 alors que ce rapport atteignait 2,8 % aux Etats-Unis, 5 % au Canada et 4,1 % en Allemagne.

M. Pierre Bérégovoy s'est, par ailleurs, élevé contre les déclarations selon lesquelles les industriels français manquent de modernité. Il a souligné que la France était le quatrième exportateur mondial et que la part du produit intérieur brut consacrée aux échanges extérieurs y atteignait 25 à 27 % alors que cette même part est de 12 % au Japon, 13 % aux Etats-Unis, 28 % en Europe (C.E.E.) en moyenne et 30 % en Allemagne.

Il a, en outre, fait observer la notable amélioration de la part des exportations à destination des pays solvables.

Abordant les problèmes de l'agriculture, **M. Pierre Bérégovoy** a relevé la contradiction de la politique américaine, d'essence libérale, qui prône la libération totale des échanges mais finance directement son agriculture.

Il a aussi souligné, qu'en France, si les consommateurs payaient à leur prix les produits agricoles, les exportations

étaient financées par le contribuable du fait du système des restitutions.

Il s'est donc étonné que l'on puisse proposer en même temps d'augmenter les transferts aux collectivités locales, de financer l'agriculture française et de réduire les impôts.

M. Pierre Bérégovoy a déclaré que la France défendrait ses intérêts dans les négociations internationales et européennes mais qu'il serait nécessaire, pour préserver l'Europe, de faire des concessions.

Rappelant que l'opposition nationale avait longtemps tenu un discours de solidarité avec les pays de l'Europe de l'Est, il s'est étonné de ses réactions lorsque l'Europe a accepté d'ouvrir ses frontières.

Il a estimé que l'essentiel des difficultés serait posé dans l'avenir et souligné que d'ores et déjà des décisions avaient été prises. Il a indiqué, ainsi, que des accords de troc avaient été proposés pour échanger du pétrole contre de la viande ainsi que des aides sous forme de prêts pour augmenter les ventes des pays de l'Est à l'URSS.

M. Pierre Bérégovoy a indiqué par ailleurs que plusieurs mesures avaient été prises pour l'agriculture française, citant le plan para bovin, l'aide sécheresse ou le dégrèvement sur le foncier non bâti dont le coût sera, dès 1991, de 470 millions de francs. Il a précisé que d'autres mesures étaient en préparation, telles que la mise en place d'un système de pré-retraite ou la défiscalisation des carburants d'origine agricole. Indiquant que ce dispositif serait présenté dans les prochains jours, il a cependant rappelé que son financement restait à trouver.

S'agissant des observations formulées sur les charges des collectivités locales, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné que les conséquences des difficultés internationales ne pouvaient s'arrêter au seul niveau national et que l'ensemble du pays était nécessairement concerné par la baisse de l'activité économique. Il s'est félicité d'entendre

des propos confirmant que certaines activités ne pouvaient assurer leur propre rentabilité.

Il a indiqué que l'économie réalisée sur le fonds de compensation de la taxe professionnelle avait été ramenée de 4,2 milliards de francs à 2,2 milliards à l'Assemblée nationale et que cette mesure ne toucherait pas les communes dont les bases de taxe professionnelle diminuent.

M. Pierre Bérégovoy a souligné que le projet de loi de finances pour 1992 prévoyait une augmentation de 3,1 % des dépenses de l'Etat mais de 7 % des concours aux collectivités locales. Il a rappelé que ceux-ci avaient progressé de 33 % depuis 1988 alors que l'inflation avait, dans le même temps, été de 13 %.

Il s'est déclaré favorable à une meilleure répartition de la dotation globale de fonctionnement et indiqué qu'après la création de la dotation de solidarité urbaine, des propositions étaient à l'étude pour les communes rurales.

Il a confirmé que la baisse de la taxe foncière sur les propriétés non bâties serait compensée par l'Etat, en souhaitant qu'à terme une réflexion générale s'engage sur le financement des collectivités locales, dont une large part dépend actuellement des concours financiers de l'Etat.

En conclusion, **M. Pierre Bérégo**voy a souligné qu'il n'existait pas, en matière économique, de recettes toutes faites, rappelant l'échec du système collectiviste et les difficultés des systèmes économiques les plus libéraux.

Il a estimé que l'économie devait assurer aux agents la liberté la plus grande, tout en conservant à l'Etat une puissance régulatrice. Il a évoqué, à cet égard, l'exemple du système de santé, en mettant en garde contre le recours à l'assurance privée, à partir de l'exemple américain.

M. Jean François-Poncet, président, est alors intervenu pour regretter que le ministre d'Etat ait fait une présentation caricaturale des remarques qui lui avaient été exposées.

Il a notamment souligné que jamais il n'avait déclaré que les Etats-Unis avaient une politique budgétaire satisfaisante, et qu'il considérait au contraire que cette politique n'était pas libérale mais laxiste.

Il s'est vivement étonné, en outre, que l'on puisse attribuer à la majorité sénatoriale la volonté de mener une politique agricole libérale, rappelant le rôle qu'il avait pris personnellement à l'élaboration de la politique agricole commune et a estimé que toute politique devait être pragmatique et mêler, dans des équilibres différents, libéralisme et intervention de l'Etat.

M. Pierre Bérégovoy a considéré que ce point de vue ne lui paraissait pas partagé par l'ensemble de l'opposition nationale. Il a souligné l'incohérence entre les demandes de dépenses supplémentaires qui sont formulées, notamment en matière de défense nationale et de routes, et l'insuffisance notoire du financement à attendre du produit des nouvelles privatisations.

M. Jean François-Poncet, président, rappelant alors que l'économie mondiale entrait dans une période très difficile a souhaité exclure toute démagogie et tout procès d'intention.

M. Pierre Bérégovoy a exprimé le voeu qu'en effet, les bonnes volontés se rassemblent devant les perspectives redoutables qui s'ouvraient, résultant des évolutions à l'Est et de la crise économique.

M. Jean François-Poncet, président, a invité **M. Pierre Bérégovoy** à aborder la question du traité d'union monétaire, en l'interrogeant sur les chances de réussite de la réunion prévue à Maastricht et sur la probabilité de voir apparaître une monnaie unique en Europe avant la fin de ce siècle.

M. Pierre Bérégovoy a indiqué que si l'on voulait donner au grand marché toute sa dimension, il fallait une union économique renforcée et donc une monnaie commune.

Mais il a estimé que la mise en place d'une monnaie unique correspondant à un abandon de souveraineté, supposant de réaliser une union politique plus étroite qui devrait se traduire notamment par une diplomatie européenne et une défense commune.

Il a néanmoins convenu que les progrès étaient plus rapides dans le domaine économique et monétaire.

Il a fait observer que concernant ces sujets, les traités devraient être ratifiés par les parlements nationaux avant le premier janvier 1993.

M. Pierre Bérégovoy a indiqué que la difficulté essentielle résidait dans le passage de la deuxième à la troisième étape de cette union.

Il a rappelé que nous étions actuellement dans la première étape avec la recherche de la convergence des économies, qu'à partir du 1er janvier 1994, nous passerions dans la deuxième étape qui se caractérisera par le fait que toutes les monnaies devront être reliées entre elles par un taux de change fixe, et qu'enfin avant le 1er janvier 1997, le conseil européen des ministres des finances devra présenter un rapport au conseil européen indiquant si la possibilité existe de passer de la deuxième à la troisième étape. La question sera alors de savoir si, au regard des trois critères que sont le niveau de l'inflation, la part de l'endettement public dans le produit intérieur brut et les taux d'intérêt, chacun des pays membres de la C.E.E. répondra alors aux exigences fixées et sera apte à entrer dans cette troisième phase.

M. Pierre Bérégovoy a souligné que la France souhaitait que ces critères ne soient pas appréciés de façon purement mécanique, mais en fonction des évolutions enregistrées.

Le ministre d'Etat a souligné qu'une autre difficulté venait s'ajouter à celle du choix retenu pour l'appréciation des situations, celle de la possibilité déjà accordée à la Grande-Bretagne, de subordonner à l'accord de son Parlement, l'adhésion à une évolution qu'elle aura déjà

préalablement ratifiée, lors du vote initial sur le traité de la monnaie.

M. Pierre Bérégovoy a estimé que si l'on étendait cette faculté à l'ensemble des Etats membres, cela rendrait réversible le passage à la monnaie unique. Il lui a semblé que l'adhésion à l'union économique et monétaire, une fois le traité ratifié par les parlements nationaux, ne devrait pas être subordonnée à une nouvelle approbation de ces derniers.

Il a indiqué que la monnaie unique avait des avantages économiques pour notre pays, mais qu'à présent elle avait également un aspect politique important et devait permettre l'unité de l'Europe.

Il a ensuite précisé que le passage à la deuxième étape posait également un problème en raison des vues divergentes de la France et de l'Allemagne sur le rôle et les pouvoirs qui doivent être attribués à l'institut monétaire européen.

Enfin, concernant la troisième étape, il a fait état d'une difficulté supplémentaire en expliquant que la France estimait que la politique des taux de change devrait être décidée par le pouvoir politique, alors que l'Allemagne souhaitait l'institution d'un droit de veto pour la Banque centrale européenne.

M. Pierre Bérégovoy a insisté sur le fait que la réunion de Maastricht serait fondamentale, car elle devra trancher sur le fait de savoir si la décision d'adhérer au traité sur la monnaie unique sera ou ne sera pas une décision irréversible.

Répondant à une question de **M. Désiré Debavelaere** sur la concurrence que la monnaie unique européenne serait amené à faire au dollar dans les échanges mondiaux, **M. Pierre Bérégovoy** a estimé qu'effectivement la domination du dollar pourrait en partie être atténuée par une monnaie européenne forte.

Le ministre d'Etat a conclu son propos en rappelant qu'il souhaitait que la parité du taux de change de la

monnaie unique par rapport aux monnaies extérieures soit déterminée au niveau politique.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Louis Mermaz**, ministre de l'agriculture et de la forêt sur le projet de loi de finances pour 1992.

M. Louis Mermaz a tout d'abord indiqué qu'avec 36,87 milliards de francs son budget s'incrinait en baisse de 3,9 % par rapport à l'année antérieure. Cependant, si l'on ne tient pas compte de deux diminutions "mécaniques" concernant la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) et la charge de bonification, les crédits peuvent être présentés en hausse de 3 %. Il a donc estimé qu'il fallait relativiser les appréciations susceptibles d'être portées, d'autant que, de leur côté, l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture augmentait de 10 milliards de francs (+ 7 %), pour atteindre plus de 153 milliards de francs.

M. Louis Mermaz a ensuite présenté les actions prioritaires du budget de l'agriculture pour 1992. Pour le secteur de l'élevage, il a relevé l'augmentation des crédits consacrés aux programmes d'aide au revenu agricole (PARA) qui atteindraient 554 millions de francs (+ 10 %) et à la prophylaxie animale (222,5 millions de francs, + 4,7 %) ainsi que le maintien du financement des dispositions d'aide aux agriculteurs en difficulté, de l'indemnité spéciale montagne (ISM), de la prime à la vache allaitante, dont les crédits nationaux maintenus seront complétés par la contribution communautaire.

Il a souligné que l'effort en faveur de l'installation des jeunes serait poursuivi : 517 millions de francs sont inscrits au titre de la "dotation jeune agriculteur" qui, compte tenu des retours communautaires attendus, permettront d'installer 12.000 jeunes agriculteurs.

Il a relevé l'effort fait en faveur de la maîtrise des productions et du gel des terres : le retrait des terres arables bénéficie d'un doublement des crédits destinés à

cette action (530 milliards de francs contre 236,4 millions de francs) compte tenu de la décision d'accorder une prime nationale annuelle de 800 francs par hectare dans le cadre du programme annuel de gel. Il a sur ce point indiqué que les engagements définitifs étaient en retrait des premiers engagements indicatifs, qui portaient sur près de 500.000 hectares de jachère volontaire annuelle.

Les crédits d'enseignement et de recherche progresseront sensiblement : l'enseignement agricole bénéficiera de crédits en augmentation de 6,7 % et les crédits de recherche s'élèveront à 113 millions de francs (+ 29 millions de francs).

S'agissant de l'aménagement de l'espace rural, **M. Louis Mermaz** a indiqué que 165.000 agriculteurs des zones défavorisées et de montagne bénéficieraient des indemnités compensatoires de handicaps, pour un montant de 1,9 milliard de francs, compte tenu du cofinancement communautaire. Il a estimé que l'augmentation (+ 11 millions de francs) des crédits destinés à la mise en oeuvre de l'article 19 du règlement 797-85 de la Communauté relatif aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ne permettrait peut être pas d'aller assez loin. L'ensemble des crédits de la forêt progressera de son côté, de 8,5 % et s'élèvera à plus de 2 milliards.

Il a enfin souligné que le dispositif P.M.E.-P.M.I. profiterait largement à l'agro-alimentaire qui compte 3.800 petites et moyennes entreprises qui réalisent 63 % du chiffre d'affaires et emploient 63 % des effectifs de ce secteur.

M. Louis Mermaz a, en outre, rappelé les principales dispositions du plan d'urgence mis en place en octobre, ainsi que les mesures annoncées dans l'entretien accordé au "Journal du Centre" par le Président de la République, qui appelleront de nouveaux financements.

Après avoir indiqué qu'il se limiterait aux seuls aspects budgétaires, **M. Alain Pluchet** a interrogé le ministre sur la possibilité de l'imputation budgétaire, dès

1992, des mesures annoncées par le Président de la République. Il a souligné que l'espoir et l'apaisement qu'avaient fait naître ces déclarations seraient déçus si elles n'étaient pas suivies d'une mise en application rapide.

Il s'est ensuite inquiété des effets négatifs de la diminution des crédits accordés aux offices, à la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) et aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Il a enfin demandé au ministre quelles actions concrètes il entendait conduire dans les trois domaines essentiels des frais financiers, des charges sociales et de la fiscalité locale. Il a estimé que si le démantèlement de la taxe sur le foncier non bâti (T.F.N.B.) était une bonne chose, son remplacement, envisagé, par une taxe sur la valeur ajoutée agricole était critiquable.

S'agissant de l'augmentation des charges sociales, il a indiqué que, si la réforme tendant à asseoir les cotisations sociales sur le revenu fiscal et non plus sur la valeur cadastrale n'était pas contestée dans son principe, la gestion de la période transitoire n'était pas satisfaisante : les hausses sont parfois considérables et les engagements pris concernant le démantèlement des taxes parafiscales sur les produits, notamment la betterave, n'ont pas été tenus. Il a, enfin, regretté que la baisse du coût de l'argent se soit traduite par une diminution de la charge de bonification et pas par l'accroissement de l'enveloppe disponible de prêts bonifiés.

M. Louis Mermaz a répondu au rapporteur pour avis que la déclaration du Président de la République avait permis de donner un retentissement certain à des propositions déjà formulées à plusieurs reprises, notamment lors du débat agricole organisé au Sénat le 9 octobre dernier. Il a admis que si la mise en place de la pré-retraite devait s'effectuer progressivement (jusqu'en 1998), il fallait amorcer le mécanisme rapidement : 170.000 exploitants ont aujourd'hui plus de 55 ans, dont

les deux tiers n'ont pas de successeurs connus. Le montant de la pré-retraite pourrait s'élever à 40-45.000 francs bruts par an, sur lesquels devraient être acquittées les cotisations sociales. Il a souligné qu'il faudrait prévoir un "décrochage" lors du passage, à 60 ans, de la pré-retraite à la pension de retraite.

Il a indiqué qu'il espérait pouvoir obtenir une première inscription budgétaire au cours de la seconde délibération du projet de loi de finances, à l'Assemblée nationale.

S'agissant de la détaxation des carburants d'origine agricole, il a estimé que la montée en puissance serait progressive et pourrait représenter, d'après les simulations de son ministère, 40 millions de francs en 1992, 170 en 1993, 384 en 1994, 850 en 1995 et plus d'un milliard en 1996.

Il a rappelé que la SOPEXA était financée par une subvention directe de l'Etat, par les offices et enfin par les professionnels pour des campagnes de promotion collective. Il a estimé qu'en dépit de la réduction régulière de la subvention de l'Etat, particulièrement importante en 1992 (- 5 %), la SOPEXA pourrait poursuivre ses actions de promotion grâce au financement des offices et des professionnels, la subvention de l'Etat couvrant essentiellement les frais de fonctionnement.

La baisse des crédits des SAFER s'expliquerait par l'amélioration de leur situation financière qui rend moins nécessaire l'aide de l'Etat destinée à leur restructuration.

Il a rappelé que dans le cadre du plan d'urgence, les 13/15e des crédits gelés jusqu'au 15 septembre avaient été débloqués, ce qui devrait permettre de réduire les files d'attente aux trois mois techniquement incompressibles.

Concernant la taxe sur le foncier non bâti, **M. Louis Mermaz** a souligné que sa réforme avait commencé par un démantèlement progressif, qui sera de 70 % pour les parts départementale et régionale en 1991 et 1992.

Il a indiqué que la conclusion des réflexions sur la taxe sur le foncier non bâti devrait être connue en septembre

1992 et que deux hypothèses étaient retenues : ou bien la modernisation de cette taxe dans le sens d'une prise en compte du revenu réel tiré des terres, ou bien sa suppression. En tout état de cause, le problème serait réglé dans deux ou trois ans.

Il a ensuite relativisé la baisse du budget des offices : moins de 100 millions de francs sur des crédits de 3,8 milliards de francs, et estimé qu'elle ne devrait donc pas trop se faire sentir. Il a exposé que l'évolution de l'activité des offices avait été caractérisée par deux mouvements contraires : la diminution de 120 millions de francs de dépenses de restructuration laitière, l'augmentation des charges d'intervention sur le lait et la viande bovine. Il a en outre souligné l'augmentation de la subvention de l'Etat au fonctionnement de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) afin de compenser le démantèlement des taxes parafiscales.

S'agissant du démantèlement des taxes parafiscales, il a exposé que l'ensemble des taxes avait été démantelé à hauteur de 45 %, soit un taux équivalent à celui du transfert d'assiette pour les cotisations sociales dont 40 % sont désormais assises sur le revenu. Il a indiqué que, pour la taxe sur les betteraves, le démantèlement n'était que de 12,5 %, puisque le plancher autorisé par la loi était atteint et qu'il avait demandé, en conséquence, une modification de l'article 1617 du code général des impôts.

M. Marcel Daunay a tout d'abord souligné que la volonté louable du ministre de l'agriculture de ne pas présenter un budget en augmentation "optique" en y inscrivant des crédits supplémentaires pour les supprimer en cours d'exercice, ne mettait pas pour autant ce budget à l'abri des régulations budgétaires ultérieures. Il a évoqué la déception des organisations professionnelles agricoles devant l'apparente absence de suites concrètes aux déclarations du Président de la République. S'agissant des pré-retraites, il a regretté qu'un plan n'ait pas été mis en oeuvre plus tôt comme cela avait été fait pour la sidérurgie ou les arsenaux. Il a souligné que l'importance des

versements à la Communauté devait être mis en regard avec les résultats de l'agro-alimentaire à l'exportation. Il s'est inquiété de l'insuffisance des installations de jeunes agriculteurs et a regretté que les mieux formés soient trop souvent tentés de se détourner de l'agriculture. Il a interrogé le ministre sur l'insuffisance éventuelle des crédits alloués à l'enseignement agricole privé. Il a conclu son intervention en soulignant que, sans agriculteurs, l'espace rural était voué à la désertification et que l'enjeu que représente leur maintien justifie que l'agriculture soit traitée au plus haut niveau de l'Etat.

M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis du budget des industries agro-alimentaires, a souligné qu'après une bonne année 1990, les résultats du commerce extérieur agro-alimentaire seraient en très net retrait en 1991. Il a estimé qu'il fallait prendre en compte l'ensemble des crédits budgétaires consacrés aux industries agro-alimentaires et ne pas se cantonner aux seuls crédits de politique industrielle du ministère de l'agriculture. Il a exposé que le plan P.M.E.-P.M.I. bénéficierait tout particulièrement à ce secteur industriel. Il a indiqué que les véritables enjeux pour l'agro-alimentaire étaient aujourd'hui les négociations du general agreement on tariffs and trade (GATT), portant sur le dossier agricole, mais aussi sur celui de la propriété intellectuelle, et la réforme de la politique agricole commune (PAC). Dans cette perspective, il convient, a-t-il indiqué, que la France et la Communauté puissent présenter un front uni, par delà les clivages politiques, pour défendre les intérêts des agriculteurs français et européens face à l'intransigeance manifestée par les Etats-Unis et à leur volonté de voir démanteler la PAC. Il a estimé que si la réforme de la politique agricole commune était indispensable, il fallait y procéder sans céder aux pressions américaines, dont la volonté manifeste est, en réalité, de récupérer les parts de marché perdues.

En réponse aux intervenants, **M. Louis Mermaz** a considéré qu'à l'instar de l'examen des comptes annuels de

l'agriculture, qui peuvent faire apparaître une augmentation globale des revenus, alors que la situation de nombreux secteurs s'effondre, l'examen du seul budget de l'agriculture ne permettait pas d'avoir une vue complète de la situation.

Il a estimé qu'il fallait désormais un plan d'adaptation de l'agriculture, sur une période pluriannuelle et non la mise en place, chaque année, de plans d'urgence destinés à pallier les difficultés les plus pressantes.

S'agissant de la balance commerciale il a indiqué que ses résultats devaient être aussi maniés avec prudence : paradoxalement l'Etat peut s'enrichir en important et s'appauvrir en exportant. Il a ainsi indiqué qu'un quintal de blé payé 109 francs au producteur était exporté sur le marché international grâce à une restitution de 69 francs payée par la Communauté et donc par l'Etat membre, et que les 100.000 tonnes de viandes troquées avec l'URSS l'avaient été sur la base de 4 francs le kilogramme, alors que le coût de la mise à l'intervention est cinq fois plus élevé. Au contraire, la taxation des 57 millions de tonnes de produits de substitution des céréales importés, jusqu'ici en franchise de droit, fournirait des ressources importantes pour la Communauté.

Il a ensuite détaillé les différents postes d'augmentation des crédits de l'enseignement agricole privé ainsi que les évolutions les plus significatives de la balance commerciale agro-alimentaire.

S'agissant du GATT, il a indiqué qu'il avait le sentiment que les négociations s'enlisaient, les Etats-Unis voulant officiellement conclure vite, mais maintenant leurs exigences initiales. Il a indiqué qu'il fallait néanmoins se montrer vigilants, certains de nos partenaires de la Communauté, notamment les Néerlandais qui assurent la présidence pour ce semestre, souhaitant voir un accord se conclure rapidement. Les Etats-Unis pourraient également proposer de ne conclure que sur le seul dossier agricole, ce que certains des pays de la Communauté pourraient être tentés d'accepter. Il a sur

ce point rappelé que la position de la Communauté était claire : l'accord doit être global et concerner l'ensemble des dossiers ; un accord agricole passe par le rééquilibrage de la protection communautaire. Il a souligné que le mandat donné à la Commission était inchangé et qu'il n'y avait pas lieu d'y faire entrer plus de flexibilité tant que les Etats-Unis ne modifiaient pas, de leur côté, leurs demandes. Il a rappelé qu'ils refusaient tout rééquilibrage portant sur les produits de substitution aux céréales (P.S.C.), la prise en compte des fluctuations du dollar et la renonciation à l'article 301 du Trade Act qui leur permet d'user de rétorsions commerciales unilatérales.

M. Louis de Catuelan a souligné l'intérêt de ne pas pénaliser l'utilisation cynégétique du gel des terres et s'est inquiété du risque de voir des terres acquises aux seules fins de bénéficier de la prime de jachère. Il s'est interrogé sur la relative inertie du dossier des biocarburants. Il a indiqué qu'il était préférable de maintenir des terres en exploitation pour y produire des céréales plutôt que d'importer des produits de substitution.

M. Jean Roger est intervenu pour préconiser le remplacement de la taxe foncière sur le non bâti par une modification des critères d'attribution de la dotation globale de fonctionnement tendant à traiter identiquement les ruraux et les urbains. Il a ensuite interrogé le ministre sur la position du Gouvernement à l'égard de la réforme de la politique agricole commune et sur l'éventualité d'une adhésion "pure et simple" au projet de la Commission.

Après s'être félicité de la mise en oeuvre des pré-retraites, **M. Jean Pourchet** a souligné la faiblesse du montant actuel des retraites agricoles. Prenant l'exemple du Doubs, où seulement 90 jeunes agriculteurs se sont installés en 1991 contre 180 en 1990, il a indiqué que dans de nombreux départements le nombre des jeunes agriculteurs était très insuffisant. Il a considéré que le maintien de notre système d'appellation d'origine était indispensable, notamment pour les régions de montagne.

Enfin, il a estimé qu'un effort particulier devait être fait pour les biocarburants et qu'en prenant en compte les différentes taxes acquittées par l'agriculture, il serait préférable de produire "sur place" certains des produits jusqu'ici importés.

M. Paul Moreau a interrogé le ministre sur la mise en oeuvre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM) et sur les raisons du retard apporté à la mise en place du dispositif "agriculteurs en difficulté" à la Réunion.

M. Désiré Debavelaere a interrogé le ministre sur le point de savoir s'il partageait les analyses du directeur du fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA) selon lesquelles la Communauté s'était résolue à adopter le système américain des "deficiency payments" et qu'il serait préférable de procéder le plus rapidement possible à la baisse des prix de soutien. Il lui a demandé quel était l'état des négociations pour renforcer la protection de la Communauté face aux produits de substitution, soulignant que les 57 millions de tonnes de produits de substitution aux céréales (P.S.C.) importées correspondent à la culture de 10 à 12 millions d'hectares. Sans contester le bien-fondé de la réforme des cotisations sociales, il s'est inquiété de l'insuffisance des démantèlements sur certains produits comme la betterave. Il a enfin souligné que le système fiscal et social en vigueur pénalisait l'agriculteur qui n'exploitait pas sous une forme sociétaire.

M. Rodolphe Désiré a indiqué que les produits des départements d'outre-mer, notamment la banane, non couverts par les organisations communes de marché, éprouvent des difficultés croissantes à se vendre sur les marchés environnants et sur le marché communautaire.

En réponse aux intervenants, **M. Louis Mermaz** a notamment apporté les précisions suivantes.

- Il a précisé que la compensation de la suppression de la taxe foncière non bâti par une modification des critères d'attribution de la dotation globale de fonctionnement était l'une des hypothèses retenues dans les simulations.

- Il a indiqué qu'il avait proposé, lors du conseil agricole des 21 et 22 octobre, des amendements "substantiels" au projet Mac Sharry qui tendent à limiter le montant des baisses et à les étaler davantage dans le temps. Il a estimé qu'on peut effectivement concevoir qu'une baisse rapide des prix des céréales serait de nature à accélérer la reconquête des parts de marché perdues au profit des P.S.C. Il a souligné, qu'en tout état de cause, la réforme de la politique agricole commune nécessiterait un effort budgétaire considérable et qu'il était indispensable que les aides compensant la baisse des prix soient budgétées. Il a estimé que les propositions allemandes de baisse des prix de 15 % sur 5 ans seraient inopérantes. Le montant des baisses serait en réalité compensé par la hausse de la productivité. La modération de ces propositions masquerait, en fait, le souhait de voir instaurer des quotas par Etat, ce qui serait désastreux pour la France, première puissance céréalière. Il a indiqué que la France avait accepté le principe d'une baisse des prix, afin de restaurer la compétitivité des céréales, compensée par des aides directes, à la condition que le gel des terres soit compensé intégralement et sans conditions de superficie maximales. Enfin, il a réaffirmé que le principe de la préférence communautaire devait être maintenu.

S'agissant des propositions françaises dans le domaine de la viande, il a rappelé la demande de voir limitées, pendant cinq ans, les importations en provenance des pays de l'Est au niveau de 420.000 têtes atteint en 1991, la clause de sauvegarde jouant au delà. Le système préconisé par la France est celui d'une revalorisation des primes et d'une limitation de leur nombre à travers un système de quotas.

Il a, en outre, indiqué que la réforme des cotisations ne réglerait pas dans l'immédiat le problème du faible montant des retraites agricoles, qu'il avait demandé une détaxation rapide des biocarburants, que les abus en matière de gel des terres seraient contrôlés, que le programme POSEIDOM serait adopté et le dispositif "agriculteur en difficulté" mis en place prochainement à la Réunion.

S'agissant des fromages au lait cru, il a estimé que l'état actuel des négociations préservait les intérêts des produits français.

Revenant sur la politique agricole commune, il a exposé que, compte tenu des mécanismes communautaires, la seule solution possible avait été de faire des amendements au projet de la commission. Il a cependant souligné que leur adoption nécessitait que soit dégagée une majorité qualifiée. Sur ce point, il a souligné un inflexionnement de la position allemande, la France paraissant soutenue par ailleurs par les Belges, les Luxembourgeois et les Irlandais. Il a indiqué que si la Grande-Bretagne et les Pays-Bas n'étaient pas favorables au projet de réforme de la politique agricole commune, ces deux pays étant néanmoins favorables à une conclusion rapide des négociations au GATT.

Il a estimé que, comme l'acceptation l'an dernier d'une réduction globale du soutien de 30 %, l'adhésion au principe de la réforme de la politique agricole commune permettrait de mieux négocier au GATT. Il a souligné que la réforme de la politique agricole commune était un problème intra-européen et que, même sans les perspectives du GATT, sa réforme était devenue nécessaire trente ans après sa mise en oeuvre.

A M. Désiré Debavelaere qui l'interrogeait sur l'ordre des priorités entre les négociations du GATT et la réforme de la politique agricole commune, M. Louis Mermaz a rappelé que l'an dernier, compte tenu de l'échéance fixée à la fin de l'année, la position était d'attendre la fin des négociations du GATT pour mettre en

oeuvre la réforme de la PAC. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le terme des négociations du GATT, en raison des échéances électorales aux Etats-Unis, il n'est plus possible, aujourd'hui, d'attendre davantage pour réformer la PAC.

Il a souligné que cette réforme était indispensable : les mécanismes arrêtés en 1988, notamment l'augmentation de la ligne directrice budgétaire, devant être, de toute façon, renégociés en 1992. Il a sur ce point estimé qu'il serait vain d'espérer obtenir de nos partenaires la poursuite de la croissance des dépenses agricoles, sans réformer les mécanismes actuels.

En revanche, l'augmentation des dépenses agricoles - le système d'aide directe coûtera de l'ordre de 12 milliards d'Ecus contre 5 à 6 milliards pour le système antérieur - pourra être admis dans la mesure où cette augmentation devrait être temporaire, compte tenu de l'évolution de la démographie agricole.

M. Louis Mermaz a enfin souligné l'effort de diversification des agriculteurs d'outre-mer et a indiqué que la France quoique relativement isolée sur ce dossier, avait demandé que la Communauté prenne en compte les difficultés du secteur de la banane.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Rodolphe Désiré** sur le budget des départements d'outre mer.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a, tout d'abord fait remarquer que contrairement à d'autres, le budget du ministère des Départements et territoires d'outre-mer (MEDETOM) pour 1992 ne régressait pas. Avec une dotation globale de 2,185 milliards de francs, il progresse même très légèrement de + 0,3 % en autorisations de programme.

Il a, en conséquence, estimé que ce budget était un budget de pause qui suivait une période de cinq années d'efforts significatifs en direction de l'outre-mer, la dotation du MEDETOM ayant progressé de 25,8 % en

1987, 3,2 % en 1988, 12,4 % en 1989, 3,3 % en 1990, 5,4 % en 1990.

L'illustration de la persistance de cet engagement gouvernemental est d'ailleurs confirmé par l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur des DOM-TOM dont l'enveloppe attribuée au MEDETOM ne représente qu'une fraction. Cet effort se révèle très important puisqu'il devrait dépasser les 31 milliards de francs en 1992 alors qu'il ne s'élevait qu'à 29,9 milliards en 1991.

La mobilisation de la Nation en faveur de l'outre-mer connaît en outre de nombreuses autres illustrations : aides à l'investissement reposant sur des mécanismes de défiscalisation, mise en oeuvre des contrats de plan DOM/Etat, enveloppe affectée au revenu minimum d'insertion (R.M.I.).

En outre, le rapporteur pour avis a rappelé que la pertinence d'une politique ne se traduit pas uniquement au plan quantitatif. La graduation des évolutions budgétaires est un exercice utile qui peut fournir des enseignements intéressants, mais elle doit être complétée par des éléments qualitatifs d'appréciation. Or, de ce point de vue les actions non budgétaires du Gouvernement à l'égard des DOM sont tout à fait exemplaires même si elles doivent encore être renforcées et amplifiées. **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis**, a cité à l'appui de cette assertion : la libéralisation des transports aériens assurant la desserte des régions d'outre-mer et la défense au niveau de la Communauté économique européenne (C.E.E.) des intérêts légitimes de ces régions, ainsi que celle de la prise en compte de leur spécificité, qui a notamment abouti lors de la réforme des cadres communautaires d'appui.

Le rapporteur pour avis n'a pas pour autant méconnu que les problèmes que connaissent les Antilles, la Guyane et la Réunion restaient sérieux. Les graves événements qui ont récemment bouleversé l'île de la Réunion en constituent, selon lui, l'exemple le plus alarmant.

Il a, à ce propos, indiqué que ces troubles n'étaient pas sans lui rappeler ceux qu'ont connus la Martinique, dans les années 60, et la Guadeloupe dans les années 70. Ils correspondent à une crise de la société de plantation canière qui, confrontée à une réduction de ses débouchés économiques, ne peut plus offrir suffisamment d'emplois à la main-d'oeuvre disponible.

Pour éviter que les mutations soient par trop brutales, un traitement au fond du problème nécessite donc de développer la diversification des activités afin d'être à même de répondre aux attentes des populations. Cette diversification entreprise aux Antilles a déjà porté ses fruits puisqu'à la Martinique la culture de la canne ne représente plus, aujourd'hui, que 5 % de l'activité.

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, souligné que nombre de problèmes cruciaux demeuraient à résoudre pour ce qui concerne le niveau des revenus des ménages, l'importance du chômage (37 % de la population active à la Réunion) et le logement (40 % de logements insalubres en moyenne).

Il a, en revanche, fait observer que certaines activités connaissent un essor prometteur, notamment le tourisme.

Puis, **M. Rodolphe Désiré** a décrit les difficultés qu'entraînaient pour certaines des productions des DOM quelques unes des décisions ou des évolutions de la Communauté européenne.

Ainsi, pour faciliter la lutte de plusieurs pays andins (Bolivie, Equateur, Colombie, Pérou) contre la production de cocaïne, un règlement C.E.E. de 1990 a exonéré de tout droit d'entrée, pour quatre ans et sans contingentement ni plafonnement, les produits de la pêche exportés par ces pays vers les marchés communautaires. L'application de ce règlement entraîne une crise grave pour la pêche crevetteière guyanaise qui, en raison du niveau élevé de protection sociale qu'elle assure à sa main d'oeuvre, ne peut supporter la concurrence tarifaire de ces pays.

Le rapporteur pour avis s'est également attaché à décrire les incertitudes que laissent peser sur les productions bananières des Antilles la poursuite du processus d'intégration économique des pays membres de la C.E.E. La banane antillaise n'entre pas, en effet, dans le cadre de l'organisation des marchés mise en place par la politique agricole commune (PAC) et des produits de pays tiers pourront donc librement la concurrencer dans le marché unique de 1993. Elle risque donc si aucune mesure n'est prise, de ne pouvoir résister, à compter de cette date, à la concurrence des productions des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (A.C.P.), qui eux ne supportent pas les mêmes charges sociales que les DOM.

M. Rodolphe Désiré a, en conséquence, regretté que Bruxelles n'ait pas encore accepté les propositions avancées par la France pour remédier à ce problème. Il a déploré que la C.E.E. ne traite pas les productions tropicales des DOM comme des produits communautaires alors qu'en sens inverse, les DOM respectent toutes les exigences, notamment fiscales, de la Communauté. Il a déclaré partager, sur ce sujet, la plupart des conclusions présentées, au nom de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, par M. Georges Othily dans son rapport sur les régions d'outre-mer.

Puis, le rapporteur pour avis a évoqué les inquiétudes qu'inspiraient aux élus des DOM les projets de réforme de l'octroi de mer répondant aux exigences de la C.E.E. Il a, par ailleurs, dressé un bilan flatteur des mesures de défiscalisation mises en oeuvre dans les DOM, souhaitant leur prorogation au delà de 1996.

Il s'est, ensuite, félicité des effets de la politique de libéralisation des transports aériens à destination des DOM et il a fait part de son souci de la voir s'amplifier, d'une part, et de ses préoccupations concernant l'amélioration des dessertes maritimes, d'autre part.

Enfin, conformément au vœu exprimé par la commission, il a indiqué que son avis rappelait les conclusions de la mission qu'il avait menée sur l'état de

l'appareil statistique relatif aux DOM et qu'il demandait au Gouvernement de faire savoir à la commission les suites qu'il entendait donner à ses observations et à ses propositions.

Il a conclu son exposé en proposant à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption du budget du MEDETOM.

M. Paul Moreau est alors intervenu en indiquant qu'à son sens le budget présenté était un mauvais budget pour les DOM car les efforts financiers étaient essentiellement consentis en faveur de la Nouvelle-Calédonie.

Il a, notamment, souligné que les dotations de l'agence nationale pour la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) diminuaient sensiblement et que le chômage atteignait une ampleur insoutenable à la Réunion : si la France dans son ensemble connaissait le même taux de chômage que la Réunion elle compterait 12 millions de sans emplois. Il a également fait remarquer qu'alors que le logement demeurait une priorité absolue pour les DOM, la ligne budgétaire unique apparaissait en diminution.

M. Paul Moreau a, en conséquence, demandé à la commission de ne pas voter le budget.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis, a répondu en reconnaissant que la situation de la Réunion était difficile mais que le projet de budget concernait quatre DOM, se trouvant chacun dans une position différente. Il a expliqué que le chapitre budgétaire relatif à l'A.N.T. avait diminué parce que cette agence avait été recadrée et modernisée pour assurer ses missions dans de meilleures conditions.

Le rapporteur pour avis a estimé qu'on ne pouvait ignorer que la situation s'améliorait. Il y a dix ans, seuls 10 % des logements étaient salubres dans les DOM et cette proportion a depuis été multipliée par six. La loi de programme a, en outre, permis une amélioration très

significative des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires.

A la suite de ce débat la commission a émis un avis défavorable sur le projet de budget des départements d'outre-mer.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Jeudi 7 novembre 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a procédé à l'examen du projet de loi de finances pour 1992 (défense).

Elle a d'abord examiné le rapport pour avis de **M. Max Lejeune** sur la section marine du projet de budget de la défense.

Dans un exposé liminaire, **M. Max Lejeune** a observé que la guerre du Golfe avait démontré l'importance de la mer dans le déroulement des conflits. **M. Max Lejeune** a par ailleurs estimé que ce type de crise pourrait se multiplier en raison de la disparition de l'ordre fondé sur l'équilibre des deux super-puissances.

M. Max Lejeune a ensuite souligné que l'Union soviétique disposait d'un outil militaire dont les capacités, quoique affaiblies, demeuraient considérables. Il a fait valoir que la marine soviétique poursuivait un intense plan de modernisation.

S'agissant de la protection des intérêts nationaux par la marine, **M. Max Lejeune** a rappelé que la France disposait du troisième domaine public maritime du monde, et que les deux-tiers de ses importations empruntaient la voie maritime.

Enfin, **M. Max Lejeune** a estimé que la marine nationale était pour la France un moyen d'action et de projection de puissance privilégié qui pourrait jouer un rôle de premier plan au sein d'une future défense européenne.

M. Max Lejeune a ensuite présenté le projet de budget de la section marine. Il a souligné que les crédits consacrés à la marine diminueraient de plus de 2% en volume. Après avoir fait valoir que le titre III ne représentait que 35,6% de l'ensemble de ces crédits, **M. Max Lejeune** a indiqué que le poids relatif de la force océanique stratégique augmentait à nouveau. Il a souligné que l'effort engagé il y a deux ans pour le renouvellement de la flotte classique n'était pas poursuivi. **M. Max Lejeune** a ainsi précisé que le programme du bâtiment antimines océaniques était arrêté. La commande du huitième sous-marin nucléaire d'attaque est annulée et la construction du septième suspendue. La construction du porte-avions "Charles de Gaulle", qui devait remplacer le "Clemenceau" en 1998 se poursuit.

Par ailleurs, les trois premières frégates de surveillance du type "Floréal" seront en service fin 1992, et les trois autres fin 1994. Ceci sera très insuffisant pour enrayer la réduction du nombre des bâtiments de combat qui, de 173 en 1972, passera à 114 en 1992 avant de tomber à 102 en 2000.

S'agissant des dépenses ordinaires, **M. Max Lejeune** a fait état de la poursuite de la revalorisation de la condition militaire, tout en soulignant qu'elle ne suffirait pas à compenser la diminution du pouvoir d'achat des militaires intervenue entre 1979 et 1985. Il a par ailleurs indiqué que les autres crédits du titre III diminueraient en volume de plus de 2,5%, cette réduction étant particulièrement sensible pour l'entretien des matériels, les combustibles et les carburants ainsi que pour le fonctionnement courant.

Enfin, **M. Max Lejeune** a observé que la marine connaîtra en 1992 une déflation de 462 postes de militaires d'active, alors même qu'elle connaît un déficit d'effectifs.

En conclusion, **M. Max Lejeune** a jugé que le projet de budget n'apportait pas à la marine les ressources dont elle a besoin. Aussi a-t-il émis un avis défavorable, s'agissant

de la section marine, à l'adoption des titres III et V du budget de la défense.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Michel d'Aillières** a fait observer que le présent projet de budget était un budget d'attente, et que l'avenir de la marine nationale serait conditionné par la prochaine loi de programmation. Il s'est interrogé sur le montant et la date des remboursements qui seront accordés à la marine nationale, compte tenu des surcoûts résultant des opérations effectuées dans le Golfe.

M. Jacques Genton a pris acte des observations du rapporteur pour avis, en observant qu'il en ferait le plus grand profit dans la perspective de son rapport sur la prochaine loi de programmation militaire.

M. Michel Crucis s'est interrogé sur la répercussion des décisions récentes concernant la réduction du service national quant au fonctionnement de la marine nationale, et notamment ses besoins en officiers de réserve.

M. Jean Garcia a indiqué qu'il se prononçait, pour sa part, contre l'adoption des crédits du budget de la marine, compte tenu de l'ampleur excessive des crédits militaires.

M. André Jarrot a souhaité que le ministre soit interrogé sur l'avenir de la coque du "Redoutable" après que ce sous-marin eût été désarmé.

M. Gérard Gaud a fait savoir qu'il se prononçait pour l'adoption des crédits du budget de la marine nationale.

Après que le **président Jean Lecanuet** eût rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision le 14 novembre 1991, la commission a adopté le présent rapport.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Albert Voilquin**, sur la section air du projet de budget de la défense.

M. Albert Voilquin a tout d'abord indiqué que les crédits destinés à l'armée de l'air connaîtraient, en francs constants, une sensible diminution : - 2,45%.

Il a souligné que cette réduction était essentiellement imputable à la réduction des crédits de fonctionnement des bases et à la forte baisse des crédits d'équipement de l'armée de l'air, qui atteint plus de 8% en volume pour les études et recherches, et plus de 1,5% en volume pour les fabrications.

M. Albert Voilquin a par ailleurs estimé que ce projet de budget était très insuffisant du point de vue qualitatif. Il a ainsi souligné qu'il avait été établi alors même que les grandes lignes de la nouvelle loi de programmation n'ont pas été fixées et que, de ce fait, les réductions de crédits, au lieu d'être sélectives, avaient touché la quasi-totalité des actions menées par l'armée de l'air.

Présentant ensuite les principaux problèmes de l'armée de l'air, **M. Albert Voilquin** a tout d'abord évoqué la réorganisation consécutive à l'application du plan armées 2000, d'une part, et à la restructuration de ses forces, d'autre part. Cette restructuration vise notamment à regrouper tous les moyens nucléaires de l'armée de l'air au sein des forces aériennes stratégiques, à transférer toutes les forces aériennes d'attaque au sol conventionnelles à la force aérienne tactique et, enfin, à confier de nouvelles missions, notamment en matière de renseignements spatiaux, au commandement de la défense aérienne.

M. Albert Voilquin a ensuite analysé les réductions des programmes d'équipement de l'armée de l'air. Il a particulièrement regretté la décision de retarder d'un an la production en série du "Rafale" et s'est inquiété de l'annulation de 24 commandes et livraisons de Mirage 2000 DA. Il a souligné que, dans ces conditions, l'armée de l'air ne pourrait, à l'évidence, maintenir l'objectif de 450 avions de combat en ligne.

Abordant la situation des personnels de l'armée de l'air, **M. Albert Voilquin** a fait valoir que le projet de budget permettrait de poursuivre l'application du plan d'amélioration de la condition des militaires, la transposition aux militaires des mesures prises en faveur des fonctionnaires civils, et tenait compte du récent allongement des carrières des sous-officiers ainsi que du recul des limites d'âge des colonels et généraux du personnel navigant. **M. Albert Voilquin** a toutefois estimé que ces mesures seraient insuffisantes pour faire face aux difficultés de recrutement de l'armée de l'air. A cet égard, **M. Albert Voilquin** a indiqué que plus de 2.600 postes de sous-officiers étaient vacants.

Enfin, **M. Albert Voilquin** a souligné que l'insuffisance des dotations destinées aux carburants opérationnels, d'une part, à l'entretien programmé des matériels, d'autre part, imposerait une nouvelle réduction de l'activité aérienne préjudiciable à l'entraînement des pilotes.

En conclusion, **M. Albert Voilquin** a considéré qu'il n'était pas possible d'accepter un projet de budget qui ne permet pas à l'armée de l'air de passer une seule commande d'avions de combat et qui menace les capacités opérationnelles de nos forces aériennes. Aussi, **M. Albert Voilquin** a-t-il émis, s'agissant de la section "air", un avis défavorable à l'adoption des crédits du titre III et du titre V du ministère de la défense.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Marc Lauriol** s'est interrogé sur le nombre d'avions en ligne et en parc de l'armée de l'air et sur le refus du ministre de la défense de commander des Mirage 2000-V.

M. Michel Crucis a souhaité connaître le nombre d'Awacs entrés en service dans l'armée de l'air, ainsi que les causes profondes des difficultés de recrutement des sous-officiers.

M. Michel Caldaguès s'est inquiété du nombre de postes vacants de sous-officiers, et a estimé nécessaire de

mener une politique active d'information sur les carrières offertes par l'armée de l'air afin de remédier à cette situation. Il s'est interrogé sur le sort des crédits inutilisés en raison des vacances d'emploi.

M. Michel d'Aillières a fait observer que le rôle de l'agence nationale pour l'emploi pourrait utilement s'accroître pour faciliter le recrutement de sous-officiers de l'armée de l'air. Il s'est en outre inquiété du coût élevé du développement du "Rafale".

Le président Jean Lecanuet a fait état des entretiens qu'il avait eus la semaine précédente avec les principaux responsables de la défense et de la diplomatie des Etats-Unis. Il a ainsi souligné que les Etats-Unis réduisaient bien leur budget militaire, mais uniquement sur deux postes : les effectifs et le nombre de bases. En revanche, les crédits destinés à la recherche et au perfectionnement des armes seront sauvegardés.

Après avoir rappelé que le "Rafale" était un appareil aux performances exceptionnelles, le **président Jean Lecanuet** a par ailleurs fait valoir que les commandes à l'exportation des matériels militaires étaient indispensables pour assurer le financement des programmes.

M. Philippe de Gaulle a souhaité savoir sur quels titres du budget étaient imputées les dépenses d'entretien des matériels de l'armée de l'air. Il s'est inquiété de l'avenir de l'industrie aéronautique française compte tenu des réductions de programmes. Il s'est interrogé sur les jugements militaires portés par les Etats-Unis sur la guerre du Golfe.

Le président Jean Lecanuet a alors indiqué que les Etats-Unis avaient marqué leur estime pour la participation des forces françaises au conflit du Golfe, et avaient apprécié la grande valeur de ces forces. Il a toutefois rappelé que ce conflit avait démontré l'importance des moyens logistiques américains, y compris pour les unités françaises engagées sur place. Enfin, le

président Jean Lecanuet a fait état de la très vive hostilité des Etats-Unis à l'égard de la constitution d'un corps d'armée franco-allemand, et plus généralement à la mise sur pied d'une défense européenne si elle devait se faire en dehors de l'OTAN.

M. Michel Caldaguès s'est interrogé sur la possibilité d'engager des opérations extérieures si une grande partie des effectifs professionnels de l'armée de terre devait être affectée à un corps d'armée franco-allemand.

M. Jean-Pierre Bayle a estimé que la décision concernant la création de grandes unités franco-allemandes ne saurait tarder et qu'elle devrait intervenir, en tout état de cause, avant le retrait de la dernière division des forces françaises d'Allemagne prévu pour 1993. Revenant sur l'avenir de l'industrie aéronautique française, **M. Jean-Pierre Bayle** a observé qu'il existerait sans doute des possibilités d'exporter le "Rafale" dans la mesure où cet appareil apparaîtrait sur le marché sans avoir de concurrents, la commercialisation de l'European Fighter Aircraft ne devant intervenir que plusieurs années après.

Après que le **président Jean Lecanuet** eût rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision le 14 novembre 1991, la commission a **adopté** le présent rapport.

La commission a ensuite procédé à la nomination de **M. Jacques Golliet** comme **rapporteur** du **projet de loi** (n° 2279, A.N. 9e législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le **Gouvernement de la République française** et le **Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco** relatif à la construction d'un **tunnel** destiné à relier le réseau routier monégasque à la **route nationale 7**.

Enfin, MM. Michel Crucis, Michel Caldaguès, Michel d'Aillières, Jacques Golliet, André Jarrot et le **président Jean Lecanuet** sont intervenus dans un échange de vues sur la date et le lieu de destination d'une **mission d'information** pendant la prochaine intersession d'hiver

La décision de la commission à ce sujet a été reportée à sa réunion du mercredi 13 novembre 1991.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 5 novembre 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition de plusieurs ministres, sur les crédits de leur département ministériel pour 1992.

Elle a tout d'abord entendu **M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.**

M. Jean-Louis Bianco, ministre, a indiqué que le budget de son ministère s'élèvera en 1992 à un peu plus de 39 milliards de francs, soit une progression de 1 % par rapport à 1991 et de 3 % si on inclut les crédits alloués du revenu minimum d'insertion. Ce chiffre est à resituer par rapport à l'ensemble des dépenses sociales qui représenteront 2.117 milliards de francs, dont 920 milliards au titre du régime général.

Le ministre a précisé ensuite que la solidarité venait au premier rang de ses priorités. Ainsi, la dotation du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) progressera de 45 % pour s'établir à 13,2 milliards de francs, la lutte contre la pauvreté bénéficiera de 160 millions de francs, soit une progression d'un tiers. Les handicapés se verront proposer 2.600 places en centres d'aide par le travail (C.A.T.) et 1.350 en maisons d'accueil spécialisées (M.A.S.) supplémentaires et auront une majoration de 9 % de la garantie de ressources. Par ailleurs, les aides aux rapatriés seront dotées de 100 millions de francs, soit une progression de 25 %.

Dans le domaine de la santé, il a indiqué que ses objectifs prioritaires seront la prévention et la lutte contre les grands fléaux, notamment la toxicomanie et le Sida.

En ce qui concerne la contamination par le Sida, la prévention sera renforcée, surtout dans le secteur scolaire, et l'indemnisation des hémophiles sera prise en charge, à titre principal, par le budget de l'Etat avec un financement complémentaire des assurances. Un dispositif sera introduit par amendement au projet de loi de finances ou au collectif budgétaire. Les crédits susceptibles d'être engagés ne seront pas limitatifs. Actuellement, ce dispositif est en négociation avec les associations. Un décret en fixera les modalités mais ne prévoira pas d'extinction des actions pénales.

Le ministre a apporté également des informations complémentaires sur la loi hospitalière. L'objectif est de sortir rapidement les décrets d'application, au plus tard d'ici à la fin de l'année. Ainsi, par exemple, les établissements pourront bénéficier prochainement de l'aide des missions d'échanges et de modernisation, dans le but de diffuser les résultats positifs obtenus par certains établissements. Le fonctionnement de ces commissions entraînera une participation des hôpitaux à hauteur de 70 millions de francs.

A propos de la maîtrise des dépenses de santé, le ministre a rappelé qu'un protocole d'orientation avait été signé entre l'Etat et les caisses d'assurance maladie le 16 octobre dernier. Il prévoit un objectif chiffré annuel de maîtrise des dépenses de santé tenant compte prioritairement des besoins de santé.

Pour sa détermination, des rencontres auront lieu dès cette semaine ou en début de semaine prochaine entre les présidents de syndicats des professions de santé, les présidents des caisses et les représentants de l'Etat.

En ce qui concerne l'intégration, les crédits pour les actions d'insertion passeront de 80 à 100 milliards de francs. Le fonds d'aide aux jeunes sera doublé et doté de 98 milliards de francs.

La modernisation des moyens des services publics sera poursuivie avec des actions de formation, le

développement de l'informatique (un micro-ordinateur pour deux agents) dont les crédits progresseront de 30 % et la création de 65 emplois nouveaux dans les services extérieurs.

La mise en place de la «carte santé», sous forme de carte à mémoire, fera l'objet de la création d'un groupement d'intérêt économique (G.I.E.) doté en 1992 de 1,5 million de francs.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis du budget de la sécurité sociale, a interrogé le ministre, notamment sur les points suivants :

- le déficit prévisionnel des comptes de la sécurité sociale et les perspectives pour 1992 ;
- les difficultés de trésorerie qui seraient apparues entre le 1er et le 15 octobre ;
- le rendement de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) et l'augmentation éventuelle de son taux en 1992 ;
- la date du débat sur la maîtrise des dépenses de santé au Parlement et l'intervention éventuelle de celui-ci au cours du processus de fixation de "l'objectif chiffré annuel" ou de son application ;
- la prise en compte de la médecine de ville dans le cadre de l'application du protocole du 16 octobre 1991 ;
- l'état des réflexions sur l'avenir des régimes de retraite ;
- les actions de prévention de la toxicomanie et du Sida ;
- le dispositif d'indemnisation des hémophiles contaminés.

En réponse, **M. Jean-Louis Bianco, ministre**, a apporté les précisions suivantes :

Malgré les mesures prises en juillet dernier, le déficit de la sécurité sociale pour 1991 devrait se creuser, mais l'objectif est de réaliser l'équilibre en 1992.

Le Gouvernement n'a pas l'intention de revaloriser la C.S.G. Le rendement attendu était de 42 milliards de francs mais le résultat réel ne sera connu que lors de la prochaine réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale.

L'accord sur la maîtrise des dépenses de santé du 16 octobre 1991 constitue une première. Un débat sur ce thème aura lieu dès que le calendrier parlementaire le permettra. Le Parlement pourrait également être saisi après l'intervention des accords avec les professionnels.

Puis, M. Louis Boyer, rapporteur pour avis du budget de la santé est intervenu pour attirer l'attention du ministre sur différents problèmes :

- la publication tardive du taux directeur pour les budgets hospitaliers qui aurait dû être connu au 1er octobre ;
- les retards dans la sortie des textes d'application de la loi hospitalière ;
- l'état des négociations avec les infirmières, en rappelant l'intérêt des conclusions du rapport Discours sur les infirmières ;
- les hôpitaux qui pourront bénéficier de l'aide des commissions d'échanges et de modernisation ;
- le recrutement et le remplacement souvent difficile ou onéreux de certains praticiens hospitaliers comme par exemple les radiologues ;
- la date de l'examen de la réforme de l'Ordre des Médecins par le Parlement ;
- l'état du projet de loi sur la dépendance à la suite du rapport Schopfflin ;
- les orientations de la politique familiale notamment en matière de modes de garde pour la petite enfance ;
- le développement de la délinquance chez les jeunes immigrés et le rôle des familles dans la fixation des sanctions.

En réponse, **M. Jean-Louis Bianco, ministre**, a indiqué qu'aucune décision n'avait été prise sur le taux directeur car sa fixation est liée aux négociations salariales dans la fonction publique et à celles qui sont en cours avec les infirmières. A cet égard, il a précisé qu'une des difficultés résidait dans la diversité des organisations ayant pris part aux négociations.

Sur la réforme du Conseil de l'Ordre des médecins, il espère au moins une lecture du projet lors de cette session. Un projet sur la dépendance sera déposé en fin d'année mais impliquera des moyens financiers supplémentaires.

Il a précisé qu'il existait trois types de "carte santé"(Vitale, Santal, Professions de santé) et qu'il espérait sa généralisation au plus tard en 1985.

M. Bruno Durieux, ministre délégué à la santé, a pris la parole pour préciser l'état des textes d'application sur la loi hospitalière et des négociations avec les infirmières. Les propositions du Gouvernement sont :

- la réduction du temps de travail de 39 heures à 35 heures ;
- la création de 4.000 postes supplémentaires et de 1.500 postes pour les pénuries les plus graves ;
- l'augmentation des quotas d'élèves infirmières ;
- une meilleure rémunération des dimanches et des astreintes à domicile. Le salaire net, primes comprises, d'une infirmière débutante pourra ainsi atteindre 9.680 F par mois.

Il a estimé, en revanche, que la pénurie de praticiens hospitaliers pour certaines spécialités n'était pas générale et que ce constat devait être nuancé.

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, a indiqué que les deux rapports récents sur la dépendance étaient à l'étude et qu'un projet de loi serait examiné par le Parlement dans le courant de l'année 1992.

Il a ensuite fait le point sur les mesures relatives aux modes de garde des enfants en bas âge. La Caisse nationale d'allocations familiales (C.N.A.F.) a créé des contrats-enfance qui connaissent un succès certain. Il en existe 1.000 après deux ans d'existence, dont 400 signés en 1991. 33 % des couples travaillant et ayant besoin d'un garde sont concernés.

Un projet sur l'amélioration du statut de l'assistante maternelle sera soumis au Parlement avant la fin de l'année.

M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et accidentés de la vie, a confirmé ensuite que sur les problèmes de l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (A.G.E.F.I.P.H.), un médiateur avait été nommé, à qui il appartiendra de faire élire un nouveau bureau et le président. Ces derniers devront rénover les statuts de l'organisme. A défaut, c'est le médiateur qui proposera des réformes et l'Etat pourra intervenir.

En outre, en 1992, sera proposée une réforme de la loi de 1975 sur les handicapés, qui sera "une mise à plat" et une adaptation de la précédente.

M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat aux affaires sociales et à l'intégration, a rendu hommage à la qualité des conclusions du rapport Thyraud sur l'immigration et a remarqué que si les immigrés constituent 7 % de la population, ils représentent 30 % des personnes en prison.

Il a également admis l'importance de la famille qui continue souvent à être une référence pour ces immigrés, et a estimé qu'il serait souhaitable, en effet, de mieux associer les parents à la vie scolaire et à l'application des peines.

M. Jean Chérioux a approuvé le principe d'un débat parlementaire sur la maîtrise des dépenses de santé en souhaitant qu'il soit toutefois l'occasion d'une plus vaste discussion sur l'évolution de l'ensemble du système français de protection sociale.

S'agissant de la politique familiale et de l'aide apportée aux personnes âgées dépendantes, il a insisté sur l'aide directe aux familles qui assurent la garde d'un parent et aux conditions d'accueil et d'hébergement, dans le cadre familial, des assistantes maternelles.

Il a estimé que, pour réussir, une politique d'intégration devait respecter certaines contraintes psychologiques en soulignant notamment l'intérêt qu'il y aurait à passer du concept d'immigré à celui de résident étranger. Il a enfin souhaité connaître l'état de la réflexion gouvernementale sur la modernisation de l'appareil hospitalier parisien et notamment sur les conditions de rénovation de l'hôpital Boucicaut.

M. Franck Sérusclat a demandé quelle serait la composition des missions d'échanges et de modernisation constituées dans le cadre hospitalier.

Il s'est interrogé sur la forme que pourrait prendre la relation future entre l'évolution des honoraires médicaux et la maîtrise des dépenses de santé.

Il a exprimé la crainte que les employeurs et les compagnies d'assurances ne fassent un mauvais usage des informations contenues dans les cartes de santé. Il a rappelé l'importance, dans la définition de l'action en faveur des handicapés, d'une meilleure définition de leurs relations avec la société. Il a enfin considéré que la simplification des structures en matière d'immigration et d'intégration devrait absolument s'accompagner d'une restructuration et d'un renforcement des aides apportées aux intervenants.

Mme Marie-Claude Beaudeau, après avoir observé la stagnation, en francs courants, du budget du ministère des affaires sociales et sa diminution en francs constants, a souligné que l'évolution très rapide des dépenses consacrées au revenu minimum d'insertion traduisait avant tout un accroissement sensible de la pauvreté.

Elle a demandé au ministre s'il était en mesure d'assurer absolument la sécurité des transfusions

sanguines actuellement réalisées en France. Elle a manifesté, à cet égard, son attachement au maintien des principes éthiques qui soutiennent la transfusion sanguine et notamment celui du bénévolat du don.

Après s'être interrogée sur les mesures, actuellement à l'étude, pour améliorer les conditions d'accueil des jeunes enfants et les dispositions prises en faveur des handicapés et des établissements chargés de les prendre en charge, elle a rappelé son attachement à la suppression de l'obligation, faite actuellement aux adultes handicapés, de paiement du forfait hospitalier.

Elle a exprimé la nécessité de consacrer les excédents dégagés par les caisses d'allocations familiales à une relance de la politique familiale en soulignant notamment l'importance de la mise en place prochaine d'un statut nouveau pour les assistantes maternelles.

Elle s'est enfin inquiétée de l'avenir du centre national de santé publique et des conséquences de son implantation à l'hôpital national Saint-Maurice sur le fonctionnement de ce dernier.

M. Jean Madelain a interrogé **M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et accidentés de la vie**, sur les conditions dans lesquelles étaient créées les places en centres d'aide par le travail en soulignant tout particulièrement le traitement, injuste selon lui, subi à cet égard par le département d'Ille-et-Vilaine.

M. François Delga a demandé dans quels délais serait publié le décret relatif à la situation des personnes malentendantes et tout particulièrement à leur liberté de choix sur leur mode de communication.

Il a également demandé de quelle manière le Gouvernement entendait permettre à la population de répondre à l'appel du Professeur Montagnier en faveur d'un examen systématique des personnes transfusées entre 1980 et 1985. Il a souligné, à cet égard, l'intérêt de systématiser le dépistage du SIDA à certains moments importants de la vie, comme la naissance ou le mariage.

M. Olivier Roux a souhaité obtenir des précisions sur le coût et la nature de la campagne de lutte contre la pauvreté envisagée par le Gouvernement ainsi que sur les régimes de sanction qui seraient applicables aux fumeurs qui transgresseraient les règles d'interdiction de fumer dans les lieux publics.

M. Claude Prouvoyeur a rappelé que l'amélioration du statut des assistantes maternelles ne pouvait faire oublier les obligations qu'impose la situation actuelle de l'ensemble des travailleurs sociaux.

M. Jacques Machet a indiqué qu'à sa connaissance plus aucun crédit destiné au financement de l'aide ménagère n'était disponible dans son département.

M. André Bohl a observé qu'un examen attentif de la situation des travailleurs sociaux exigeait que de meilleures relations et une plus grande transparence s'établissent sur ce plan entre l'Etat et les départements. Il a demandé si la prestation de dépendance qu'envisageait de créer le Gouvernement au bénéfice des personnes âgées serait une prestation de sécurité sociale ou une prestation d'aide ou d'action sociale en soulignant l'importance d'une telle qualification au regard de nos obligations européennes.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a regretté que l'on puisse à la fois souligner les sous-emplois graves dans le secteur social et constater l'état de dégradation avancé du système de formation des catégories de personnels concernées.

M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration a répondu à MM. **André Bohl, Jean-Pierre Fourcade et Claude Prouvoyeur** en indiquant que des aides fiscales significatives seraient accordées aux personnes employant du personnel à domicile. Il a ajouté que ce mécanisme s'accompagnerait d'un allègement sensible de leurs charges sociales.

Il a indiqué que des négociations, coordonnées par **M. Jean-Pierre Sueur, Secrétaire d'Etat aux collectivités**

locales, étaient actuellement en cours sur les filières de formation des personnels sociaux.

Il a enfin ajouté qu'une mission interministérielle destinée à renforcer la polyvalence des formations avait été confiée à M. Blocquaux, inspecteur général des affaires sociales.

Il a enfin annoncé, dans ce domaine, des mesures législatives qui seraient contenues dans le prochain projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Il a alors fait observer à Mme Marie-Claude Beaudeau et M. Jean Chérioux que le débat sur la protection sociale devait être organisé autour de ses trois branches. L'année 1991 a, à cet égard, été consacrée à la santé et à l'assurance maladie. Les deux exercices à venir devraient permettre d'analyser les deux autres branches.

Il a répondu à M. Franck Sérusclat que les missions d'échanges et de modernisation compteraient cinq personnes et a voulu le rassurer en lui précisant que l'accès aux "cartes santé" serait réservé aux seuls professionnels.

Il a enfin précisé que l'augmentation sensible des crédits consacrés au revenu minimum d'insertion était liée essentiellement à la montée en charge de cette nouvelle prestation.

Il a indiqué à Mme Marie-Claude Beaudeau et à M. François Delga que M. Imbert, président de la Fondation nationale de la transfusion sanguine, serait chargé de conduire la réforme du système français de transfusion dans le strict respect des principes actuels. Il a précisé qu'un rapport serait présenté sur l'état actuel de la sécurité de la transfusion sanguine et sur les voies et moyens de mieux contrôler le fractionnement et l'importation des produits sanguins.

Il a enfin précisé que toute mesure prise en direction de la population devait avant tout éviter de déclencher une panique.

M. Bruno Durieux, après avoir assuré à M. Jean Chérioux que le projet de modernisation de certains hôpitaux parisiens devrait rapidement aboutir à des propositions concrètes, a indiqué à Mme Marie-Claude Beaudeau que l'installation du centre national de santé publique à l'hôpital national Saint Maurice ne serait d'aucun effet sur ce dernier. Il a voulu rassurer M. Olivier Roux en lui rappelant que la lutte contre la consommation de tabac passait plus par l'incitation que par la sanction. Il a précisé à Mme Marie-Claude Beaudeau que 264 enfants avaient été atteints par le Sida par transmission maternelle.

M. Michel Gillibert a répondu à Mme Marie-Claude Beaudeau et à M. Jean Madelain que plus de 4 milliards seraient consacrés au financement des centres d'aide par le travail, soit une augmentation de 5,5 % des crédits, sans aucun redéploiement des moyens actuels.

Il a tout particulièrement indiqué à M. Jean Madelain que les critères de création des places de centres d'aide par le travail étaient communs à l'ensemble du territoire et que, sous réserve d'un examen particulier, l'Ille-et-Vilaine n'avait pas subi, selon lui, un sort particulier.

Il a précisé à M. François Delga que le décret destiné à mieux cerner la situation des personnes malentendantes était actuellement en cours d'arbitrage interministériel.

M. Kofi Yamgnane a rappelé que l'aide spécifique aux quartiers les plus défavorisés avait été très sensiblement renforcée et que la création, en 1991, de 2.000 emplois dans les zones d'éducation prioritaire ne devait pas permettre à Mme Marie-Claude Beaudeau, en contrepoint, de critiquer la suppression d'un poste dans son département. Il a souligné que 162 millions de francs avaient été consacrés à la lutte contre la pauvreté et la précarité et, tout particulièrement, à la création de centres départementaux d'urgence et qu'une campagne nationale, d'un coût de 40 millions de francs, serait bientôt engagée.

Il a rappelé que l'utilisation du revenu minimum d'insertion en vue de mener des actions sociales en faveur de la formation pouvait être autorisée dans le cadre d'un programme départemental d'insertion approuvé par l'Etat.

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, a répondu à M. Jean Chérioux que, d'ores et déjà, des efforts importants avaient été développés pour permettre l'installation à domicile des assistantes maternelles. Il a indiqué à M. André Bohl que la forme juridique de la prestation de dépendance en faveur des personnes âgées n'avait pas encore été arrêtée. Il a, enfin, précisé à M. Jacques Machet que si, en effet, des difficultés sur le financement de l'aide ménagère étaient apparues au cours de l'exercice 1991, tous les objectifs de soins infirmiers avaient été pleinement atteints.

La commission a ensuite examiné les amendements au projet de loi n° 4 (1991-1992) relatif à la formation professionnelle et à l'emploi dont M. Louis Souvet est le rapporteur.

Au titre I relatif à l'insertion professionnelle des jeunes, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements de M. Hector Viron, n°s 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 et 59 dont l'objet était de supprimer le dispositif des contrats d'orientation et des contrats locaux d'orientation ainsi que l'exonération de charges patronales en faveur des contrats de qualification.

Au titre II relatif aux droits individuels et collectifs en matière de formation, la commission a donné un avis défavorable aux amendements de M. Hector Viron, n°s 60 et 61, relatifs à la durée du congé de formation et à la finalité de la formation, 62 et 63 relatifs au contenu des négociations de branche, 64, 65 et 66, relatifs aux diverses consultations du comité d'entreprise, considérés comme partiellement satisfaits, 67, 68, 69 et 70 visant à encadrer plus strictement le congé de bilan, 71 du même auteur et 38, 39 de M. Marc Boeuf, relatifs à la rémunération et à la prise en charge de frais de congé de bilan, 72, 73, 74, 75 et

76 de M. Hector Viron, sur le contenu du plan pluriannuel d'entreprise et le co-investissement. La commission a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 41 de M. Charles de Cuttoli visant à faire participer la formation professionnelle au développement du commerce extérieur de la France, et un avis favorable, sous réserve d'une nouvelle rédaction proposée par la commission, à l'amendement n° 42 du même auteur visant à insérer la formation des Français de l'étranger dans le contenu de la négociation de branche.

Au titre III relatif à la participation des employeurs à la formation continue et aux instances paritaires, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 77, 78 et 79 de M. Hector Viron augmentant les taux de participation des employeurs. Elle a donné un avis favorable, sous réserve d'une modification rédactionnelle, à l'amendement n° 45 de M. Jean Chérioux, relatif au dépôt d'un rapport au Parlement sur les résultats de la formation continue dans les petites entreprises, et défavorable aux amendements n°s 46 et 47 du même auteur, l'un sur l'ouverture du bilan de compétences aux non-salariés (considéré comme satisfait), le second sur les modalités de création des fonds d'assurance formation.

Au titre IV relatif à l'emploi, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 80 et 81 de M. Hector Viron supprimant le contrôle des demandeurs d'emploi institué par voie législative, ainsi que les sanctions pénales pour fausses déclarations. Elle a ensuite donné un avis favorable aux amendements du Gouvernement n°s 82 et 83, précisant les modalités du contrôle des demandeurs d'emploi, 84, 85 et 86 relatifs à l'exonération de charges sociales pour l'emploi d'un jeune sans qualification et à la création d'associations agréées visant à structurer les services aux personnes (articles additionnels).

La commission s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement de M. André Bohl, relatif au

régime de retraite des mères de famille, et a donné un avis défavorable à l'amendement n° 48 de M. Louis Moinard concernant la date de déclaration des associations susceptibles de bénéficier des dispositions relatives à l'embauche d'un premier salarié (art. 45).

Enfin, M. Louis Souvet a proposé deux amendements rédactionnels supplémentaires et deux rectifications à apporter aux amendements de la commission. Toutes ces propositions ont été adoptées.

Mercredi 6 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président. - La commission a tout d'abord examiné pour avis les **crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.)** inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1992**, sur le rapport de **M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis.**

Après avoir rappelé que l'agriculture est actuellement en situation de crise, **M. Bernard Seillier** a regretté que le débat sur le B.A.P.S.A. ait lieu avant le débat sur le rapport d'étape, prévu par la loi du 23 janvier 1990, portant réforme des cotisations sociales agricoles.

Ayant indiqué que le projet de B.A.P.S.A. pour 1992 est en augmentation de + 2,8 % par rapport à la loi de finances révisée de 1991, le rapporteur pour avis a précisé que les cotisations des agriculteurs augmenteront plus que le revenu brut agricole et il a regretté que la contribution sociale généralisée ne soit pas comptabilisée dans les financements professionnels du B.A.P.S.A. Quant aux taxes sur les produits, il a observé le retard affectant le démantèlement de la taxe sur les betteraves.

A propos des articles 35 et 36 de la première partie du projet de loi de finances pour 1992, le rapporteur pour avis a relevé que la fusion des dispositions relatives respectivement à la cotisation de solidarité des entreprises agricoles et à la contribution de solidarité des sociétés commerciales conduisaient à un prélèvement sur les

réserves de l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (O.R.G.A.N.I.C.) et de la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (C.A.N.C.A.V.A.). Le rapporteur pour avis a regretté que l'apport au B.A.P.S.A. des ressources issues des cotisation et contribution précitées aille de pair avec une diminution de la part de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) affectée au B.A.P.S.A., ce qui traduit un désengagement de l'Etat à l'égard du régime social agricole, à un moment particulièrement inopportun et alors qu'il eut été préférable d'alléger les cotisations dues par les jeunes agriculteurs, de mettre en place un dispositif de lissage des disparités engendrées par la réforme des cotisations, d'améliorer le statut des aides familiaux et de développer les prestations extra-légales.

Considérant que ce projet de B.A.P.S.A. n'apporte aucun élément nouveau dans le sens d'une harmonisation des régimes sociaux et est inadapté aux défis qu'affronte l'agriculture, le rapporteur pour avis a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jean Madelain** a désapprouvé les dispositions des articles 35 et 36 précités du projet de loi de finances et il a regretté que la fusion de la cotisation de solidarité et de la contribution de solidarité soit proposée sans consultation préalable des gestionnaires des régimes sociaux concernés.

M. Jean Chérioux a estimé inadmissibles les conditions actuelles de financement du B.A.P.S.A. et il a regretté que l'Etat n'ait pas mis en place l'aide transitoire que nécessitait l'application de la réforme des cotisations sociales agricoles.

M. Jacques Machet a mis l'accent sur l'absence de débat sur le rapport d'étape prévu par la loi du 23 janvier 1990.

Tout en regrettant que le débat sur le rapport d'étape précité n'ait pas encore eu lieu, **M. Marc Boeuf** a estimé

que le projet de B.A.P.S.A. pour 1992 contribuait à l'harmonisation des régimes sociaux et il a mis l'accent sur les disparités des taux de croissance des revenus professionnels des agriculteurs.

La commission a finalement émis un avis défavorable à l'adoption du projet de budget annexe des prestations agricoles pour 1992.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 35 (1991-1992) renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.

M. Bernard Seillier a rappelé, dans son exposé liminaire, que la commission n'était saisie que pour avis sur ce texte qui s'intègre dans la politique du Gouvernement sur l'immigration et qui vise plus particulièrement l'immigration clandestine, mais que le travail clandestin avait fait l'objet de nombreuses dispositions législatives depuis le début des années 1970, qui ont généralement été examinées par la commission. Il a souligné qu'elle avait d'ailleurs eu souvent l'occasion de le faire ces dernières années. Pas moins de cinq lois ont été votées depuis 1988 sur ce sujet et huit depuis 1985.

Sur la forme, il a regretté qu'une fois encore les mesures proposées pour lutter contre le travail clandestin ne fassent pas l'objet d'un texte propre, estimant que le sujet s'y prêtait volontiers, compte tenu de l'accord de principe qui existe sur le bien-fondé de la lutte contre ce phénomène.

Toutefois, il a estimé qu'il existe diverses formes de travail clandestin et qu'elles ne revêtent pas la même gravité. Les moyens de lutte doivent être adaptés en conséquence et s'attaquer prioritairement aux formes les plus choquantes.

Il a estimé, par ailleurs, que ce texte introduisait une certaine confusion entre l'immigration et le travail

clandestin alors même que les statistiques disponibles sur les infractions au dispositif de travail clandestin tendent à montrer que les étrangers sont plutôt minoritaires (40 % seulement en 1990).

Il a précisé que son examen a porté sur le titre I consacré au travail clandestin et modifiant le code du travail. Puis il a présenté celui-ci en précisant qu'il comprend trois séries de dispositions.

La première, la plus "novatrice", est relative à la prévention du travail clandestin. Trois mesures essentielles sont prévues. L'article premier A nouveau, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, oblige les employeurs à procéder, préalablement à toute embauche, à une déclaration nominative auprès des organismes de protection sociale, dont l'application sera progressive.

Le projet prévoit également, à l'article premier, la délivrance systématique d'une attestation par l'employeur, c'est-à-dire d'un document remis immédiatement au salarié au moment de l'embauche afin de prouver leur relation de travail. Enfin, l'article 2, qui est au coeur du dispositif de lutte contre le travail clandestin, détermine les vérifications préalables auxquelles les particuliers ou les entreprises seront tenus désormais de procéder avant la signature d'un contrat et, à défaut desquelles ils engageront, solidairement, leur responsabilité avec le travailleur clandestin.

La seconde série de dispositions vise à réprimer plus sévèrement le travail clandestin. Elles représentent les quatre cinquièmes des dispositions du titre I. Cette aggravation des peines porte tant sur le recours à des travailleurs clandestins (articles 6 A et 6), la remise de fonds à l'occasion de l'introduction en France d'un travailleur étranger ou de son embauchage (art. 7), le marchandage et prêt de main-d'oeuvre illicite (art. 5) que sur la violation du monopole de l'Office des migrations internationales (O.M.I.) (art. 12). Pour les infractions les plus graves, notamment l'emploi d'étrangers sans titre et

le travail clandestin proprement dit, il prévoit également des peines complémentaires.

Enfin, la troisième série de mesures est relative à l'OMI. Il est proposé d'élargir ses missions notamment au contrôle de l'accueil et du séjour des étrangers venant en France pour une durée inférieure à trois mois. Il sera habilité à procéder aux vérifications sur place, à la demande des maires, préalablement au visa du certificat d'hébergement d'un étranger.

Puis **M. Bernard Seillier** a présenté ses observations.

En ce qui concerne l'aggravation des peines, il a estimé que ce texte appelait peu de commentaires. Le renforcement du dispositif répressif est un processus continu depuis 1972. S'agissant de dispositions pénales, il lui a semblé légitime de laisser à la commission des Lois le soin d'évaluer, le cas échéant, la cohérence de celui-ci avec, notamment, la réforme du code pénal qu'elle a à connaître.

Mais il a annoncé qu'il attirerait l'attention du ministre sur la nécessité d'un renforcement des contrôles et d'un développement des moyens de contrôle.

En revanche, sur le dispositif préventif, il a exprimé de très vives réserves. S'agissant en premier lieu de la déclaration préalable d'embauche, il a rappelé que la rédaction de l'article l'instaurant était approximative.

Sa mise en oeuvre soulèvera, en outre, de graves problèmes. La déclaration nominative suppose que les organismes de protection sociale visés par ce texte soient en mesure de gérer un fichier nominatif et qu'ils aient des moyens informatiques considérables et adaptés, alors que cela n'est pas le cas.

Pour les entreprises, cette réforme créera des contraintes énormes, disproportionnées avec l'objectif poursuivi, en particulier pour les plus importantes et celles connaissant un fort "turn over".

Cette mesure pose également un problème de cohérence. Alors que le Gouvernement met en place une

procédure préventive fondée sur l'attestation d'embauche et avant même que ses effets en soient connus, il propose parallèlement une nouvelle modalité beaucoup plus contraignante, comme s'il préjugait de l'inefficacité de la première.

Enfin, cette disposition risque d'avoir les effets inverses à ceux recherchés, car il va inciter à la fraude et à la clandestinité en raison de son caractère contraignant.

Même l'annonce par Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la mise à disposition des employeurs d'un numéro vert ne permet pas de lever toutes les difficultés concernant notamment l'accès à ce numéro et la vérification des éléments communiqués par téléphone.

Sur l'attestation d'embauche, il a considéré que cette mesure améliorerait la transparence des relations du travail et allait aider les services de contrôle à caractériser l'infraction de travail clandestin, rappelant que cette règle a d'ailleurs été introduite en Belgique avec succès et que les organisations qu'il a auditionnées acceptent cette disposition dont les conditions d'application seront très souples.

S'agissant du nouveau dispositif de coresponsabilité, il a déclaré que le principal défaut était de transférer les responsabilités, qui relèvent en principe de l'Etat, sur les acteurs économiques.

Les vérifications qui seront mises à la charge aujourd'hui des citoyens sont précisément celles que sont chargés d'effectuer les agents de contrôle, en vertu de l'article L. 324-12 du code du travail.

Il a rappelé toutefois que le principe de coresponsabilité existe déjà. L'article L. 324-9 précise qu'il est interdit d'avoir recours sciemment aux services d'un travailleur clandestin et l'article L. 324-14 indique que celui qui a été condamné pour avoir recouru aux services d'un travailleur clandestin est tenu solidairement au paiement des taxes, impôts et charges dus.

Le problème réside évidemment dans la preuve de ces pratiques et dans les contrôles qui peuvent aboutir à des sanctions.

Mais les vérifications qui seront exigées des entreprises s'avèrent trop contraignantes notamment celles portant sur les déclarations auprès des organismes de protection sociale et de l'administration fiscale et celles relatives à la situation des salariés de l'entreprise cocontractante.

Il a estimé que seule l'immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés paraît facile à vérifier puisque l'article 72 du décret n° 84-406 du 30 mai 1984, relatif au registre du commerce, prescrit cette mention sur tous les documents d'affaires.

De même, en ce qui concerne la vérification de conformité des entreprises étrangères au regard non seulement de la législation nationale mais encore celle "d'effet équivalent" de son pays d'origine, il a déclaré ne pas voir comment cette règle pourra s'appliquer.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article L. 324-14-1 qui vise les relations entre maîtres d'ouvrage et sous-traitants, il a estimé que ce texte était relativement peu contraignant et visait un vrai problème qui est celui de la sous-traitance dans le bâtiment avec des travailleurs non déclarés. Mais il a considéré qu'il fallait préciser dans la loi que la procédure d'injonction prévue par cet article ne peut être déclenchée que sur signalement des agents de contrôle habilités à la lutte contre le travail clandestin ou des organisations syndicales visées par les dispositions relatives à la lutte contre le trafic de main d'oeuvre étrangère.

Il a également proposé la suppression de l'article L. 324-14-2 sur le contrôle de la législation sur "les effets équivalents", jugée inapplicable et de l'article relatif à l'O.M.I.

Il a indiqué, enfin, que dans son rapport écrit, outre une présentation détaillée du phénomène du travail

clandestin dans notre pays (définition, évaluation, caractéristiques), il formulait trois recommandations : mieux appliquer la loi, rendre le travail clandestin moins attractif, améliorer encore la prévention.

Un débat s'est alors ouvert. **M. Jean Chérioux** s'est déclaré consterné par ce texte qui a été présenté comme devant lutter contre l'immigration clandestine et qui, en fait, visera tous les employeurs et les particuliers. A l'exception de l'attestation d'embauche, il a estimé que tout le reste était aberrant.

M. Guy Robert a demandé si l'article L. 324-14 s'appliquera effectivement aux particuliers.

M. José Balarello a attiré l'attention du rapporteur sur les dispositions de l'article 3 qui prévoient la confiscation des biens sur lesquels a porté le travail clandestin dont la portée peut être excessive. Il l'a également interrogé sur les personnes qui pourront signaler au maître d'ouvrage l'utilisation de travailleurs clandestins par son sous-traitant.

M. Franck Sérusclat a pour sa part exprimé sa consternation sur les conclusions présentées par le rapporteur. Il a souligné l'insuffisance du dispositif législatif actuel qui ne doit pas conduire, en dépit de ses faibles résultats, à ne rien faire. Il a estimé que l'intérêt de ce texte était de rendre responsable tous ceux qui tirent profit du travail clandestin.

M. Marc Boeuf a souligné l'importance des problèmes posés par la sous-traitance. Il a également appelé l'attention sur la portée des mesures de confiscation et a estimé que l'idée de la déclaration préalable d'embauche était bonne.

M. Louis Boyer a estimé qu'au regard du travail clandestin, c'est le bâtiment qui soulève le plus de problèmes et a souligné les difficultés d'application de l'article L. 324-14-2. Il a estimé que les donneurs d'ordre doivent être protégés car ils ne peuvent pas tout contrôler.

En réponse, **M. Bernard Seillier** a précisé que :

- la nouveauté de ce texte résidait non pas dans le principe de coresponsabilité mais dans les vérifications exigées par les personnes qui souhaitent contracter ;

- les particuliers sont visés par l'article L. 324-14 mais assujettis à la vérification d'une seule des trois obligations prévues à l'article L. 324-10 ; par ailleurs, seuls les contrats supérieurs à 20.000 F sont concernés ;

- la déclaration préalable d'embauche est intéressante intellectuellement, mais son application est prématurée, compte tenu des moyens informatiques des caisses de protection sociale ;

- pour éviter que les maîtres d'ouvrage soient appelés à intervenir à partir de la délation d'un concurrent peu scrupuleux, l'information déclenchant la procédure de l'article L. 324-14-2 émane soit d'agents de contrôle, soit des organisations syndicales ;

- la confiscation des biens est visée par un amendement du rapporteur de la commission des Lois.

Puis, la commission a **examiné les amendements** présentés par le rapporteur.

A l'article premier A, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 2, après l'intervention de **MM. Jean Chérioux, José Balarello, Marc Boeuf, Henri Belcour et Jacques Bimbenet**, elle a adopté quatre amendements. Le premier vise à limiter à une unique vérification l'obligation mise à la charge des entreprises comme des particuliers pour dégager leur coresponsabilité. Le deuxième prévoit que seul le signalement effectué par les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 324-12 ou par les organisations syndicales visées à l'article L. 341-6-2, entraînera l'obligation pour le maître d'ouvrage d'enjoindre son sous-traitant de faire régulariser sa situation. Le troisième précise que les dispositions de l'article L. 324-14-1 ne seront pas applicables aux

particuliers quelle que soit la destination de l'ouvrage réalisé à leur demande. Le quatrième amendement supprime l'article L. 324-14-2.

A l'article 10, elle a adopté un amendement de suppression.

Enfin, la commission a nommé **M. Claude Prouvoyeur**, comme **rapporteur pour la proposition de loi n° 53 (1991-1992)** de M. Georges Gruillot, **tendant à compléter l'article L. 615-15 du code de la sécurité sociale et à dispenser les titulaires d'une pension militaire d'invalidité affiliés au régime des travailleurs non salariés non agricoles du paiement du ticket modérateur.**

Jeudi 7 novembre 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition de **M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement**, sur les dispositions relatives au **logement social dans le projet de loi de finances pour 1992.**

M. Marcel Debarge a indiqué qu'en matière de logement, les deux principaux axes de la politique gouvernementale étaient l'accroissement de l'égalité sociale au regard du logement et le soutien des activités de production de logements. Il a précisé que le débat budgétaire à l'Assemblée nationale avait permis d'améliorer le projet de budget initialement présenté pour le logement.

Le ministre a souligné que la priorité en faveur du logement social se manifesterà en 1992 par l'inscription au budget de 75.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) et par un effort pour la réhabilitation du parc social, conformément aux engagements du Président de la République.

Le ministre a par ailleurs décrit les actions engagées pour développer le logement intermédiaire en 1991 ainsi que les efforts prévus à cet effet en 1992, notamment par

un accès élargi aux prêts conventionnés avec le soutien d'une Aide personnalisée au logement (A.P.L.) revalorisée.

Le ministre a précisé que le nombre des Prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) inscrit dans le projet de budget pour 1992 a été porté à 35.000 à l'issue du débat à l'Assemblée nationale.

Le ministre a fait le point de l'application de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement, en particulier en ce qui concerne les plans départementaux et les fonds de solidarité.

Le ministre a dressé un bilan des aides à la personne et souligné les effets attendus de l'extension du champ d'application de l'allocation de logement social prévue en 1992.

Le ministre a souligné les effets positifs sur l'emploi des activités de construction de logements et il a considéré que l'Etat doit jouer, en ce domaine, un rôle de régulation économique et que tel est notamment le but des mesures proposées par le projet de loi de finances visant à développer l'investissement privé en logements locatifs. A propos de l'habitat ancien, le ministre a indiqué que la dotation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) serait augmentée parallèlement aux modifications intervenues quant à l'assiette de la taxe additionnelle au droit au bail et que les aides qu'il pourrait ainsi distribuer permettraient la réhabilitation de près de 30.000 logements supplémentaires. Il a précisé, d'autre part, qu'à la suite d'une concertation sur les problèmes posés par l'habitat social en zone rurale, une attention renouvelée serait portée aux centres des bourgs et des petites villes.

A M. Guy Penne, rapporteur pour avis, qui l'avait interrogé sur les garanties que les collectivités locales peuvent accorder aux opérations engagées par des organismes d'Habitations à loyer modéré (H.L.M.) sur l'avenir à moyen terme de l'équilibre des circuits financiers du logement social, sur les crédits prévus pour

les départements d'outre-mer et sur l'amenuisement des P.A.P., et, après une question du **président Jean-Pierre Fourcade**, relative à la part des dépenses de logement social financées par les collectivités locales, **M. Marcel Debarge** a notamment répondu :

- que pour pallier les effets de la diminution du nombre des P.A.P., une réflexion était engagée en vue de définir un nouveau produit destiné à développer l'accession sociale à la propriété, en s'inspirant notamment des propositions contenues dans le rapport de M. Lebègue ;

- que les conseils généraux peuvent effectivement donner une garantie d'emprunt aux organismes d'H.L.M. lorsque cela est nécessaire ;

- qu'un bilan précis des participations financières des collectivités locales au logement social sera prochainement présenté ;

- qu'une concertation est engagée en vue de trouver une solution aux problèmes du financement du câblage à l'intérieur des immeubles d'H.L.M. et que l'on sera peut-être effectivement amené à envisager une obligation des propriétaires bailleurs en ce domaine ;

- que le relèvement du plafond du livret A des caisses d'épargne a eu des effets positifs sur la collecte des fonds et, qu'à moyen terme, il n'y a pas de risques de déséquilibre des circuits financiers tant que les fonds collectés atteignent 50 milliards de francs ;

- que les effets positifs des incitations fiscales à l'investissement privé en logement locatif ont conduit le Gouvernement à proroger le dispositif en vigueur ;

- qu'au 31 juillet 1991, le bilan des aides à la personne s'établissait à 35 milliards de francs ;

- que la plupart des départements ont établi un plan pour le logement des personnes défavorisées ;

- que la moitié des départements ont élaboré des protocoles d'occupation du patrimoine social ;

- que la procédure du bail à réhabilitation a fait l'objet d'une convention avec les représentants des propriétaires, ce qui devrait permettre de faciliter sa mise en oeuvre ;

- que l'effort en faveur du logement outre-mer devra être amplifié ;

- que l'on peut espérer un développement des efforts au profit du logement intermédiaire.

M. Louis Boyer s'est inquiété des divergences d'appréciation relatives aux P.A.P. exécutés. Il a souhaité que soit précisé si le nombre de P.L.A. annoncés incluait ou non la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.). Il s'est inquiété de la difficulté de trouver des financements complémentaires des P.L.A. pour engager de nouveaux programmes locatifs, en particulier dans les zones rurales.

Estimant que les prix plafonds sont aujourd'hui trop bas pour le logement neuf, il a souligné que les organismes gestionnaires sont trop souvent conduits à choisir entre la construction de logements neufs et l'entretien du parc existant.

M. Jean Madelain a souhaité que des précisions soient données sur les crédits affectés à la surcharge foncière et que des garanties soient apportées quant à l'affectation à l'A.N.A.H. des recettes issues de l'élargissement de l'assiette de la taxe additionnelle au droit au bail.

Citant une expérience engagée dans son département, **M. Jean Madelain** a interrogé le ministre à propos d'une éventuelle démultiplication de l'utilisation des subventions destinées aux logements P.L.A.

M. José Balarello a lui aussi regretté l'insuffisance des prix plafonds en vigueur pour les P.L.A. Il a souhaité un développement beaucoup plus dynamique du logement intermédiaire, pour lequel la demande est très forte dans certaines régions. Il a souhaité une amélioration de l'efficacité des P.A.P. et estimé que les ventes de logements H.L.M. à leurs locataires avaient un effet positif sur le

comportement de l'ensemble des occupants des immeubles concernés et, en conséquence, sur les coûts d'entretien. Il a d'autre part regretté l'absence de mesures efficaces en faveur du parc locatif ancien qui est en constante diminution.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur une éventuelle diminution du pouvoir d'achat des aides personnelles aux logements distribués. Il a souligné que la diminution des droits de mutation sur les immeubles à usage d'habitation proposée par le projet de budget ne coûte rien à l'Etat. Il a d'autre part observé que les aides au logement intermédiaire à Paris sont, à son sens, insuffisantes et que la convention conclue entre Paris et l'Etat, en vue de la mise à disposition de terrains appartenant à ce dernier, a eu peu d'effets concrets.

Il a par ailleurs considéré que les avantages fiscaux accordés aux sociétés civiles de placement immobilier (S.C.P.I.) constituent un leurre pour les souscripteurs, les logements vendus selon cette procédure étant souvent plus chers que d'autres et il a enfin attiré l'attention de la commission sur le fait que le surendettement de nombreux candidats à l'accession contribue à accentuer les difficultés de l'habitat dans les zones rurales.

M. Roger Lise a insisté sur les difficultés éprouvées par les Français originaires des D.O.M. pour se loger en métropole, en particulier en région parisienne. Il a d'autre part souhaité que les prix de référence retenus pour la Guyane soient également appliqués à la Martinique, en raison de la forte hausse des prix des terrains.

Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que le projet de budget du logement pour 1992 ne permettra pas de rattraper le retard accumulé pendant les exercices précédents, et elle a souhaité qu'il soit mis un terme aux expulsions subies par certaines familles, ces décisions ayant un effet anti-social très prononcé.

M. Henri Belcour a regretté que les opérations d'accession à la propriété soient en régression depuis

plusieurs années, alors qu'elles répondent à une demande réelle de la population et il a souhaité que dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) les aides de l'Etat, limitées à l'aménagement intérieur des locaux, soient complétées par d'autres financements pour les travaux sur le gros oeuvre, et ce en particulier dans le centre des petites villes.

M. Jean-Paul Emin a estimé qu'une part importante des crédits P.A.L.U.L.O.S. étaient utilisés dans le cadre d'opérations de développement social de quartiers, ce qui réduit d'autant la ressource pour d'autres catégories d'opérations. Il a mis l'accent sur les effets positifs pour le locatif aidé des opérations d'accession aidée qui permettent de libérer des logements sociaux précédemment occupés par les nouveaux accédants. Il a souhaité que la totalité des prêts accordés par le Crédit Foncier bénéficient d'une garantie des conseils généraux. Il a regretté que la loi relative à la solidarité financière entre les communes ait retenu le critère du nombre de logements sociaux par rapport à la population, alors qu'il eût été préférable de faire référence au nombre de demandes de logements sociaux.

Le président Jean-Pierre Fourcade a estimé que le niveau de l'aide publique aux prêts P.L.A. du Crédit Foncier n'était pas très éloignée de celle accordée pour les logements intermédiaires.

M. Marcel Debarge a notamment répondu aux différents orateurs :

- qu'une concertation est engagée avec les gestionnaires des comités interprofessionnels du logement, en vue de permettre une utilisation plus rationnelle et plus efficace de la quote-part patronale dite "1 % logement" ;

- que la demande de prêt locatif aidé demeure forte dans de nombreux départements ;

- que 38.000 P.A.P. ont été effectivement financés en 1991, mais qu'il recherchera cependant les motifs des divergences d'appréciation sur les P.A.P. exécutés ;

- que la ligne fongible atteindra en 1992 son plus haut niveau historique ;

- que l'augmentation du tarif unitaire de la PALULOS demeure insuffisante pour financer la totalité des travaux de réhabilitation des logements dans certains départements et qu'il conviendra de réfléchir sur le problème institutionnel posé par la gestion des financements affectés au logement social ;

- qu'en 1991, les logements intermédiaires aidés en Ile-de-France ont été financés grâce aux produits de la taxe sur les bureaux et qu'un autre financement sera prévu en 1992 ;

- qu'une augmentation du plafond de ressources ouvrant droit aux P.A.P. a été appliquée en 1991 ;

- qu'il serait effectivement souhaitable d'assouplir le plafond de ressources ouvrant droit à l'accès aux logements locatifs sociaux, afin de favoriser la diversité dans les immeubles concernés ;

- que la même souplesse doit être mise en oeuvre en ce qui concerne les ventes de logements H.L.M. à leurs locataires ;

- qu'une réflexion est engagée sur la création éventuelle d'un fonds de garantie, associant les banques et les établissements bancaires, au profit des accédants à la propriété ;

- que les statistiques relatives à l'amenuisement du parc locatif ancien doivent tenir compte du nombre d'immeubles transformés en copropriétés ;

- que la priorité accordée à la construction neuve est motivée par la volonté de développer l'emploi ;

- que la diminution des droits de mutation sur les immeubles est nécessaire pour faciliter la fluidité du marché et tenir compte des taux appliqués dans les autres Etats membres de la communauté européenne ;

- qu'on peut attendre des progrès à brève échéance en ce qui concerne la cession de terrains appartenant à l'Etat pour réaliser des immeubles sociaux à Paris ;

- que le Gouvernement s'efforce de trouver des solutions aux problèmes posés par les expulsions des locataires en prenant en compte l'ensemble des problèmes de ce type constatés dans différents sites et que certains départements ont déjà mis en oeuvre des remèdes pour pallier ces situations, en application des dispositions de la loi du 31 mai 1990 et de la loi d'orientation pour la ville ;

- que l'insuffisance du parc de logements sociaux dans certaines régions conduit à l'exclusion des ménages les plus modestes et qu'il convient de rechercher des solutions dans une politique plus active d'aménagement du territoire ;

- que 9 000 prêts P.L.A. pour des logements d'étudiants étaient prévus en 1991 et identifiés dans la ligne fongible ;

- que plusieurs contrats Etat-régions ont prévu des dispositions spécifiques pour l'habitat rural.

M. Guy Penne a ensuite présenté son rapport pour avis sur le **projet de budget du logement social pour 1992**.

Il a estimé que ce projet de budget concrétise une prise de conscience de l'unicité du marché du logement puisqu'il comporte simultanément des mesures en faveur du logement social au sens étroit du terme et des mesures propres à soutenir le logement privé.

Il a indiqué que le projet de budget pour 1992 prévoit 80 000 P.L.A., dont 10 000 P.L.A. d'insertion destinés à faciliter le logement des personnes démunies de ressources.

Il a précisé que 35 000 P.A.P. sont prévus en 1992.

A propos des aides à la personne, le rapporteur pour avis s'est félicité de l'extension du champ d'application de l'allocation de logement social qui, en 1992, sera ouverte aux personnes résidant dans une agglomération de plus de

100 000 habitants, poursuivant ainsi le bouclage des aides à la personne, engagé depuis plusieurs années.

Il a, d'autre part, estimé que l'abaissement des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles à usage d'habitation est de nature à faciliter la mobilité des ménages entre le parc social et le parc privé.

Il en est de même quant aux effets des déductions fiscales accordées aux acquéreurs d'un logement neuf à usage d'habitation principale.

Il a également souligné les effets positifs attendus de la reconduction du dispositif de réduction d'impôt prévu au profit des investissements en logement locatif. Il a considéré que l'augmentation attendue des crédits de l'A.N.A.H. devrait faciliter la réhabilitation du parc social de fait et il a observé qu'un nouveau contingent de logements intermédiaires était prévu en 1992.

Se fondant sur les éléments positifs contenus dans ce projet de budget, le rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à son adoption.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, **M. Jean Chérioux** a exprimé son désaccord avec les observations et les conclusions du rapporteur pour avis ; il a estimé que ce dernier ne reflétait pas son sentiment ni sans doute celui de la majorité de la commission et qu'il convenait que le contenu de l'avis budgétaire soit modifié afin de tenir compte des observations des commissaires présents.

Considérant que la priorité en faveur du logement affichée par le Gouvernement ne se retrouve pas dans ce projet de budget, **M. Jean Madelain** a estimé que le débat à l'Assemblée nationale avait permis d'améliorer le projet de budget du logement, mais que celui-ci demeurerait insuffisant et qu'on pourrait peut-être émettre un avis favorable à l'adoption de ce budget dans la mesure où 5 000 P.L.A. supplémentaires pour l'habitat social rural seraient proposés par le Gouvernement.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est prononcée contre le projet de budget du logement social.

M. José Balarello a estimé que les chiffres du budget ne traduisent pas la réalité et que le problème essentiel réside dans l'insuffisance des prix de référence des logements P.L.A. qui constituent un obstacle insurmontable à la réalisation de nouveaux programmes locatifs sans l'apport de financements complémentaires, issus notamment de la contribution patronale dite "1 % logement". Il a estimé que la dégradation actuelle du parc locatif ancien privé provoquerait à moyen terme une grave crise du logement et que la réduction progressive des effectifs des P.A.P. aurait le même effet.

M. Louis Boyer a estimé que le Gouvernement devrait actualiser la répartition régionale des quotas de P.L.A. et de P.A.P. et que les prix de référence des logements P.L.A. devraient être réévalués.

M. Franck Sérusclat a exprimé son désaccord avec la position exprimée par **M. Jean Chérioux** et a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget du logement social.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a notamment répondu que le projet de budget présenté comporte de son point de vue de réelles améliorations par rapport aux exercices précédents qui résultent pour partie des demandes formulées par l'Assemblée nationale.

Il a considéré qu'un contingent éventuel de 5 000 P.L.A. supplémentaires proposés par **M. Jean Madelain** ne changerait pas fondamentalement les données du problème.

M. Jean Chérioux a souhaité que le rapport pour avis retrace fidèlement les réserves et les critiques exprimées par la majorité de la commission.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé qu'il convenait d'aller au-delà d'une analyse formelle des chiffres et de s'attacher aux problèmes concrets du logement, en particulier ceux relatifs à la surcharge

foncière, aux effets de la fongibilité et aux conséquences des plafonds actuels de ressources des bénéficiaires des aides.

M. José Balarello ayant souligné qu'une part importante des crédits de l'enveloppe fongible était affectée à des opérations de réhabilitation lourde au titre du développement social des quartiers, **M. Jean-Paul Emin** a estimé qu'il conviendrait peut-être de revoir la procédure de l'enveloppe fongible dont le mécanisme ne paraît plus adapté aux besoins présents.

Au terme de ce débat, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992.

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

Mardi 5 novembre 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Clouet, vice-président. La commission a, tout d'abord, procédé à l'audition de M. Georges Kiejman, ministre délégué chargé de la communication sur le projet de budget de son département ministériel pour 1992.

M. Georges Kiejman a retracé les grandes lignes du projet de budget de l'audiovisuel pour 1992 qui atteint 12.934 millions de francs soit une progression de 12,3 % par rapport à la loi de finances initiale de 1991. La progression de la contribution budgétaire de l'Etat résulte de trois facteurs.

Il s'agit, tout d'abord, de la progression du produit de la redevance (+ 14,7 %) mais non de son taux puisque la hausse de celui-ci est limitée à 2,5 %. Le ministre a indiqué que cette hausse du produit provenait d'une lutte accrue contre la fraude, d'un raccourcissement des délais de recouvrement et d'un triplement du remboursement des exonérations de redevances en 1992.

Par ailleurs, les concours budgétaires progressent de 13,7 % et correspondent aux dotations et subventions d'exploitation des entreprises du secteur public.

Enfin, l'augmentation du budget correspond à une progression modeste des ressources propres et notamment des ressources publicitaires qui ne connaissent qu'une

hausse de 13 millions de francs par rapport aux budgets adoptés par les conseils d'administration.

Le ministre a souligné que le budget pour 1992 traduisait le respect par le Gouvernement d'engagements pris en avril 1991 prévoyant un milliard de francs de ressources supplémentaires pour A2 et FR3 et 500 millions de francs destinés à la recapitalisation d'A2.

Pour l'emploi de ces sommes, une priorité absolue a été donnée, selon le ministre, aux programmes et à l'information.

Il a affirmé que cet effort exceptionnel pour A2 et FR3 ne se traduirait pas par une diminution des moyens des autres organismes de l'audiovisuel public dont il a succinctement détaillé la progression.

M. Georges Kiejman a ensuite abordé le secteur de la presse.

Concernant l'agence France presse (A.F.P.), il a souligné que le Gouvernement avait tenu ses engagements en faisant progresser de 40 millions de francs ses ressources. Toutefois, hors A.F.P., le montant total des aides à la presse diminue de 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991. Il a néanmoins noté que l'assouplissement des aides aux transports permettra d'atténuer les effets de cette baisse.

Il a indiqué que le montant des aides indirectes se situera à un peu plus de 5 milliards de francs en 1992. Le système de l'article 39 bis du code général des impôts qui a été reconduit pour cinq ans pourrait, selon le ministre, être amélioré en aménageant à l'intérieur de l'enveloppe globale le mode de répartition en faveur des entreprises qui connaissent des difficultés. Par ailleurs, le montant des dotations allouées à l'allègement des charges téléphoniques est reconduit.

Concernant les aides au transport par le rail mais aussi par d'autres moyens, s'ils s'avéraient plus

économiques, il s'est prononcé pour l'accroissement du caractère paritaire de leur gestion.

Le ministre a indiqué qu'il ne convenait pas de trouver les économies annoncées dans une diminution du fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires mais dans la baisse des crédits du fonds d'aide à l'étranger (- 7 %) dont il a observé le fort accroissement en 1991 (+ 20 %).

En conclusion, **M. Georges Kiejman** a affirmé que le budget pour 1992 allait dans la bonne direction, le maintien de la hausse de celui-ci permettant son doublement en six ans.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a rappelé que si le budget était en augmentation pour 1992, l'exercice 1993 serait difficile, compte tenu du caractère non reconductible des mesures proposées.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences pour le personnel et ses motivations des plans de réorganisation successifs d'Antenne 2 et de France régions 3.

Le rapporteur spécial s'est montré préoccupé par la baisse continue d'audience d'Antenne 2. Il s'est fait l'écho de la déception des auditeurs ou des téléspectateurs.

Il a demandé quelles mesures le Gouvernement entendait promouvoir pour la réalisation des grands équilibres du secteur audiovisuel.

Le rapporteur spécial a, ensuite, abordé la question de la redevance et du remboursement des exonérations, de la seconde coupure publicitaire et de ses conséquences financières sur l'ensemble du système.

S'agissant de la presse, il a insisté sur la détérioration de la diffusion et la faiblesse du lectorat.

Il a souhaité une concertation afin de déterminer à enveloppe constante les bénéficiaires des aides publiques à la presse.

Le rapporteur spécial a, par ailleurs, estimé que la question du transport postal de la presse n'était pas résolue de manière satisfaisante.

Il s'est interrogé sur les effets pervers de la loi sur le financement des partis politiques.

Concernant l'A.F.P., il a considéré que l'Etat devait faire les efforts nécessaires pour que cette agence ne disparaisse pas.

En réponse au rapporteur spécial, **M. Georges Kiejnan** a affirmé que la progression du budget de l'audiovisuel en 1993 et les années suivantes était bien l'un des objectifs du Gouvernement, même s'il était incapable d'en préciser aujourd'hui les modalités. Il a indiqué que cet objectif supposait une progression de la redevance supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation. Le ministre a souligné que l'effort du Gouvernement devait également porter sur l'accroissement des remboursements des exonérations nouvelles de l'exercice à venir, ce qui représenterait entre 700 et 900 millions de francs chaque année.

Le ministre a ensuite abordé la question des conséquences sociales des plans de réorganisation interne des chaînes publiques. Il a souhaité que les gains de productivité obtenus profitent aux programmes, et a rappelé que le nombre de "licenciements secs" était très limité (10 à Antenne 2) ce qui explique en partie un déficit pour 1991 supérieur à ce qui avait été initialement prévu, en raison du poids financier des plans sociaux. Il a remarqué que jusqu'à présent ces plans ne s'étaient pas traduits par une démotivation du personnel qui avait été largement associé à leur élaboration.

Concernant la baisse d'audience, il s'est interrogé sur le point de savoir si celle-ci était due à une recherche qualitative accrue ou à une vaine imitation des programmes du secteur commercial. Il a également souligné qu'il fallait être particulièrement vigilant sur le maintien de la vocation généraliste des chaînes publiques.

A cet égard, le ministre a rappelé qu'il n'était pas l'un des dirigeants des chaînes et qu'il ne lui appartenait pas de porter un jugement sur les programmes. Tout au plus pourra-t-il transmettre les inquiétudes du rapporteur spécial avec d'autant plus de poids que les budgets dont il est responsable seront en progression.

M. Georges Kiejman a indiqué que c'était au Conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.) d'être attentif au contenu de certaines émissions en tant qu'autorité de régulation responsable de l'application de la loi et des règlements.

Sur les grands équilibres financiers, il a brièvement rappelé ses propos sur les perspectives d'un doublement progressif du budget de l'audiovisuel et a souhaité l'appui du Parlement.

Concernant la seconde coupure publicitaire, il a indiqué que le Gouvernement ne prendrait pas d'initiative en ce sens mais que le Parlement pouvait défaire ce qu'il avait fait. Il a néanmoins souligné les difficultés de ce rétablissement de la seconde coupure publicitaire que TF1 souhaiterait se voir appliquer en dépit de son engagement contractuel au titre du "mieux disant culturel".

Il a également rappelé la position nouvelle des producteurs cinématographiques qui ne souhaitaient plus que l'on distinguât la coupure publicitaire des films de celles des oeuvres audiovisuelles. Le ministre s'est prononcé contre la multiplication des coupures.

Abordant les questions soulevées par le rapporteur spécial en matière de presse, il s'est montré en plein accord sur le caractère central de la question de la diffusion. Il a, par ailleurs, considéré que l'Etat avait tenu ses engagements en matière de transport de presse.

Le ministre a également approuvé les propos du rapporteur spécial concernant l'ouverture des frontières dans le cadre de l'Europe de 1993 et de la concurrence qui allait en découler.

Il a souligné que la question des aides publiques françaises à la presse était complexe puisque ces aides devront être étendues aux journaux étrangers, sans que le même niveau soit nécessairement retrouvé chez nos voisins.

Concernant l'A.F.P., il a approuvé la conviction du rapporteur spécial de maintenir cette agence dont il a souligné la qualité des dirigeants et l'esprit de service public.

A la suite de cette intervention, **M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur l'incidence des projets de directives ou de décisions du Conseil des ministres de la Communauté. Il a fait notamment allusion à la préparation de la "directive satellites" et ses conséquences sur la diffusion en D2MAC.

M. Robert Vizet a constaté que depuis l'irruption des chaînes privées dans le paysage audiovisuel français la qualité des programmes ne s'était pas améliorée. Il a posé la question des rapports entre violence à la télévision et délinquance. Enfin, il a insisté sur la nécessité de développer les aides à la presse d'opinion.

A **M. Emmanuel Hamel**, le ministre a brièvement résumé le différend qui avait existé entre la Communauté et la France concernant les quotas de diffusion. Il a indiqué les grandes lignes du compromis qui devra être examiné par le Sénat dans le projet de loi qui lui sera soumis le 14 novembre prochain.

Concernant le projet de directive sur la généralisation de la diffusion par satellites en normes D2MAC, il a rappelé la position de la France qui souhaite que les dispositions de la directive soient contraignantes. Il a néanmoins remarqué que les considérations des diffuseurs qui ne disposent ni d'un nombre suffisant de programmes en D2MAC, ni d'un nombre conséquent de téléspectateurs susceptibles de les recevoir, ne manquaient pas de bon sens. Il a indiqué que les négociations se poursuivaient.

A M. Robert Vizet, il a mentionné le rapport de Mme Dagnaud, rédigé alors qu'elle était encore chercheur au C.N.R.S., qui montre que l'aspect qualitatif des grilles s'est plutôt amélioré depuis "l'époque mythique" du monopole de la télévision publique. Il s'est affirmé un ferme partisan de la qualité à la télévision et a souligné que la liberté du téléspectateur s'inscrivait dans les limites d'une offre donnée.

Il a souhaité que la télévision accroisse son aspect éducatif, objectif qui lui semble particulièrement adapté à ce média.

Concernant la violence à la télévision, il a constaté que les condamnations du Conseil supérieur de l'audiovisuel portaient sur les chaînes privées et a rappelé que la concession gratuite d'un bien rare comme le sont les fréquences hertziennes impliquait certaines obligations.

Il a estimé, à cet égard, que le fait que les chaînes privées ne soient pas immédiatement rentables pouvait être entendu comme la contrepartie de cette concession.

Puis la commission a examiné le projet de budget du ministère des postes et télécommunications pour 1992 sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a rappelé les principales évolutions du projet de budget en 1992 marqué par une baisse des crédits de 14 %, hors contribution au transport de la presse. Il s'est félicité de cet effort d'économies tout en s'interrogeant sur l'erreur d'appréciation qu'il révèle sur le "calibrage" initial du budget de 1991.

Puis M. Henri Torre, rapporteur spécial, a abordé l'évolution des relations financières entre l'Etat et les deux exploitants publics. Il s'est inquiété des nouveaux concours demandés à France Telecom en marge d'un prélèvement plafonné par la loi et il a déploré que le Parlement examine le projet de budget sans disposer du contrat de plan de la Poste ; celui-ci déterminera pourtant l'essentiel

de la viabilité de l'exploitant au travers de la rémunération des fonds des chèques postaux déposés au Trésor ou de la contribution de l'Etat au transport de la Presse.

Enfin, le rapporteur spécial a observé que la contribution des exploitants au fonctionnement de leur ministère de tutelle subissait une double dérive, n'étant pas ajusté en cours d'année à hauteur des annulations de crédits du ministère et finançant en 1992 des dépenses qui n'y sont pas inscrites : les crédits de la délégation à l'Espace qui figurent désormais au budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

Puis **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a tenu à rendre compte à la commission de son mandat à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications dont il est vice-président.

Il a rappelé notamment la teneur des avis de la Commission sur le cahier des charges des exploitants, sur le contrat de plan de France Telecom, ainsi que de la contribution qu'elle a rédigée sur l'extension des services financiers de la Poste.

Sur ce dernier point il a souligné la grande modération des positions de la Commission supérieure suggérant "une expérimentation limitée dans le temps et dans l'espace".

M. Jacques Valade a souligné les incertitudes qui pesaient sur l'avenir de la poste, devenue exploitant public, et s'est interrogé sur la logique qui préside au rattachement des crédits d'investissement de l'Espace au budget du ministère de l'Equipement, du logement et des transports, compétent également dans le domaine de la Mer et du Tourisme. Il s'est inquiété de la politique de France Telecom dans le domaine du câble.

M. Emmanuel Hamel a fait part de son inquiétude quant au maintien de la Poste en milieu rural.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, et sur sa proposition, la commission a décidé de proposer au Sénat de **rejeter le budget des postes et**

télécommunications pour 1992 (hors contribution au transport de la presse).

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de la presse, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.**

Rappelant à titre préliminaire les principales caractéristiques et les tendances récentes de l'évolution de la presse française, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a souligné la détérioration de la diffusion de la presse et l'insuffisance de certaines de ses structures. Il a indiqué que, dans un contexte de ralentissement généralisé de l'activité, la chute de ses recettes publicitaires, dont elle dépend en moyenne à près de 50 %, la fragilisait considérablement.

Puis **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a procédé à la présentation des crédits d'aide à la presse inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992. Si on conserve la distinction traditionnelle entre aides directes, inscrites au budget des Services généraux du Premier ministre, et les aides indirectes, recouvrant à la fois la prise en charge partielle du transport de la presse par la Poste et les allègements fiscaux consentis aux entreprises de presse, le projet de loi de finances pour 1992 se traduit par une diminution de 3,6 % des aides directes, qui passent de 278,4 millions de francs à 268,4 millions de francs.

Cette évolution succède à une diminution importante des crédits d'aide à la presse au titre de la "régularisation budgétaire" de mars 1991, à hauteur de 56,3 millions de francs.

La baisse la plus sensible affecte les crédits destinés au Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, qui diminuent de 7,3 %. Cette évolution a pour effet d'annuler l'essentiel de l'effort qui avait été consenti en 1991 après trois exercices budgétaires de stricte reconduction des crédits en francs courants.

De même, les crédits destinés au remboursement à la S.N.C.F. des réductions de tarifs accordées à la presse diminuent pour le deuxième exercice consécutif (- 3,9 %).

Les crédits affectés à l'allègement des charges supportées par les journaux en raison des communications téléphoniques des correspondants de presse, qui n'avaient pas été touchés par la régulation budgétaire de mars 1991, sont strictement reconduits en francs courants.

Les crédits destinés à l'aide aux quotidiens -locaux et nationaux- à faibles ressources publicitaires sont strictement reconduits en francs courants pour 1992, ce qui ne permet pas d'assurer le rattrapage du niveau initial 1991, amputé par la régulation budgétaire.

Les aides indirectes à la presse consistent, d'une part, dans la charge pour le budget de la poste correspondant aux réductions de tarifs postaux consentis à la presse et, d'autre part, dans les moins-values de recettes fiscales pour le budget général de l'Etat et pour les collectivités locales en raison des allègements fiscaux dont bénéficient les entreprises de presse. Elles ne peuvent donc faire l'objet que d'une évaluation pour l'année en cours.

En 1991, les aides fiscales représentent un montant supérieur à celui des aides directes, évalué à 2.018 millions de francs. Les entreprises de presse bénéficient en effet d'un taux de T.V.A. préférentiel de 2,1 %, d'un régime particulier de provision pour investissement (article 39 bis du code général des impôts), reconduit jusqu'en 1996 par l'article 26 du projet de loi de finances pour 1992, et de l'exonération de taxe professionnelle, qui représente une moins-value de recettes fiscales pour les collectivités locales évaluée à 758 millions de francs pour 1991.

S'agissant du transport postal de la presse, le projet de loi de finances prévoit l'inscription de 1.025 millions de francs au budget des postes, télécommunications et espace, soit une majoration de 25 millions de francs par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 1991, étant entendu que ce chapitre a fait l'objet d'une annulation de

50 millions de francs au titre de la "régulation budgétaire" de mars 1991. L'évolution prévue pour 1992 ne permet donc pas de "rattraper" les annulations de 1991. En outre, cette majoration de 25 millions de francs s'accompagne d'un prélèvement supplémentaire équivalent sur les marges de la Caisse Nationale d'Epargne. En d'autres termes, pour le budget global de la poste, l'opération est "blanche".

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, s'est donc inquiété, dans ce cadre, de la capacité financière de la poste à maintenir le service public du transport de la presse, dans des conditions minimales de qualité.

Les crédits affectés pour 1992 à l'Agence France Presse s'élèvent enfin à 515,81 millions de francs, en augmentation de 8,6 % par rapport à 1991. Cette progression s'inscrit dans le cadre du plan quadriennal de redressement et de modernisation 1991-1994, et d'un contrat de plan avec l'Etat, actuellement en cours de signature.

En conclusion, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a déploré que la rigueur budgétaire s'exerce aussi sévèrement à l'égard des crédits d'aide à la presse, alors que celle-ci apparaît aujourd'hui assez menacée. Il a également souligné que, autant sinon davantage que d'"aides publiques", la presse dépendait d'un environnement économique favorable. A cet égard, deux éléments devraient être examinés en priorité : les besoins d'investissement, les méthodes de distribution.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a donc estimé que ni le montant global des aides publiques -en diminution-, ni l'attention -insuffisante- portée aux problèmes de l'investissement des entreprises de presse et à ceux des modalités de distribution des journaux ne permettaient de répondre avec suffisamment d'efficacité à la gravité de la situation actuelle de la presse.

M. Christian Poncelet, président, a souligné la gravité de la situation dans laquelle se trouvent

aujourd'hui de nombreuses entreprises de presse confrontées à une chute considérable de leurs recettes publicitaires. Il a regretté à cet égard l'incertitude qui continuait à prévaloir concernant l'évolution économique et juridique du marché publicitaire et de son partage. Il a déploré également que le mécanisme de l'article 39 bis du Code Général des Impôts, strictement reconduit, ne soit pas complété par un mécanisme de prêts bonifiés qui permettrait de régler le cas des entreprises non bénéficiaires qui ne peuvent accéder au "39 bis".

Après un large débat, au cours duquel sont intervenus **MM. Poncelet, président, Cluzel, de Montalembert, Régnault, Valade, Chaumont, Caron et Hamel**, la commission a décidé de proposer au Sénat de **rejeter les crédits d'aide à la presse**, inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre et à celui des postes et télécommunications.

Mercredi 6 novembre 1991 - Présidence de M. Jean Clouet, vice-président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, sur les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs (équipement, logement, transports et espace I - urbanisme, logement et services communs) pour 1992.**

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a regretté que les dotations affectées au financement de la politique de la ville ne puissent faire l'objet d'aucun examen critique en séance publique. Cette situation inacceptable est le résultat de l'inadéquation entre les structures ministérielles et les structures budgétaires. Il a, en outre, indiqué à cette occasion que l'effort de l'Etat en la matière resterait constant et que l'essentiel de la progression des moyens mis en oeuvre pour la politique de la ville serait supporté par les collectivités locales.

Détaillant ensuite le contenu du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, il a en particulier souligné la forte contraction qui doit affecter en 1992 les dotations ordinaires et les crédits de paiement (- 9,5 %) ainsi que la baisse drastique (- 10 %) des autorisations de programme inscrites à ce budget.

La totalité de ces réductions en moyens d'engagement s'impute sur l'action en faveur du logement. A ce sujet, **M. Ernest Cartigny** a souhaité faire figurer dans le rapport général, en accord avec les membres de la commission, deux idées forces. Tout d'abord, ainsi que l'avait déjà souligné le rapport Lebègue, l'effort financier global alloué par la collectivité en faveur du logement devrait commencer à régresser nettement à partir de 1992. Ensuite, l'absence de réflexion sur l'efficacité des instruments de la politique du logement et la désinvolture manifestée par le Gouvernement à l'égard des circuits de financement qui permettent de l'alimenter aboutissent à des incohérences dont la portée est grave.

A l'issue de l'intervention de **M. Ernest Cartigny**, **rapporteur spécial**, un large débat s'est instauré.

A **M. Jacques Oudin**, qui déplorait l'insuffisance des subventions accordées à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et s'étonnait de l'annonce, par le ministère du logement, d'une baisse du nombre des dossiers en attente de financement, le rapporteur spécial a indiqué que ce résultat avait été atteint artificiellement grâce à la réduction progressive du nombre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

A **M. Henri Collard** qui s'inquiétait de l'insuffisance en logements pour les étudiants dans les villes universitaires, il a répondu que le ministère du logement avait prévu de dégager des moyens spécifiques sur la ligne affectée aux prêts locatifs aidés, mais que les blocages éventuels provenaient certainement de la mise au point de

montages financiers qui supposent, le plus souvent, une participation des collectivités locales.

Comme l'intervenant regrettait le manque d'informations disponibles sur le bilan de la loi Besson relative au droit au logement, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, s'est engagé à demander des réponses précises au Gouvernement lors du débat en séance publique.

M. René Monory a tenu à exprimer son opinion sur la disparition, inéluctable à terme, de la ressource déposée au livret A et affectée au financement du logement social. Il a estimé qu'une solution pouvait être trouvée dans une décentralisation totale de la politique du logement et un transfert corrélatif des dotations aux aides aux collectivités locales responsables. Il a reconnu toutefois que cet objectif serait, sans doute, difficile à mettre en oeuvre.

M. Robert Vizet a particulièrement mis l'accent sur l'inadaptation de certains instruments d'aide à la pierre, notamment les prêts aidés d'accession à la propriété et sur les diverses procédures grâce auxquelles l'Etat pénalise les communes qui font un effort important en matière de logement. Dans sa réponse, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a indiqué qu'en 1992, l'Etat opérerait une ponction totale de 32 milliards de francs sur les circuits aidés de financement du logement et sur les bailleurs du secteur privé, alors que les dotations budgétaires destinées à l'action construction s'élèveraient à 33,6 milliards de francs.

MM. François Trucy et René Ballayer ont souligné l'effort accru exigé des collectivités locales dans le financement de la politique de l'habitat pour pallier les effets du désengagement précipité d'un Etat appauvri. **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a, d'autre part, indiqué à **M. René Ballayer** qu'il demanderait au Gouvernement, en séance publique, la nature exacte de

l'allocation logement qu'il est prévu d'accorder aux étudiants à compter de la présente rentrée universitaire.

M. Paul Caron a, ensuite, vivement déploré l'iniquité des règles présidant à la répartition, sur le territoire, de prêts locatifs aidés. Il a indiqué que celle-ci se faisait nettement au détriment des zones rurales.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souhaité que le problème de l'amenuisement progressif de la ressource prélevée à taux privilégié sur le livret A puisse être traité au fond le plus tôt possible, alors que la situation n'est encore que faiblement détériorée. Il a, d'autre part, demandé au rapporteur spécial qu'il mentionne dans son rapport l'inadéquation de la réglementation relative à l'octroi des prêts aidés et aux conditions d'attribution des logements financés par ces prêts eu égard à l'évolution globale des revenus des éventuels bénéficiaires.

En conclusion de ce débat, **M. Jean Clouet** a souhaité également que soient soulignés dans le rapport de la commission l'accentuation du mouvement de désengagement des bailleurs du secteur locatif privé et les effets désastreux d'une telle situation sur le logement de la plupart des ménages.

La commission a, ensuite, **décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'urbanisme, du logement et des services communs (équipement, logement, transports et espace - I - urbanisme, logement, services communs) pour 1992.**

Elle a, ensuite, **décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 86 rattaché au budget de l'urbanisme, logement, services communs.**

Puis, la commission a procédé à l'examen du **projet de budget pour 1992 de l'économie, des finances et du budget (III - industrie), sur le rapport de M. Bernard Barbier, rapporteur spécial.**

M. Bernard Barbier, rapporteur spécial, a d'abord indiqué que les crédits de l'industrie augmentaient de

4,8 % dans le projet de budget pour 1992, ce qui représentait une inversion de la tendance observée au cours des années précédentes, le budget de l'industrie ayant diminué de plus de 30 % en cinq ans.

Puis il a détaillé les raisons de cette évolution qui recouvre deux mouvements différents : une stabilisation des dépenses ordinaires, en raison surtout d'une diminution des moyens de l'administration, et une vive progression des dépenses en capital qui augmentent de 20 % en crédits de paiement et de 12 % en autorisations de programme.

M. Bernard Barbier, rapporteur spécial, a alors indiqué que le Gouvernement avait choisi de privilégier les dotations affectées à la politique industrielle en retenant deux priorités : les petites et moyennes industries (P.M.I.) et les grands programmes technologiques.

S'il s'est félicité de l'augmentation des dotations en faveur de l'innovation et de l'amélioration de la compétitivité des P.M.I., **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**, a néanmoins regretté l'absence de dispositions de plus grande portée pour encourager le renforcement des fonds propres de ces entreprises. Il a ajouté que, parmi les mesures fiscales inscrites dans le projet de loi de finances pour 1992, aucune n'avait été prise en faveur des entreprises individuelles alors que celles-ci représentaient plus de la moitié des P.M.E.-P.M.I. dans le secteur industriel.

Evoquant ensuite le deuxième axe de la politique industrielle, les grands programmes technologiques, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial**, a souligné la forte augmentation des crédits qui leur étaient affectés, en particulier au profit de la télévision à haute définition et des composants (programme JESSI).

Enfin, le rapporteur spécial a relevé la poursuite des actions en faveur de la qualité, de la normalisation et de la métrologie, ainsi que des efforts en matière de formation

avec la création prévue en 1992 d'une sixième école des mines.

Abordant, ensuite, la politique énergétique du Gouvernement, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial** a indiqué qu'elle se manifestait dans le projet de budget pour 1992, par une légère baisse de la subvention à Charbonnages de France, par une stagnation de la subvention au commissariat à l'énergie atomique, regrettable en raison du caractère prioritaire des programmes de recherche que celui-ci doit engager et réaliser, et enfin par un maintien des efforts en faveur de la maîtrise de l'énergie.

Il a évoqué l'incertitude qui pesait sur la mise en place de la nouvelle agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Puis, il a insisté sur la nécessité de favoriser le développement des énergies renouvelables, en particulier d'origine agricole et souhaité que la commission des finances propose des mesures de détaxation des biocarburants, au cours de la discussion des articles de la première partie de la loi de finances.

M. Bernard Barbier, rapporteur spécial, a alors rappelé l'importance de l'atout que représentait pour la France son programme électronucléaire, parvenu à maturité, mais dont il fallait maintenant prévoir le renouvellement.

Il a ensuite évoqué la menace de remise en cause des monopoles dont disposent Electricité de France et Gaz de France par la Commission de Bruxelles. Il a souhaité qu'une réflexion approfondie soit menée par le Gouvernement sur cette question et que le Parlement et les élus locaux y soient associés.

Un large débat s'est alors ouvert auquel ont participé **MM. Jacques Oudin, Robert Vizet, Emmanuel Hamel, Paul Loridant, Roger Chinaud, rapporteur général, et Jean Clouet** qui présidait la séance. Est également intervenu **M. Francisque Collomb, rapporteur pour**

avis de la commission des affaires économiques et du plan pour les crédits de l'industrie.

En réponse aux divers intervenants, **M. Bernard Barbier, rapporteur spécial** a confirmé que l'investissement industriel avait baissé au cours des dernières années et qu'il était donc devenu tout à fait nécessaire de prendre des mesures pour l'encourager, notamment dans les petites et moyennes entreprises.

Puis, il a indiqué que la formule des contrats de plan Etat-régions devrait être maintenue dans le cadre du XIe Plan et que leurs dispositions à caractère industriel concernaient essentiellement l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

Il a ensuite souligné la volonté de plusieurs gouvernements européens de maintenir les monopoles existant dans le secteur de l'énergie.

Enfin, il a évoqué le caractère important et stratégique des programmes de recherche du commissariat à l'énergie atomique et noté qu'il serait tout à fait intéressant de comparer les moyens dont il dispose avec ceux mis en oeuvre au Japon, pour le même objet.

En dernier lieu, il a confirmé à M. Roger Chinaud, rapporteur général, qu'il développerait dans son rapport la critique de la tutelle exercée par le ministère de l'industrie sur les entreprises du secteur public qui sont de son ressort.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'adopter les crédits du budget de l'économie, des finances et du budget (III - industrie), sous réserve de l'adoption d'un amendement tendant à réduire les crédits de paiement du titre VI affectés aux grands programmes électroniques de 65 millions de francs.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits, pour 1992, de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II - transports - 2 - routes),

sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le budget des routes pour 1992 apparaissait particulièrement frappé par les contraintes de la rigueur budgétaire, avec une diminution des crédits par rapport aux moyens initialement prévus pour 1991 atteignant 7 % en termes de moyens d'engagement.

Cependant, compte tenu des importantes mesures d'annulations qui ont affecté ce budget en mars 1991, la comparaison avec les moyens effectivement disponibles en 1991 fait ressortir une progression des moyens de paiement de 5,7 % et ramène à 9,5 % la réduction des moyens de paiement et 24,6 % en termes de moyens d'engagement.

S'agissant du développement du réseau routier national, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'achèvement du programme prioritaire "Tarentaise", dans la perspective de la préparation des jeux olympiques d'Albertville, et du bon avancement du programme "Transmanche". En revanche, il s'est déclaré préoccupé par la capacité de l'Etat de tenir ses engagements concernant les autres contrats de plan, ainsi que les programmes particuliers d'aménagement des R.N. 7, 9 et 20, compte tenu de l'effort considérable restant à fournir au-delà de 1992.

Il a par ailleurs évoqué les négociations en cours relatives à l'affectation au budget des routes du versement qui sera effectué en 1992 par l'établissement public "Autoroutes de France", au titre du remboursement des avances précédemment consenties par l'Etat. Il a rappelé les engagements pris à ce sujet par M. Paul Quilès devant l'Assemblée nationale.

Concernant l'entretien du réseau, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a déploré la nouvelle réduction des crédits qui y seront consacrés en 1992 et a fait part de ses

vives inquiétudes quant aux conséquences pour l'avenir d'une évolution aussi défavorable.

Abordant ensuite le programme autoroutier, il a relevé la progression des investissements des sociétés concessionnaires en 1991 et indiqué que l'année 1992 serait marquée par la mise en service de 125 kilomètres d'autoroutes nouvelles.

Il a également noté avec satisfaction la revalorisation des tarifs de péages intervenue le 1er août dernier, après trente mois de blocage. Cette revalorisation permettra en effet une amélioration de la capacité d'autofinancement des sociétés concessionnaires dans la perspective de la réalisation du schéma directeur dont l'approbation définitive par décret devrait intervenir prochainement.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a enfin rappelé l'importance des problèmes d'infrastructures routières en région Ile-de-France, s'interrogeant sur l'opportunité d'une coexistence, génératrice d'inégalités entre les usagers d'autoroutes gratuites et d'autoroutes payantes.

En conclusion, compte tenu du caractère "difficile" de ce budget, il s'en est remis à la sagesse de la commission quant à l'adoption des crédits.

Un vaste débat s'est instauré à l'issue de cette présentation.

M. Paul Girod a souligné l'ampleur de la réduction des crédits, le non respect par l'Etat de ses engagements concernant les contrats de plan et le transfert de charges sur les départements induit par la diminution de l'effort de l'Etat en matière d'entretien du réseau.

M. Jacques Oudin s'est associé à ces préoccupations en mettant en parallèle l'accroissement de la circulation et la réduction du budget des routes et en rappelant la diminution relative de la part de l'Etat au sein de la masse globale des investissements routiers. Il a par ailleurs déploré l'évolution du pouvoir d'achat des péages au cours des dix dernières années et l'absence d'une programmation

pluriannuelle des investissements autoroutiers, suggérant l'instauration d'un contrat entre l'Etat et les sociétés autoroutières, à l'instar du contrat de plan Etat-S.N.C.F.

M. Emmanuel Hamel a, pour sa part, regretté, citant l'exemple de la région lyonnaise, que le choix des tracés d'autoroutes s'effectue selon des critères de rentabilité et ne prenne pas en compte la vocation de service public de ce type d'infrastructures.

M. Henri Collard, s'appuyant sur le cas de la Normandie, a quant à lui déploré l'incohérence de la politique suivie en matière de contrats de plan et l'absence de politique de long terme en matière autoroutière.

M. Robert Vizet, après avoir évoqué les annulations de mars 1991 et la situation financière des sociétés autoroutières, a rappelé l'avis défavorable des collectivités locales sur le projet d'autoroute B 12 et indiqué qu'à son sens les problèmes de circulation en région parisienne ne pourraient être résolus que par une restructuration des transports en commun.

Enfin, **M. François Trucy** a rappelé l'importance des infrastructures routières pour le développement économique général.

En réponse aux différents intervenants, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a souligné que l'Etat se devait d'honorer sa signature sur les contrats de plan avec les régions et a reconnu le caractère alarmant de l'évolution des crédits d'entretien courant. Il a par ailleurs souhaité que le programme d'investissements autoroutiers soit connu au moment de la discussion budgétaire et que l'Etat s'engage à préserver le pouvoir d'achat des péages. Enfin, après s'être interrogé sur la portée réelle de la concertation préalable au choix des tracés autoroutiers, il a rappelé qu'en matière budgétaire les routes avaient toujours constitué une variable d'ajustement conjoncturel.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter le projet de budget de l'équipement**,

du logement, des transports et de l'espace (II - transports - 2 - routes) pour 1992.

Toujours sur le rapport de **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, la commission a ensuite procédé à l'examen du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II - transports - 3 - sécurité routière) pour 1992.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a tout d'abord constaté que l'évolution des crédits consacrés à la sécurité routière était orientée à la baisse en 1992, avec une réduction de 7 % des moyens de paiement et de 16 % des autorisations de programme. Il a indiqué que, dans ce contexte, l'action de l'Etat se concentrerait sur quatre actions principales : la politique de sensibilisation de l'opinion publique, le programme national de formation des conducteurs, la politique contractuelle avec les collectivités locales - dont il a approuvé la réorientation en faveur d'une plus grande sélectivité -, et les aménagements de sécurité des infrastructures.

Replaçant l'évolution des crédits budgétaires dans le contexte plus large de la politique suivie en matière de sécurité routière, il a rappelé que l'année 1992 verrait la mise en oeuvre de trois mesures particulièrement importantes : le contrôle technique des véhicules anciens, l'obligation d'utiliser des dispositifs de retenue pour le transport des enfants et le permis à points.

Il s'est enfin félicité de l'évolution positive des derniers bilans de la sécurité routière, marqués par une nette diminution du nombre des accidents.

Considérant que les actions de communication menées dans ce domaine méritaient un encouragement, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits de la sécurité routière.

M. Jacques Oudin a souligné l'évolution défavorable de ce budget et a rappelé les engagements du Gouvernement concernant la résorption des "points noirs".

M. Emmanuel Hamel a déploré la faiblesse des moyens affectés aux contrôles du non-respect de la limitation à 50 km/h de la vitesse en agglomération.

M. Henri Collard a souhaité obtenir des précisions sur la répartition des accidents de la route entre les différents types de réseaux.

Répondant aux différents intervenants, **M. Paul Loridant** a fait valoir qu'en matière de sécurité routière l'efficacité budgétaire n'était pas directement proportionnelle au volume des crédits disponibles mais relevait plutôt du développement d'actions pédagogiques, notamment en direction des jeunes.

La commission a alors décidé, contre l'avis de son rapporteur spécial, de proposer au Sénat de **ne pas adopter le projet de budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II - transports - 3 - sécurité routière) pour 1992.**

Puis la Commission a procédé, **sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur, à l'examen de la proposition de loi n° 34 (1990-1991) tendant à modifier la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, adoptée par l'Assemblée nationale.**

M. Paul Girod, rapporteur, a tout d'abord présenté les grandes lignes de la proposition de loi qui vise à améliorer le régime des relations financières entre les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle et les communes membres.

Après avoir rappelé que, lorsque les syndicats d'agglomération nouvelle avaient remplacé les syndicats communautaires d'aménagement institués par la loi "Boscher" du 10 juillet 1970, la compétence de la perception de la taxe professionnelle avait été transférée à l'organisme d'agglomération, **M. Paul Girod** a souligné les limites du dispositif de reversement d'une fraction du produit de cette taxe professionnelle aux communes .

Le rapporteur a ensuite présenté les caractéristiques du fonds de coopération créé par la proposition de loi dont la ressource principale serait prélevée sur la taxe professionnelle de l'agglomération nouvelle et indexée sur l'évolution du produit de cette taxe. Ces fonds seraient répartis en fonction du niveau actuel des dotations de référence, des accroissements de population constatés dans les agglomérations nouvelles et d'une attribution de péréquation répartie selon le potentiel fiscal, le nombre d'enfants scolarisés et le parc des logements sociaux.

M. Paul Girod, rapporteur, a ensuite indiqué que les autres dispositions de la proposition de loi autorisaient le versement des dotations d'investissement ou de fonctionnement à l'occasion du transfert de la gestion ou de la propriété d'un équipement ainsi que l'extension d'une zone d'activités économiques à taux de taxe professionnelle unique sur le territoire d'une commune limitrophe d'une agglomération nouvelle.

Abordant l'examen des articles de la proposition de loi, la commission a tout d'abord adopté sans modification les articles premier et 2 relatifs aux conséquences financières des transferts d'équipement.

A l'article 2 bis, relatif à l'extension des zones d'activité économique, la commission a adopté deux amendements tendant à étendre aux agglomérations nouvelles, instituées sous forme de commune, la faculté de voter un taux de taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques située sur le territoire d'une commune limitrophe.

A l'article 3, abrogeant les dispositions de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, relatives aux dotations de référence, la commission a adopté un amendement tendant à modifier l'article 27 de cette loi afin de permettre le versement d'une dotation de référence aux syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle créés après le 1er janvier 1992.

A l'article 4, la commission a adopté quatre amendement relatifs au fonds de coopération :

- le premier amendement à caractère rédactionnel, précise que les fonds de coopération sont inscrits dans le budget des communautés ou des syndicats d'agglomération nouvelle ;

- le second amendement vise à lever une ambiguïté dans les modalités de répartition de la fraction de l'attribution de péréquation versée en fonction de l'écart de potentiel fiscal ;

- le troisième amendement supprime la faculté ouverte à l'organe délibérant de l'agglomération nouvelle, de diminuer, à la majorité qualifiée, le montant de l'attribution de péréquation versée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne de l'agglomération ;

- le quatrième amendement concerne la mise en oeuvre des fonds de coopération dans les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle créés après le 1er janvier 1992.

A l'article 5, la commission a adopté un amendement visant à supprimer une disposition susceptible de remettre en question les programmes de réduction progressive des écarts de taux de taxe professionnelle adoptés en 1984 et toujours en vigueur actuellement.

L'article 6 a été adopté sans modification.

La commission a ensuite adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Enfin, la commission a désigné M. Jean Arthuis, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Henri Collard, Jacques Oudin, François Trucy et Jacques Valade pour faire partie de la mission commune d'information chargée d'étudier les conditions de la gestion technique, administrative et financière de la transfusion sanguine en France et les moyens de

l'améliorer, notamment dans le respect des principes du don bénévole du sang.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après - midi, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1992 de l'économie, des finances et du budget (II - services financiers) sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a, en premier lieu, retracé l'évolution des grandes masses du budget. Il a noté la progression modérée des moyens de fonctionnement des services (+ 2,03 %) qui s'accompagne d'une légère diminution (- 0,6 %) des crédits d'interventions publiques. S'agissant des dépenses d'équipement, il a relevé la priorité accordée aux juridictions financières et à la direction générale de la concurrence et de la consommation, tout en constatant que le rythme d'engagement des travaux autorisait une stabilisation des crédits de paiement.

Le rapporteur spécial a donc estimé que, dans l'ensemble, l'évolution des dotations demandées au titre des services financiers restait très modeste (+ 1,92 %), mais que les économies réalisées notamment sur les crédits du recensement de la population ou sur la subvention versée à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre mer (A.N.I.F.O.M.) permettaient en fait de dégager les moyens nécessaires pour poursuivre les quatre grandes priorités définies au cours des années précédentes : une politique active en matière d'adaptation des effectifs, la modernisation des services, le renforcement de la formation professionnelle et l'accentuation de l'action sociale.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a cependant fait valoir que l'approche budgétaire restait insuffisante pour apprécier la totalité de l'effort d'adaptation consenti par le ministère et que les réformes plus qualitatives engagées depuis 1989 seraient poursuivies en 1992.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué les conséquences de l'échéance européenne sur la nature et l'ampleur des missions de certaines directions du ministère et, plus particulièrement, sur l'activité de la douane. A cet égard, il a noté la création d'un conseil de prospective et d'évaluation, structure qui devrait permettre de recueillir les enseignements d'une approche extérieure au ministère lui-même.

Enfin, **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, a rappelé l'importance que le Gouvernement accordait à la recherche d'un meilleur équilibre dans les relations entre les professionnels et les consommateurs, puis il a proposé à la commission d'adopter les crédits du budget des services financiers.

M. Jacques Oudin a regretté que l'I.N.S.E.E. ne soit pas encore en mesure de communiquer l'ensemble des informations collectées lors du dernier recensement de la population.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a fait part de l'inquiétude des agents de la direction générale des douanes et souligné les difficultés matérielles que ceux-ci pouvaient rencontrer lors d'un changement d'affectation géographique.

M. Jean Clouet, président, s'est interrogé sur l'évolution relativement forte des crédits affectés à l'inspection générale des finances.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que la progression des moyens attribués à l'inspection générale des finances s'expliquait par l'inscription de crédits d'études destinés au conseil de prospective et d'évaluation. Il s'est associé aux remarques formulées par le rapporteur général, et estimé que la nécessaire évolution dans les missions du ministère devait s'opérer en respectant les préoccupations de tous les personnels concernés.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat

d'adopter les crédits du budget de l'économie, des finances et du budget (II - services financiers).

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget des affaires sociales et de l'intégration, sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget des affaires sociales et de l'intégration, hors crédits de l'économie sociale, s'élevait, en 1992, à 39.228,11 millions de francs, soit, par rapport au budget voté pour 1991, une augmentation de 0,9 % en francs courants et une diminution de 1,9 % en francs constants.

Le rapporteur spécial a par ailleurs rappelé que :

- la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés (15.775 millions de francs), les dépenses d'aide sociale obligatoire (7.939 millions de francs) et les subventions à divers régimes de protection sociale (6.758,23 millions de francs) représentaient environ 80 % du total des dépenses du budget des affaires sociales et de l'intégration ;

- le budget des affaires sociales n'incluait pas diverses dépenses à caractère social qui demeurent inscrites au budget des charges communes, dont notamment les dépenses du revenu minimum d'insertion (ces dernières augmentant de 45 % en 1992 pour atteindre 13,5 milliards de francs) ;

- certaines dépenses des services centraux demeuraient inscrites pour 1992 au budget des services communs (affaires sociales et travail).

S'agissant ensuite de la présentation des différentes actions budgétaires, M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a indiqué que celles-ci pouvaient être regroupées en trois catégories principales à savoir :

- la santé publique (2.505,82 millions de francs en 1992, soit une diminution de 1,13 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991) ;

- l'action sociale (33.847,73 millions de francs, soit une augmentation de 0,76 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991) ;

- les moyens des services (2.892,5 millions de francs, soit une progression de 5,12 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991).

Concernant l'évolution des crédits consacrés à l'action en faveur de la santé publique, le rapporteur spécial a précisé que les évolutions constatées en 1992 s'expliquaient essentiellement :

- d'une part, par l'ajustement aux besoins de diverses dotations (crédits affectés à la lutte contre le sida : + 3,5 millions de francs ; observatoires régionaux de la santé et registres de pathologie : + 4 millions de francs) ;

- d'autre part, par l'accompagnement des dispositifs définis par le Gouvernement afin de maîtriser l'évolution des dépenses de santé (financement du centre national de la santé publique et du groupement d'intérêt public "carte de professionnel de santé" : + 4,3 millions de francs).

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a toutefois regretté la diminution des subventions d'équipement sanitaire (- 24 millions de francs en crédits de paiement et - 15 millions de francs en autorisations de programme) qui lui paraît contradictoire avec la nécessité de moderniser l'équipement des centres hospitaliers régionaux et des établissements de soins ou de cure. Il s'est également interrogé sur l'importance de la dotation prévue en faveur de la restructuration d'une unité de soins de l'établissement thermal d'Aix-les-Bains (20 millions de francs en autorisations de programme et 7 millions de francs en crédits de paiement).

S'agissant ensuite des dotations prévues en 1992 au titre de l'action sociale, le rapporteur spécial a tout d'abord constaté, d'une part, l'ajustement aux besoins de diverses

dotations (prise en charge des objecteurs de conscience, contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés, subventions à divers régimes de protection sociale) et, d'autre part, deux transferts budgétaires, l'un en provenance du budget du ministère des affaires étrangères (+ 77 millions de francs au titre des allocations d'attente et aide financière en faveur des demandeurs d'asile), l'autre, à destination du budget du ministère du logement et de l'urbanisme (- 10,6 millions de francs au titre du développement social des quartiers).

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, s'est par ailleurs félicité de la poursuite de l'exécution de l'engagement pluriannuel de l'Etat en faveur des centres d'aide par le travail. La création de 2.600 places dans les centres d'aide par le travail est ainsi prévue au budget de 1992, soit une mesure nouvelle de 142 millions de francs.

En revanche, le rapporteur spécial s'est notamment interrogé sur le montant de la mesure nouvelle destinée à la création de places d'hébergement pour l'accueil des réfugiés kurdes (+ 10 millions de francs) et sur la diminution des subventions d'équipement social accordées par l'Etat (- 122 millions de francs en crédits de paiement et - 3 millions de francs en autorisations de programme).

En ce qui concerne enfin les moyens des services, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, s'est essentiellement intéressé à la poursuite des transferts d'emplois entre l'Etat et les départements au titre du processus mis en oeuvre dans le cadre des lois de décentralisation (partition des D.D.A.S.S.), le renforcement des crédits en faveur des actions d'information et de communication (soit une mesure nouvelle de 20 millions de francs) et l'augmentation de 30 millions de francs des crédits informatiques destinés à accompagner la mise en oeuvre d'un nouveau schéma directeur.

D'une manière générale, le rapporteur spécial a estimé que l'administration des affaires sociales était aujourd'hui confrontée à l'affirmation pressante

d'exigences qualitatives, qu'il s'agisse notamment de la maîtrise de l'évolution des dépenses et des prélèvements sociaux, de l'augmentation du coût du R.M.I. ou de la prise en charge du risque dépendance.

A cet égard, il s'est inquiété de "la grande misère" de l'administration des affaires sociales qui se révèle notamment par :

- l'insuffisance des instruments d'analyse statistique et de prévision ;
- la "fuite des cerveaux" constatée tant dans l'administration centrale que dans les services extérieurs.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a estimé que le projet de budget pour 1992 n'apportait en ce domaine que des réponses partielles.

Il s'est par ailleurs indigné de certaines pratiques inadmissibles, tels le prélèvement effectué au profit du budget de l'Etat sur les réserves financières de l'O.R.G.A.N.I.C., et des dysfonctionnements récemment révélés dans la gestion de notre système de protection sociale par le douloureux exemple de la transfusion sanguine.

Le rapporteur spécial s'est toutefois félicité de deux éléments positifs à savoir, d'une part, la poursuite du programme de modernisation des hospices établi sur la base de 35.320 lits au cours de la période 1989-1993 et, d'autre part, de la création de 2.600 places de centres d'aide par le travail en 1992 dans le cadre de la mise en oeuvre du protocole d'accord signé le 8 novembre 1989 entre le Gouvernement et les principales associations de handicapés.

A l'issue de cet exposé, **M. Henri Collard** a notamment demandé des précisions sur la réalisation du programme de création de places d'accueil dans les centres d'aide par le travail et, d'autre part, sur les modalités financières de la prise en charge du risque dépendance.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la forte progression des crédits prévus en faveur des objecteurs de conscience et des bénéficiaires du R.M.I.

M. François Trucy a estimé que la gestion du système français de protection sociale devait être recentré sur ses principes fondateurs, ce qui conduit nécessairement les partenaires sociaux et les professionnels concernés à en assumer davantage la responsabilité.

M. Jean Clouet s'est interrogé, d'une part, sur la forte progression de la dotation prévue en 1992 au titre de l'action en faveur des travailleurs migrants et, d'autre part, sur la participation des collectivités locales au financement de l'aide sociale.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a notamment indiqué que :

- la forte progression prévue du nombre des bénéficiaires expliquait l'évolution des crédits en faveur du R.M.I. et des objecteurs de conscience constatée en 1992 ;

- la définition et les modalités de prise en charge du risque dépendance devait faire bientôt l'objet d'un projet de loi soumis à l'examen du Parlement ;

- le transfert, en provenance du budget du ministère des affaires étrangères, des allocations d'attente et des aides financières en faveur des réfugiés et demandeurs d'asile (soit une mesure nouvelle de 77 millions de francs) expliquait l'augmentation des crédits consacrés aux travailleurs migrants.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration** sur le projet de budget de son département ministériel pour 1992.

Le ministre a, tout d'abord, indiqué que ce projet de budget se caractérisait en priorité par un important effort de solidarité, notamment en faveur des personnes les plus

démunies, des handicapés, des personnes âgées et des rapatriés d'origine nord-africaine.

S'agissant de la forte progression des dépenses liées à l'allocation de revenu minimum d'insertion (+ 45 %), **M. Jean-Louis Bianco** a estimé que ce phénomène s'expliquait par la montée en charge du dispositif. En effet, le nombre de bénéficiaires actuellement constaté, soit 450.000, s'avère proche des prévisions initialement établies en ce domaine en 1988. Le ministre a par ailleurs estimé qu'il ne pouvait être question de "laxisme" en ce qui concerne l'attribution du R.M.I., tout en convenant de la nécessité de réaffirmer la priorité accordée à l'insertion. Il a indiqué qu'un débat parlementaire devrait être organisé à ce sujet l'année prochaine à partir notamment des conclusions de la commission nationale d'évaluation du R.M.I.

Selon le ministre, cette exigence de solidarité se traduit également par la mise en place d'un dispositif d'indemnisation des hémophiles et des transfusés contaminés par le SIDA et de leurs familles. Le financement de cette indemnisation, essentiellement supporté par le budget de l'Etat fera l'objet, soit d'une inscription, par voie d'amendement, dans le projet de loi de finances pour 1992, soit d'une disposition du collectif budgétaire de 1991. Par ailleurs, les sociétés d'assurance participeraient à ce financement par une taxe additionnelle sur les contrats d'assurance. Ce dispositif complémentaire nécessitera l'intervention d'une loi. En outre les sociétés d'assurances apporteront les moyens techniques et les compétences nécessaires au traitement des dossiers d'indemnisation. Le montant des indemnités sera fixé par une commission présidée par un magistrat.

Le ministre a, par ailleurs, précisé que les transferts de crédits effectués en 1984 et 1985 sur les dotations de la prévention sanitaire n'avaient aucunement affecté la réalisation des opérations, alors modestes, prévues au titre de la lutte contre le SIDA.

M. Jean-Louis Bianco a ensuite présenté l'ensemble des mesures mises en oeuvre afin de parvenir à une plus grande maîtrise de l'évolution des dépenses sociales. A titre liminaire, il a indiqué que les informations les plus récentes en la matière permettaient de constater, par rapport aux prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1991 :

- un ralentissement préoccupant de la progression des recettes de la sécurité sociale explicable par l'évolution de la conjoncture économique (soit un manque à gagner de 7 à 10 milliards de francs) ;

- la réalisation probable des objectifs définis en matière d'économies sur les dépenses de santé et sur l'évolution des dépenses globales.

S'agissant plus particulièrement de la maîtrise des dépenses de santé, le ministre a estimé que leur rythme de progression, qui s'élève à 5% par an depuis une quinzaine d'années, soit davantage que dans les pays de niveau comparable, justifiait l'effort entrepris afin de gérer plus efficacement notre système de santé. Il s'est à cet égard félicité de la prise de conscience qui paraît se manifester à ce sujet chez les partenaires sociaux et les professions concernées, une telle prise de conscience favorisant la mise en oeuvre d'une démarche partenariale et concertée.

M. Jean-Louis Bianco a exposé les éléments principaux de la politique conduite par le Gouvernement en ce domaine, et notamment :

- la conclusion d'un protocole d'accord avec les trois caisses nationales d'assurance maladie résultant de la volonté, nouvelle, des partenaires sociaux de maîtriser l'évolution des dépenses de santé en fonction d'un objectif annuel chiffré. Le ministre a précisé à ce sujet que la détermination des conditions d'établissement de cet objectif ferait l'objet d'une négociation réunissant, dès la semaine prochaine, l'Etat, les caisses d'assurance maladie et les présidents des principales organisations syndicales concernées ;

- le développement de la prévention qui se traduit notamment par la création d'un centre national de santé publique rassemblant l'ensemble des capacités d'expertises disponibles ;

- l'organisation de missions pluridisciplinaires d'échanges et d'expérimentations dans le secteur hospitalier, afin de proposer aux établissements des améliorations dans leurs procédures de gestion médicale ou administrative.

Concernant la lutte contre les fléaux sociaux, le ministre a ensuite indiqué que les crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie avaient progressé de 148 % en 4 ans et que les moyens de l'agence française de lutte contre le SIDA atteignaient 100 millions de francs en 1992.

Le ministre a précisé que la mise en oeuvre de ces différentes mesures s'accompagnait d'un renforcement des moyens de son administration, qu'il s'agisse d'un important effort d'équipement informatique de l'administration centrale ou de l'élargissement de l'expérimentation de la carte à mémoire dont la généralisation devrait permettre à la sécurité sociale d'économiser 800 millions de formulaires .

Répondant ensuite aux questions de **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des affaires sociales et de l'intégration, M. Jean-Louis Bianco** a notamment indiqué que :

- le rapport sur les comptes sociaux prévu par l'article 135 de la loi de finances pour 1991 devrait être déposé d'ici la fin de l'année ;

- que l'absence d'actions significatives en matière de maîtrise de dépenses sociales pourrait avoir des conséquences difficilement surmontables ;

- que toute action en ce domaine devait prendre en compte la spécificité institutionnelle de notre système de protection sociale et donc se traduire par une démarche

partenariale associant différents acteurs conscients de leurs responsabilités.

A une question de **M. Henri Collard**, concernant la définition et la prise en charge du risque dépendance, **M. Jean-Louis Bianco** a indiqué qu'un projet de loi devrait être examiné à ce sujet par le Parlement au cours de la prochaine session de printemps et que le dispositif mis en oeuvre devrait permettre de rationaliser et de coordonner les actions existantes en ce domaine.

Répondant ensuite aux questions de **M. Robert Vizet**, le ministre s'est félicité de l'effort entrepris en matière de médecine scolaire et de médecine du travail.

A une question de **M. Geoffroy de Montalembert**, **M. Jean-Louis Bianco** a rappelé les mesures récemment définies pour développer les emplois de proximité. Il a indiqué à ce sujet que les exonérations de charges sociales en faveur des jeunes sans qualification correspondaient, pour le budget de l'Etat, à une dépense de 2 milliards de francs en 1992.

Enfin, répondant à une question de **M. Jean Clouet, président**, il a estimé que la notion de "seuil de pauvreté" demeurait trop difficile à définir pour pouvoir être véritablement opérationnelle malgré ses virtualités.

A l'issue de cette audition, la commission a décidé :

- d'une part, **de laisser à l'appréciation du Sénat le budget des affaires sociales et de l'intégration pour 1992 ;**

- et, d'autre part, **de proposer l'adoption de l'article 84 du projet de loi de finances pour 1992, rattaché au budget des affaires sociales et de l'intégration et tendant à modifier, pour les personnes âgées, les conditions d'attribution de l'allocation des adultes handicapés (A.A.H.).**

Jeudi 7 novembre 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord

examiné les crédits de la coopération et du développement, pour 1992, sur le rapport de M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial.

Avant d'aborder l'examen de ces crédits, dont il a rappelé qu'ils ne constituaient que 20 % de l'aide publique française aux pays en voie de développement, **M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial**, a souligné la gravité et la détérioration de la situation dans l'ensemble des pays du "champ" et en particulier dans les pays d'Afrique noire. Il a rappelé en outre que, désormais, l'aide au développement devait également tenir compte des besoins des pays de l'Est qui font l'apprentissage de l'économie de marché.

Présentant ensuite l'analyse des crédits pour 1992, **M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial**, a rappelé que ces crédits avaient subi durement l'incidence de la régulation budgétaire de mars 1991, qui a particulièrement touché les dépenses d'intervention (424,6 millions de francs annulés en crédits de paiement et 342 millions de francs en autorisations de programme).

Pour 1992, les dépenses ordinaires s'élèvent à 6.353,6 millions de francs, ce qui représente une quasi stagnation (+ 0,9 %) après la progression de 12,5 % en 1991.

Les dépenses de fonctionnement du titre III augmentent de 25,5 % par rapport à 1991. Cette évolution importante s'explique à la fois par l'augmentation des crédits de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger et par le regroupement en un chapitre unique au titre III de l'ensemble des crédits destinés aux centres culturels français, jusqu'à présent dispersés entre les titres III et IV.

Parallèlement, les crédits d'intervention du titre IV, qui représentent 86 % du total des dépenses ordinaires, diminuent de 2,3 %. Outre le mouvement de transfert budgétaire précédemment évoqué, cette diminution recouvre les principales évolutions suivantes.

Les crédits affectés aux actions de coopération, qui atteignent 3.002,8 millions de francs, diminuent de 1,6 % au total, après avoir été amputés de 60 millions de francs en mars 1991. Ils sont notamment marqués par la diminution de 9,4 % des crédits de bourse, liée à la présence d'importants crédits non consommés, et par la diminution de 7,6 % des crédits d'assistance technique par convention.

D'autre part, l'assistance technique fait l'objet d'une profonde réforme, touchant à la définition de ses objectifs et à la gestion de ses personnels, qui se traduit par une diminution des crédits de 0,1 %, et par la suppression de 300 postes d'enseignants à la rentrée de 1992.

Les crédits d'appui aux initiatives décentralisées (organisations non gouvernementales, volontaires, coopération décentralisée) diminuent de 7,42 % (soit 11,6 millions de francs). Cette évolution marque une rupture importante avec la tendance précédente (+ 11 % en 1989, + 13 % en 1990, + 12 % en 1991). Elle succède à la régulation de mars, qui avait annulé 7,8 millions de francs de crédits.

Les crédits d'assistance militaire diminuent de 1,3 %, soit de 12,2 millions de francs, après avoir été amputés de 17,5 millions de francs en mars 1991. Les crédits de concours financiers diminuent globalement de 13 millions de francs, après avoir été amputés de 83 millions de francs en mars 1991.

Les dépenses en capital, qui correspondent essentiellement aux opérations du fonds d'aide et de coopération (F.A.C.), progressent de 14,3 % en crédits de paiement –soit plus 225 millions de francs– et diminuent de 11,1 % en autorisations de programme –soit moins 361 millions de francs. Cette évolution est essentiellement liée à l'incidence budgétaire des décisions prises au sommet de la Baule de juin 1990 et à la transformation des prêts en dons. La majoration des crédits de paiement est liée au financement nécessaire des dons aux pays les plus pauvres. Ainsi, les crédits inscrits au titre des "dons aux

pays les plus pauvres" et des "dons destinés à financer des projets" sont globalement majorés de 342,7 millions de francs.

L'évolution des crédits d'équipement hors F.A.C. est marquée par une modification de la répartition des crédits au profit des écoles françaises de droit local, pour lesquelles les autorisations de programme et les crédits de paiement sont plus que doublés. Parallèlement, les autorisations de programme en faveur des centres culturels diminuent de moitié, après l'important effort accompli de 1989 à 1991.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a indiqué que la progression globale des crédits de la coopération et du développement restait cette année encore supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat mais devenait inférieure à celle du P.I.B.

Mais il a souligné que cette évolution traduisait essentiellement l'incidence budgétaire de la décision prise au sommet franco-africain de la Baule de juin 1990. Sauf à revenir sur des engagements internationaux, la charge budgétaire due à la transformation des prêts en dons est en effet de nature incompressible.

En conséquence, pour le reste, les principales dotations sont strictement maintenues à leur niveau, voire diminuées, toutes les mesures nouvelles étant financées par redéploiement. Hors financement de la transformation des prêts en dons, les crédits du budget de la coopération diminuent donc en francs courants.

Les seules mesures nouvelles positives du budget sont principalement destinées à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont les crédits augmentent de 90,3 millions de francs. Parallèlement, l'attribution des mesures de revalorisation prévues par le plan Jospin aux enseignants en coopération représente une majoration de crédits de 17,6 millions de francs.

La rigueur budgétaire globale se traduit donc par d'importantes réductions de moyens dans certains domaines souvent fondamentaux.

A cet égard, **M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial**, a particulièrement déploré la diminution des crédits d'appui à la coopération non gouvernementale. Il a souligné leur rôle essentiel, et la garantie d'efficacité d'utilisation des moyens liée à leur profonde connaissance du terrain et à leur caractère «extra-institutionnel».

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a estimé enfin que, dans ce cadre budgétaire rigoureux, il convenait de saluer l'effort très important de redéploiement des crédits et de restructuration budgétaire auquel s'était livré le ministère de la coopération pour préserver un budget dont la seule progression résulte en définitive de dépenses «liées» : le sommet franco-africain de la Baule, et, dans une moindre mesure, le plan Jospin.

Mais il a considéré que, face à la détérioration manifeste de la situation politique et économique d'un grand nombre des pays du «champ», cette évolution purement «induite» des crédits de la coopération ne paraissait pas de nature à permettre les adaptations nécessaires.

En conclusion, le rapporteur spécial a souligné que cette détérioration manifeste amenait à s'interroger sur l'efficacité de l'aide dispensée depuis tant d'années.

M. Yves Guéna a déploré l'importance de la concussion en Afrique, dont il a considéré qu'elle constituait un des facteurs premiers de la situation actuelle. Il a estimé nécessaire de donner au respect des droits de l'homme la prééminence sur le seul respect des institutions.

M. René Régault a souligné la nécessité de "repenser" les objectifs et les moyens de l'aide aux pays africains. S'agissant de la coopération décentralisée, il s'est interrogé sur l'efficacité de la coordination qui

pouvait présider à ses missions. Il a rappelé l'importance de la contractualisation avec les collectivités territoriales.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur la possibilité de définir une solution médiane entre le droit d'ingérence et le colonialisme, face à la détérioration manifeste de la situation humanitaire et sociale.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a décidé de **s'en remettre à l'appréciation du Sénat pour les crédits de la coopération.**

La commission a ensuite procédé à **l'examen du projet de budget pour 1992 des affaires étrangères, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur spécial.**

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué les principales données chiffrées du budget des affaires étrangères qui atteint 14.094 millions de francs, soit une progression de 7,8 % par rapport à 1991 et 5,4 % hors transferts et hors effet change.

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a ensuite présenté les mesures nouvelles touchant les moyens des services. Concernant le personnel, il a noté la suppression de 102 emplois compensée par le recrutement dans les postes de personnel étranger et a considéré que cette pratique ne pourrait être renouvelée sans inconvénient majeur pour le fonctionnement des ambassades de France.

Il a déploré la baisse des frais de fonctionnement courant (déplacements, téléphone).

Concernant les investissements, il a noté que la carte diplomatique et consulaire s'adapte aux bouleversements en cours. Il a ensuite rappelé que la construction du centre de conférences internationales serait financée par la vente de l'hôtel Majestic qui aura lieu fin 1992. Il a, par ailleurs, déploré l'arrêt de la politique d'acquisition de logements au bénéfice des agents en poste à l'étranger.

Concernant l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, il a évoqué les difficultés auxquelles se heurte l'établissement d'un premier bilan tant les mouvements de

crédits sont encore nombreux ; mais il a considéré qu'au total les moyens réels de l'agence diminueraient en 1992.

Il a, par ailleurs, regretté la baisse de 25 millions de francs des crédits destinés aux bourses d'enseignement pour les élèves scolarisés dans les écoles françaises à l'étranger.

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a ensuite présenté les différentes actions internationales du ministère.

Concernant les contributions internationales, il a noté la forte progression des budgets des organisations internationales qui pourrait être due au rattrapage des financements américains.

S'agissant de l'action propre du ministère, il a déploré la baisse significative des crédits en direction de l'Europe de l'Est ainsi que la lourdeur constatée dans les procédures interministérielles d'octroi des aides en raison notamment de l'intervention de la mission interministérielle pour la coopération en Europe centrale et orientale. Il a estimé qu'une réforme paraissait s'imposer sur ce point.

Le rapporteur spécial a également souligné que l'action nationale était aujourd'hui doublée par une action communautaire non négligeable et a chiffré à 4 milliards de francs le montant que la France verse à l'Europe au titre de l'action internationale de la Communauté.

Concernant l'action audiovisuelle, il s'est félicité de la poursuite du développement de Radio France internationale.

Il a déploré la baisse des crédits d'assistance militaire qui permettent d'obtenir, à peu de frais, des contacts intéressants entre officiers français et officiers des armées étrangères. Il a évoqué la possibilité qu'étudiait le ministère de dispenser un enseignement en anglais afin d'accueillir des officiers de premier rang.

Enfin, il a noté la hausse des crédits d'action humanitaire et ceux affectés à la desserte de Strasbourg.

En conclusion, et après avoir évoqué le caractère étriqué des moyens des services et l'orientation contestable de l'action internationale, notamment en direction des pays de l'Est, **M. Yves Guéna, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de ne pas adopter les crédits du ministère des affaires étrangères pour 1992.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Claude Mont, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a partagé l'avis du rapporteur spécial et rappelé la différence entre le budget voté et le budget exécuté. Il a considéré que l'incidence de l'effet change en 1991 aggraverait les difficultés de fonctionnement du ministère.

M. Emmanuel Hamel a déploré la baisse des crédits d'assistance militaire et des dotations pour l'Europe de l'Est. Il a relevé que l'ensemble des crédits humanitaires ne représentait que le quart de la subvention accordée à l'opéra Bastille. Il s'est, par ailleurs, ému de la multiplication de graffitis sur les murs de la Nonciature.

M. André-Georges Voisin s'est estimé choqué par la perspective de dispenser en France un enseignement en anglais aux officiers étrangers. Il a également considéré que le relais de la Communauté européenne dans les pays de l'Est ne devrait pas être excessif dans la mesure où la France dispose encore d'un atout important.

M. René Régnauld a regretté l'insuffisance des moyens affectés à l'Asie, trop négligée depuis longtemps. Il a estimé que le relais communautaire n'impliquait pas un désengagement de la France. Il a considéré que rien dans le budget ne permettait de faire craindre une quelconque dégradation de l'appareil diplomatique en Europe de l'Est.

M. Maurice Blin a demandé des précisions sur l'audit qui aurait été commandé par le quai d'Orsay sur la gestion des personnels. Il s'est interrogé sur les critères qui avaient prévalu lors des récentes nominations d'ambassadeurs. Il a constaté le recul accéléré de la

pratique de la langue française dans les organisations internationales, notamment scientifiques, et considéré que la domination économique d'un pays expliquait sa prééminence linguistique.

M. René Monory a noté que les deux exposés successifs de M. André-Georges Voisin et de M. Yves Guéna avaient révélé les difficultés du financement de l'action internationale et de la sélection de priorités géographiques. Concernant l'action de la Communauté européenne, il a également noté que l'Allemagne financerait ce que l'Europe ne fera pas et que le réalisme commandait d'être conscient de nos limites.

M. Jean Arthuis a relevé l'écart entre la France telle qu'on la souhaiterait et la France telle qu'elle devient. Il a considéré qu'il fallait établir un bilan des chances et des vulnérabilités de la France pour éviter un mauvais usage des crédits et la poursuite de politiques irréalistes ou nostalgiques. Il a relevé qu'il n'était plus possible de poursuivre des coopérations tous azimuts.

M. Christian Poncelet, président, a déploré la régression de l'usage du français dans les organisations européennes et internationales. Il a rappelé que les pays d'ancienne colonisation française en Asie réclamaient l'envoi d'informations en français. Il a également insisté sur le fait que l'Etat n'était pas seul à contribuer à la desserte aérienne de Strasbourg à laquelle participaient également la ville, le département et la région.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a observé que le financement d'un centre de conférences internationales par des recettes hypothétiques était contestable. Il a estimé, d'une manière générale, qu'il n'était pas possible de s'exprimer sur un budget sans que des choix politiques clairs aient été définis et affichés.

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a ensuite indiqué à M. Claude Mont que les dépenses supplémentaires liées à l'effet change en 1991 seraient financées sur le collectif de fin d'année mais seraient

certainement compensées par des annulations sur d'autres postes.

En réponse à M. René Régnauld, il a considéré qu'il était en effet souhaitable de reprendre pied en Asie mais que cette orientation renvoyait au problème de fond du ministère celui de la possibilité de concilier plusieurs objectifs.

En réponse à M. Maurice Blin, il a rappelé qu'il avait fait un rappel au règlement en séance publique lors de la nomination d'un ambassadeur de France près le Conseil de l'Europe.

En réponse à M. René Monory, il a considéré qu'il n'était pas hostile à une action de la C.E.E. mais qu'en direction des pays de l'Est de l'Europe, la France méritait d'imprimer sa marque. Il a enfin noté qu'en créant un rapport sur les relations financières avec la C.E.E, la commission des finances avait pris une initiative importante et aujourd'hui suivie d'effet.

En réponse à MM. Jean Arthuis et Roger Chinaud, rapporteur général, il s'est déclaré favorable à l'établissement d'un bilan des forces et faiblesses de la France dans le monde, à condition que cet état des lieux prenne en compte les ambitions de la France.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des affaires étrangères pour 1992.

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

Mercredi 6 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord nommé **M. Jean-Pierre Tizon, comme rapporteur du projet de loi n° 57 (1991-1992), portant extension aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions intervenues en matière électorale et du projet de loi n° 65 (1991-1992), prorogeant le délai d'habilitation Mayotte.**

La commission a ensuite entendu une **communication de MM. Paul Masson, président, et Xavier de Villepin, rapporteur de la commission de contrôle chargée d'examiner le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985. M. Xavier de Villepin s'est déclaré très sensible à son audition par la commission des Lois, en rappelant que M. Masson était à la fois membre de la commission des Lois et grand spécialiste des Accords Schengen.**

M. Xavier de Villepin, rapporteur de la commission de contrôle, a brièvement retracé les travaux déjà accomplis par la commission, en soulignant que sa communication ne constituait qu'une démarche d'information ne préjugant pas des conclusions définitives auxquelles parviendrait la commission de contrôle dans son rapport final. Il a ensuite rappelé que depuis 1985, date à laquelle avait été négocié l'Accord

originel de Schengen, de grandes évolutions avaient profondément modifié le contexte politique en Europe.

Le problème de l'immigration y revêt désormais une acuité toute particulière, notamment du fait des bouleversements intervenus dans les Etats d'Europe orientale, et de leur probable incidence sur la pression migratoire en Europe de l'Ouest. Ces perspectives ont notamment été évoquées lors de la récente Conférence de Berlin des 30 et 31 octobre 1991, où 27 Etats européens ont tenté de dégager des solutions communes de nature à prévenir les dérives prévisibles. Parallèlement, l'Europe communautaire s'engage vers la définition d'une politique commune de l'immigration, dont un tout récent rapport de la Commission de Bruxelles du 4 novembre 1991 est la préfiguration directe. Cette politique commune modifierait sans doute l'économie initiale du dispositif Schengen.

Sur la base des travaux réalisés par la commission de contrôle, **M. Xavier de Villepin** a ensuite estimé que l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen risquait fort d'être retardée en raison des délais de ratification dans plusieurs Etats signataires, notamment l'Italie et les Pays-Bas.

D'ici là, les Etats signataires devront avoir réglé de nombreux points auxquels l'entrée en vigueur de la Convention demeure subordonnée, comme par exemple :

- les modalités de déclaration obligatoire aux frontières des étrangers circulant sur le territoire des Etats signataires (article 22 de la Convention). Il apparaît que dans tous les Etats de l'Espace Schengen, l'accomplissement de cette formalité soulève de nombreuses questions techniques auxquelles les réponses demeurent encore très imprécises ;

- la mise au point du Système d'Information Schengen (S.I.S.), qui fait encore l'objet de réflexions préparatoires. Dans ce domaine, la mission en Italie a montré que ce pays connaît un très sensible retard ;

- les aéroports internationaux, qui constituent au sens de la Convention des frontières extérieures, sont assujettis à certaines prescriptions techniques nécessaires aux opérations de contrôle prévues par la Convention. Dans cette optique, la mission aux Pays-Bas a permis de constater que l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol ne répond aucunement à ces prescriptions, et que l'entreprise gestionnaire est extrêmement réticente pour engager les frais de mise en conformité ;

- les modalités de participation de la France aux contrôles sur les frontières extérieures de l'Espace Schengen qui n'ont pas été clairement explicitées. La commission de contrôle n'est pas parvenue en particulier à obtenir les informations souhaitables sur la constitution d'équipes mixtes de contrôle, ni sur la mission des observateurs français aux frontières extérieures ;

- enfin, l'organisation des polices des différents Etats signataires, laquelle présente des disparités considérables, de nature à compliquer la coopération policière internationale prévue par la Convention.

M. Xavier de Villepin a toutefois souligné plusieurs acquis positifs qui résultent déjà du dispositif Schengen, et l'attitude très ouverte et coopérative de plusieurs Etats co-signataires. C'est ainsi que des mesures techniques opportunes ont déjà été prises par l'Italie (dans le domaine des visas ou du contrôle de l'immigration) ou par l'Espagne. Cette dernière a d'ailleurs regretté que la France reste parfois en retrait dans le processus Schengen, notamment quant à l'organisation du droit de poursuite transfrontalière.

Dans le même sens, les Pays-Bas conduisent une politique d'immigration dont nombre d'éléments pourraient servir de référence : cet Etat parvient par exemple à exécuter la plupart des mesures d'éloignement de ses étrangers en situation irrégulière, et s'efforce de tarir les «facteurs d'appel» de l'immigration clandestine en ne procédant à aucune régularisation collective.

A l'inverse, **M. Xavier de Villepin** a déploré la politique des Pays-Bas en matière de stupéfiants, extrêmement permissive, et qui suscite de graves inquiétudes partagées par tous les autres Etats de l'Espace Schengen.

Dans le cas de la France, le rapporteur de la commission de contrôle a regretté que la dimension européenne des différents problèmes relevant de la Convention de Schengen ne soit pas toujours suffisamment prise en compte. A cet égard, **M. Xavier de Villepin** a jugé que le «processus Schengen» dépasse très largement la simple suppression des contrôles aux frontières, mais engage les Etats signataires sur la voie plus globale d'une nouvelle organisation et de nouvelles méthodes de règlement international de problèmes qui, pour l'essentiel, se posent à l'identique dans tous les pays concernés.

M. Xavier de Villepin a ensuite évoqué la mise en conformité progressive de la législation française aux prescriptions de la Convention de Schengen. Plusieurs textes soumis à l'examen de la commission des Lois sont ainsi en corrélation directe avec le dispositif Schengen, comme par exemple le projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers, sur lequel **M. Jacques Sourdille** doit présenter son rapport aujourd'hui même.

A l'issue de son intervention, **M. Xavier de Villepin** a formulé le souhait que le Sénat se dote de l'instrument juridique adéquat pour suivre et contrôler, après la fin des travaux de la commission de contrôle, le processus de très longue durée que représente la réalisation de l'Espace Schengen.

M. Jacques Larché, président, a estimé que les travaux de la commission de contrôle Schengen offrent un modèle exemplaire du travail parlementaire. A son avis, cette commission de contrôle opère un remarquable suivi d'un texte dont le Parlement français a été saisi précipitamment, et sur lequel cette hâte l'avait d'ailleurs incité à s'abstenir. Puisque l'entrée en vigueur et la bonne

exécution de la Convention de Schengen requièrent les efforts durables et conjoints de tous les Etats signataires, il s'est pleinement associé au souhait du rapporteur de la commission de contrôle, et a jugé indispensable que le Parlement français contrôle, suivant des modalités restant à définir, la mise en place et le fonctionnement du dispositif Schengen.

M. Paul Masson, en sa qualité de président de la commission de contrôle, s'est déclaré très sensible à l'organisation de cette communication devant la commission des Lois. Il a souligné que, contrairement aux procédures habituelles, la commission de contrôle n'effectue pas seulement un contrôle rétrospectif de l'application d'un texte déjà entré en vigueur, mais intervient tout au long de l'élaboration progressive de dispositions qui, pour la plupart, restent à déterminer. Jugeant très positive cette formule d'association du Parlement aux réflexions et aux décisions du Gouvernement, il a relevé qu'à plusieurs reprises, la commission de contrôle était déjà parvenue à infléchir les positions de l'exécutif. **M. Paul Masson** a remarqué que la publicité des auditions de la commission de contrôle accroissait l'influence des travaux face au Gouvernement.

Comme **M. Xavier de Villepin**, et avec **M. Jacques Larché**, **M. Paul Masson** a vivement déploré que le Parlement français ait été contraint d'autoriser à la hâte la ratification d'un traité à l'égard duquel les Parlements des Etats co-signataires entendent quant à eux disposer de tout le recul nécessaire. **M. Paul Masson** a ajouté que le volet «immigration» de la Convention de Schengen soulève d'énormes difficultés aussi bien politiques que techniques, dont, d'après beaucoup d'observateurs ou de parlementaires étrangers, la gestion s'avérera certainement aussi complexe que, par exemple, la mise au point de l'Union économique et monétaire. De ce fait, il a également souhaité qu'après l'achèvement des travaux de la commission de contrôle, une formule durable soit mise au point pour permettre au Parlement français de rester

associé à la définition des mesures qui s'imposeront. **M. Paul Masson** a enfin déploré que le Gouvernement ne fasse pas toujours preuve envers le Parlement du même souci de coopération que dans la plupart des autres Etats signataires. Il a cité à titre d'exemple un important document émanant de la Commission des communautés européennes, remis à la commission de contrôle par des fonctionnaires italiens, alors même que le Gouvernement français n'avait pas informé le Sénat de son existence.

Après avoir déploré que ce document n'ait pas été communiqué au Sénat, **M. Jacques Larché, président**, a estimé que la commission de contrôle devrait proposer des solutions assurant la poursuite des travaux de la commission de contrôle Schengen. D'ores et déjà, il a souhaité qu'elle fasse état, chaque fois que nécessaire, des difficultés qu'elle pourrait rencontrer auprès du Gouvernement dans l'exercice de ses missions.

MM. Charles de Cuttoli et Charles Lederman se sont tous deux associés aux propos du président Jacques Larché, estimant que la commission de contrôle Schengen accomplissait un remarquable travail de contrôle parlementaire ; ils ont également souhaité que soit trouvé, à l'issue des travaux de cette commission, un mécanisme permettant de poursuivre le travail entrepris par celle-ci.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Jacques Sourdille** sur le **projet de loi n° 35 (1991-1992)** adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre le **travail clandestin** et la lutte contre l'**organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers** en France.

M. Jacques Sourdille, rapporteur, après avoir indiqué que ce projet de loi fait suite à une série de textes qui ont aggravé, dans les années récentes, les sanctions applicables au travail clandestin, a tout d'abord souligné le contraste entre cette aggravation continue du dispositif répressif et le développement parallèle du travail

clandestin, dont l'ampleur exacte est, au demeurant, mal connue.

Le rapporteur a ensuite relevé la relative incohérence du projet de loi qui traite à la fois des problèmes du travail clandestin et de l'immigration sans, sur ce dernier point, appréhender les problèmes dans leur globalité.

Il a en outre déploré que le projet de loi ne prenne pas en compte la dimension européenne de la question, notamment au regard de la mise en oeuvre des accords de Schengen. Enfin, il a estimé que le projet de loi soulève un problème de coordination avec l'examen en cours de la réforme du code pénal.

Après cette présentation générale, le rapporteur a fait observer la difficulté de cerner précisément la notion de travail clandestin en rappelant la définition issue de la loi du 27 janvier 1987 qui, à partir d'un critère purement fonctionnel, donne du travail clandestin une définition de portée très générale.

Abordant ensuite le problème de l'évaluation statistique du phénomène, le rapporteur a, en premier lieu, indiqué que, selon la dernière étude réalisée en 1989, la valeur ajoutée du travail au noir s'est élevée en 1988 à 63 milliards de francs, soit 1,1 % du PIB.

Il a indiqué par ailleurs que le nombre de verbalisations, sans être un indicateur précis du nombre de travailleurs clandestins, est en progression (11.367) en 1990.

S'agissant des formes du travail clandestin, il a souligné qu'elles peuvent aller de simples emplois saisonniers ou intermittents jusqu'à l'organisation de véritables filières de trafic de main-d'oeuvre.

M. Jacques Sourdille, rapporteur a ensuite rappelé l'évolution de la législation en la matière depuis son apparition relativement récente, en 1940, étant ajouté que la législation nationale devait être située dans la perspective de l'Europe communautaire.

Il a indiqué que, en dépit du caractère substantiellement répressif de la législation, des obstacles demeuraient, à savoir les difficultés de preuve du travail clandestin, l'insuffisance d'information sur le phénomène, les problèmes de coordination entre l'action des différents services de contrôle, et surtout l'absence d'une détermination suffisante des pouvoirs publics dans la lutte contre le travail clandestin et l'immigration irrégulière.

Le rapporteur a ensuite exposé que, pour renforcer le dispositif applicable, le projet de loi comprenait deux volets essentiels, le premier relatif au travail clandestin, le second relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Il a précisé que les dispositions du projet de loi relatives au travail clandestin créaient, en premier lieu, des obligations nouvelles à la charge des entreprises.

A cet égard, le rapporteur a précisé que l'ensemble des représentants des professions consultés avaient, en dépit de leur hostilité au travail clandestin, protesté contre certaines des nouvelles mesures prévues par le projet de loi, observant que ces mesures entraînaient un véritable transfert aux entreprises des responsabilités de la puissance publique dans la lutte contre le travail clandestin.

Il a précisé que ce projet de loi conférait en effet aux entreprises une responsabilité très étendue en les obligeant à détecter le travail clandestin et qu'il prévoyait une aggravation des peines applicables.

Il a ajouté qu'étaient prévues des peines complémentaires, sous la forme, notamment, de l'interdiction du territoire français pour les travailleurs clandestins étrangers, l'interdiction de l'exercice d'une activité professionnelle et la confiscation du produit du travail clandestin.

Enfin, il a précisé que le projet de loi prévoyait la création d'un traitement automatisé, qui, sans avoir un

caractère directement nominatif, sera destiné à la réalisation d'études statistiques.

Présentant ensuite le second volet du projet de loi, le rapporteur a indiqué que celui-ci avait un quadruple objectif :

- étendre les compétences de l'office des migrations internationales ;

- redéfinir par la voie législative le dispositif de délivrance du certificat d'hébergement, actuellement déterminé par un décret du 30 août 1991 ;

- aggraver les peines applicables en cas d'infraction aux règles d'entrée et de séjour des étrangers en France et créer une nouvelle incrimination destinée à sanctionner ceux qui font obstacle à une mesure de reconduite à la frontière ou d'expulsion par la destruction de leurs documents de circulation ;

- redéfinir d'un point de vue général les règles actuellement applicables en matière d'interdiction du territoire français, en limitant les cas où les juridictions peuvent prononcer cette mesure en complément d'une peine principale.

En conclusion, **M. Jacques Sourdille, rapporteur**, a estimé que le projet de loi ne s'attaquait pas aux vraies causes de l'échec des dispositions en vigueur et ne prévoyait aucune action sur les sources mêmes du travail clandestin

Le rapporteur a enfin indiqué que la **proposition de loi n° 22 (1991-1992)** dont M. Charles Lederman était le premier signataire, relative à la **lutte contre les employeurs de main-d'oeuvre étrangère clandestine** semblait en contradiction avec les principes qu'il venait d'exposer.

En revanche, il a précisé que les objectifs du chapitre II de la **proposition de loi n° 478 (1990-1991)** du groupe de l'union centriste, tendant à modifier l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et la loi n° 52-893 du 25 juillet

1952, afin de réprimer plus sévèrement l'immigration irrégulière, pouvaient être satisfaits par les amendements qu'il proposera à la commission.

M. Charles Lederman, après avoir regretté que les différentes propositions de loi relatives à l'immigration n'aient pas été examinées dans leur totalité, conjointement avec le présent projet de loi, a contesté l'idée que celui-ci apporterait un renversement de la charge de la preuve, aux dépens de l'entreprise.

Il a en outre évoqué le problème de l'insuffisance des moyens des services de contrôle, et mis en doute l'utilité d'un guichet unique.

M. Lucien Lanier a estimé au contraire qu'un tel guichet faciliterait l'information des employeurs et a demandé si le projet de loi traitait des problèmes liés à la situation des demandeurs du droit d'asile.

M. Bernard Laurent a relevé les ambiguïtés du projet de loi, en estimant que la lutte contre le travail clandestin ne réglerait pas l'ensemble des problèmes posés par l'immigration et que le travail clandestin n'était pas seulement le fait des étrangers.

M. Guy Allouche, après avoir rappelé que le dispositif en vigueur n'était pas suffisamment efficace, a estimé qu'il était nécessaire de s'attaquer aux causes de l'immigration irrégulière favorisée par l'existence du travail clandestin.

Il a, à cet égard, relevé l'intérêt des dispositions prévues par le projet de loi en matière de sous-traitance. Enfin, en ce qui concerne la charge de la preuve, il a estimé justifié que l'employeur soit en permanence à même d'attester la régularité de sa situation.

M. François Giacobbi a, pour sa part, fait observer que ce projet de loi semblait ne pas dissocier suffisamment le problème du travail clandestin de la question de l'immigration en général. Il a, en outre, souhaité avoir des éclaircissements sur les dispositions du texte relatives à la répression du trafic des stupéfiants.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné que l'objet principal du projet de loi était la lutte contre le travail clandestin, ce sujet devant retenir prioritairement l'attention.

Il a, par ailleurs, conclu que l'article 19 qui traite du problème de la drogue apparaissait sans rapport avec l'objectif du projet de loi. Il a enfin souhaité, de manière générale, une aggravation des peines, conformément aux dispositions du projet de loi.

M. Raymond Bouvier a fait observer que le projet de loi ignorait l'une des causes essentielles du travail clandestin, constituée par les charges excessives imposées aux entreprises, notamment pour les travaux saisonniers.

En réponse à ces observations, **M. Jacques Sourdille, rapporteur**, a tout d'abord relevé que le renversement de la preuve qu'il avait évoqué au début de son propos résultait de la responsabilité confiée aux entreprises de détecter l'existence du travail clandestin.

Il a ensuite souligné que les entreprises n'avaient pas les moyens d'opérer les vérifications demandées et qu'il était dès lors nécessaire de prévoir un service auquel elles pourraient s'adresser.

S'agissant du lien entre le travail clandestin et l'immigration, il a d'autre part relevé la très grande ambiguïté du texte, dans la mesure où 40 % des travailleurs clandestins étaient des étrangers et a ajouté, qu'effectivement, la situation des pays développés était une cause du travail clandestin.

La commission a ensuite commencé l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

A l'article premier A (nouveau) (déclaration obligatoire d'un salarié aux organismes de protection sociale préalablement à l'embauche), après un échange de vues auquel ont participé, outre **M. Jacques Larché, président**, **MM. Jacques Sourdille, rapporteur**, **François Giacobbi**, **Charles Lederman** et **Michel**

Dreyfus-Schmidt, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article premier (remise obligatoire d'une attestation d'embauche par l'employeur), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman**, elle a adopté un amendement tendant à préciser à l'article L. 620-3 du code du travail que le seul représentant de l'employeur pourrait, sous la responsabilité de ce dernier, remettre cette attestation.

Elle a également adopté un amendement prévoyant qu'une copie de ce document serait adressée par l'employeur aux organismes de protection sociale.

A l'article 2, elle a ensuite examiné un amendement présenté par le rapporteur, tendant à renvoyer aux services de l'inspection du travail les procédures de vérification, mises par le projet de loi à la charge des entreprises.

Un débat est intervenu sur l'opportunité même du dispositif de vérification, fût-il modifié, auquel ont participé, outre **M. Jacques Larché, président, M. Jacques Sourdille, rapporteur, MM. Bernard Laurent, Charles Jolibois, Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche, Lucien Lanier, Paul Masson, Germain Authié et François Giacobbi**.

A l'issue de cet échange de vues, et après avoir émis une réserve à l'égard du système de vérification prévu par le projet de loi, la commission a décidé de reporter la suite de l'examen de ce projet de loi à sa prochaine réunion.

Jeudi 7 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président - La commission a procédé à la **nomination de ses membres** devant faire partie de la **mission commune d'information** chargée d'étudier les conditions de la gestion technique, administrative et financière de la **transfusion sanguine** en France et les

moyens de l'améliorer, notamment dans le respect des principes du don bénévole du sang.

Ont été nommés : **MM. Alphonse Arzel, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Sourdille et Jean-Pierre Tizon.**

La commission a repris l'examen du rapport de **M. Jacques Sourdille, sur le projet de loi n° 35 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.**

A l'article 2 (mise en jeu de la responsabilité civile des co-contractants du travailleur clandestin), après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, Germain Authié, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, Charles Lederman, Marcel Rudloff et Jacques Sourdille, rapporteur**, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du premier alinéa du texte proposé pour l'article L 324-14 du code du travail afin de prévoir que, d'une part, la responsabilité solidaire pourra être prononcée à titre facultatif par le juge et que, d'autre part, elle sera limitée au seul cas où la personne ayant contracté ne se sera pas fait remettre préalablement, à moins d'en disposer déjà, un document attestant que son co-contractant a satisfait à l'obligation prévue à l'article L. 324-10 (1°) de requérir son inscription au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers.

Elle a en outre adopté un amendement tendant à préciser que ces dispositions ne seront pas applicables, d'une part au particulier qui contracte pour son usage personnel ou celui de son conjoint, ses ascendants ou descendants pour une obligation d'un montant inférieur à 50.000 F et, d'autre part, en cas d'urgence ou d'impossibilité absolue.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du premier alinéa du

texte proposé pour l'article L. 324-14 relatif à la sous-traitance qui prévoit la responsabilité solidaire de celui qui a confié à un entrepreneur régulièrement inscrit l'exécution d'une tâche alors qu'il ne pouvait ignorer que celui-ci, ne possédant manifestement pas les moyens d'assurer la prestation, la sous-traite à un ou plusieurs travailleurs clandestins.

Elle a adopté un amendement donnant une nouvelle rédaction de l'article L. 324-14-2 du code du travail afin de préciser que lorsque le contractant intervenant sur le territoire national est établi à l'étranger, le document requis attestera que celui-ci a satisfait à la réglementation d'effet équivalent du pays de l'établissement ou du domicile.

A l'article 3, (confiscation des produits du travailleur clandestin), après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Sourdille, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois et René-Georges Laurin**, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que la confiscation prévue au deuxième alinéa de l'article L. 362-3 du code du travail ne pourra concerner que les objets sur lesquels a porté le travail clandestin, ainsi qu'un deuxième amendement de précision.

A l'article 4 (peines complémentaires applicables au travailleur clandestin), après les interventions de **MM. Jacques Sourdille, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et René-Georges Laurin**, la commission a tout d'abord adopté un amendement limitant au seul cas de la récidive l'interdiction d'exercice d'une activité professionnelle prévue par l'article L. 362-4 du code du travail.

Elle a par ailleurs adopté au même article un amendement d'harmonisation avec les positions adoptées par le Sénat au cours de la réforme du code pénal.

A l'article 4 bis (nouveau) (moyens des services de contrôle), elle a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 6 A nouveau, (aggravation des sanctions contre l'employeur de travailleurs étrangers en situation irrégulière), après l'intervention de **M. Dreyfus-Schmidt**, elle a également adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 6, (confiscation des biens utilisés à l'occasion de l'infraction et des produits d'un travail effectué par un étranger dépourvu d'autorisation), après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer à l'article L. 364-2-2 du code du travail la possibilité de confisquer les biens, autres que ceux énumérés à cet article et un second amendement de précision.

A l'article 7, (aggravation des sanctions des extorsions de fonds en vue ou à l'occasion de l'introduction d'un étranger en France), la commission a adopté un amendement tendant, à l'article L. 364-5 du code du travail, au maintien des peines d'emprisonnement et d'amendes en vigueur. Elle a, en outre, adopté un amendement de coordination avec celui adopté à l'article 7 sur l'étendue de la confiscation.

A l'article 8 (peines complémentaires nouvelles pour certaines infractions), elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 10, après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Jacques Sourdille, rapporteur et René-Georges Laurin**, la commission a adopté un amendement reprenant pour le certificat d'hébergement la solution qu'elle avait retenue dans ses conclusions sur les propositions n° 448 rectifiée et 478 relatives à l'immigration.

A l'article 12, elle a adopté un amendement de coordination avec un amendement présenté à l'article 6.

A l'article 14, (renforcement de la répression de l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France), elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 15 (conditions d'application du régime de l'interdiction du territoire français), elle a adopté un amendement de suppression afin que la solution retenue en la matière n'anticipe pas sur l'examen en cours de la réforme du code pénal.

Par coordination, à l'article 16 (conditions de l'expulsion en matière d'organisation irrégulière d'admission d'étrangers en France, d'hébergement collectif et d'emploi d'étrangers sans titre), elle a également adopté un amendement de suppression du paragraphe 2 de l'article.

A l'article 19 (interdiction du territoire français), après une intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a, pour les mêmes raisons, adopté un amendement de suppression.

Enfin, à l'article 20 (rapport annuel au Parlement sur les conditions d'application de la loi), elle a adopté un amendement limitant l'objet de ce rapport aux conditions d'application du titre premier du projet.

La commission a enfin adopté le projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Bernard Laurent** sur le **projet de loi n° 388 (1990-1991) relatif aux recours en matière de passation de certains contrats de fournitures et travaux.**

M. Bernard Laurent, rapporteur, a ensuite précisé que le projet de loi, faisant suite à la transposition en droit interne de la directive n° 89-440 du 18 juillet 1989 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, venait compléter une nouvelle fois la réglementation d'origine communautaire applicable aux marchés publics afin de préciser les modalités de recours en matière de contrats et de marchés de fournitures et de travaux. Il a indiqué que ce texte mettait en oeuvre, en droit interne, la directive n° 89-665 du 21 décembre 1989 qui prévoit l'introduction des procédures de recours

pendant le déroulement de la procédure de passation de ces marchés dont il a rappelé les grandes lignes.

Le rapporteur a ensuite exposé le mécanisme retenu par le projet de loi en rappelant que la séparation entre les deux ordres de juridiction judiciaire et administratif exigeait que soit mises en oeuvre deux procédures distinctes. La première, qui fait l'objet de l'article premier du projet de loi, reconnaît au juge judiciaire la faculté d'ordonner en référé la suspension de la procédure de passation du contrat lorsqu'il est saisi d'une demande en ce sens, soit par des personnes y ayant intérêt, soit par le ministère public. Les mesures provisoires que peut prendre le juge des référés sont assorties, le cas échéant, d'une injonction de ne pas faire adressée au pouvoir adjudicateur.

La deuxième procédure concernant les demandes relatives à la passation des contrats de droit public est organisée par l'article 2 qui insère un article L. 22 dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Cet article reprend pour l'essentiel les dispositions prévues devant le juge judiciaire sous une réserve : le ministère public n'existant pas devant les juridictions administratives, c'est l'Etat qui dispose du droit de saisir la juridiction.

En conclusion de sa présentation, **M. Bernard Laurent, rapporteur**, a observé que ce projet de loi mettait en cause deux principes fondamentaux de notre droit : d'une part, la liberté de formation des contrats qui veut qu'une nullité ne puisse être soulevée qu'après la signature de la convention, d'autre part, l'interdiction pour le juge d'adresser une injonction à une personne publique. Il a toutefois conclu à l'adoption du présent projet de loi dans la mesure où celui-ci ne fait que traduire, avec la plus grande fidélité, les obligations qui s'imposent à l'Etat français en vertu de la directive de 1989.

M. Jacques Larché, président, s'est inquiété des conséquences de l'introduction en droit français de la possibilité pour le juge d'adresser une injonction à une

personne publique. Il a rappelé qu'à l'heure actuelle une telle procédure est contraire aux principes généraux qui régissent notre droit et que le juge administratif ne peut accorder aux victimes d'une décision de l'administration que des dommages-intérêts assortis, le cas échéant, d'astreintes depuis une loi de 1980.

Enfin, **M. Germain Authié** a souligné que le projet de loi permettrait d'assurer efficacement la sanction des obligations communautaires en matière de publicité et de mise en concurrence de certains marchés publics. Il a signalé à cet égard l'exemple récent de la construction du tunnel de Puymolens pour laquelle la régularité de l'appel d'offres avait été contestée par une entreprise italienne sans que celle-ci ait pu s'opposer efficacement à la poursuite de la procédure de passation du marché.

La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement à l'article 2, destiné à rectifier une erreur grammaticale.

Elle a également, sur proposition de son rapporteur, complété l'intitulé du projet de loi pour préciser que celui-ci s'applique aux recours en matière de contrats et de marchés publics de travaux et de fournitures.

Après les observations de MM. Daniel Hoeffel et Marcel Rudloff, la commission a enfin adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'avis de **M. Philippe de Bourgoing** sur la proposition de résolution n° 396 (1990-1991) présentée par M. Marcel Daunay, tendant à la création d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, notamment en matière de quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées.

M. Philippe de Bourgoing, rapporteur pour avis, a souligné, à titre liminaire, que cette proposition de résolution avait été renvoyée pour avis à la commission des lois qui est chargée, en vertu de l'article 11 du Règlement, d'en vérifier la conformité aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, lequel dispose en particulier qu'il ne peut être créée de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires.

Il a ensuite indiqué que, par lettre en date du 30 octobre 1991, le Garde des Sceaux avait informé le Président du Sénat de l'ouverture d'une enquête de police judiciaire sur des faits de fraude mettant en cause une société et une coopérative laitières ; le Garde des Sceaux a toutefois laissé au Sénat le soin d'apprécier si cette enquête n'est pas de nature à faire obstacle à la discussion de la proposition de résolution.

M. Philippe de Bourgoing, rapporteur pour avis, a estimé qu'une enquête de police judiciaire, c'est-à-dire une enquête préliminaire, ne saurait être, en droit, assimilée à une poursuite judiciaire car, au sens propre du terme, il ne peut y avoir de poursuite judiciaire qu'à partir du moment où des faits sont portés soit par la victime, soit par le procureur de la République, devant une juridiction.

Pour ces raisons, le rapporteur a proposé à la commission de considérer que la création d'une commission d'enquête sur les quotas laitiers ne se heurte à aucun obstacle d'ordre juridique ; cependant, dans le cas où le Garde des Sceaux viendrait à informer le Sénat que le ministère public, au vu du résultat de l'enquête, a décidé d'engager des poursuites devant une juridiction pénale, il appartiendrait à la commission d'enquête d'écarter du champ de ses investigations les faits visés par ces poursuites.

Au bénéfice de cette observation, la commission a **conclu à la recevabilité juridique de la proposition de résolution n° 396 tendant à la création d'une**

commission d'enquête sur les quotas laitiers, dans la mesure où le texte de cette proposition n'est pas contraire aux dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements à la proposition de loi tendant à la maîtrise effective des flux migratoires** (conclusions n° 64 (1991-1992)), dont le rapporteur est **M. René-Georges Laurin**.

Après une intervention de **M. Jacques Larché**, président et de **M. René-Georges Laurin**, rapporteur, qui ont rappelé que la commission avait souhaité, en matière de certificat d'hébergement et de regroupement familial, prévoir une procédure de contrôle par les services de la commune, et le cas échéant ceux du département, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 2 et 3 présentés par **M. Emmanuel Hamel**, qui étendent cette compétence aux services de la police et de la gendarmerie.

Par ailleurs, la commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 présentée par **M. Bernard Laurent**.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Philippe de Bourgoing**, les amendements au projet de loi n° 443 (1990-1991) relatif à la modernisation des entreprises coopératives.

A l'article 3, (suppression de la ratification à la majorité qualifiée de l'admission de tiers non sociétaires), elle a rejeté l'amendement n° 45 présenté par **M. Robert Pagès** et les membres du groupe communiste tendant à supprimer cet article.

A l'article 4, (ouverture du capital des coopératives), elle a également rejeté un amendement n° 46 présenté par les mêmes auteurs tendant à étendre aux associés non coopérateurs le principe coopératif selon lequel chaque associé dispose d'une voix quel que soit son apport en capital.

A l'article 7, elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 47 présenté par les mêmes auteurs, tendant à supprimer la création de parts à intérêt prioritaire sans droit de vote.

La commission a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 1 présenté par le Gouvernement tendant à insérer un article additionnel après l'article 12 afin de tenir compte de la constitution d'une réserve spécifique de revalorisation des parts.

La commission a ensuite rejeté l'amendement de suppression n° 48 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste à l'article 19 (modalités de vote dans les sociétés coopératives de commerçants).

De même, elle a rejeté à l'article 23 l'amendement n° 49 présenté par les mêmes auteurs visant à étendre aux associés non coopérateurs le principe «un homme, une voix» dans les sociétés coopératives ouvrières de production (S.C.O.P.).

Puis elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 2 présenté par le Gouvernement tendant à insérer un article additionnel après l'article 27 qui interdit le partage des réserves en cas de sortie d'une S.C.O.P. du système coopératif et qui dispense de toute autorisation ministérielle la cession d'actifs immobilisés, les apports en société ou la mise en location-gérance par une telle société.

Elle a en revanche constaté que l'amendement n° 3 présenté par le Gouvernement à l'article 43 (admission des locataires en qualité d'associés d'une coopérative d'H.L.M.) était satisfait par l'amendement n° 31 de la commission.

A l'article 44, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 4 du Gouvernement qui reconnaît aux sociétés d'habitation à loyer modéré les mêmes droits que les coopératives d'H.L.M. pour la prise de participations au capital de sociétés coopératives d'H.L.M..

MM. Bernard Laurent, Marcel Rudloff, Daniel Hoeffel, Paul Masson, Jean-Pierre Tizon, le président Jacques Larché et M. Philippe de Bourgoing,

rapporteur, ont toutefois observé que le Gouvernement déposait très tardivement des dispositions importantes susceptibles de modifier l'équilibre du projet de loi et qu'il conviendrait d'en faire la remarque en séance publique dans la mesure où pareille pratique nuit au travail législatif et marque une désinvolture certaine à l'égard du Parlement.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'amendement n° 5 également présenté par le Gouvernement tendant à insérer un article additionnel après l'article 46 aux fins de créer des certificats coopératifs d'associés.

La commission a en revanche émis un avis défavorable à l'amendement n° 50 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste tendant à supprimer l'article 47 qui reconnaît aux associés non coopérateurs du crédit maritime mutuel la faculté de disposer de droits de vote proportionnels à leur apport en capital. Elle a émis un avis comparable sur l'amendement n° 51 présenté par les mêmes auteurs tendant à supprimer l'article 51 qui reconnaît aux associés non coopérateurs du crédit coopératif le droit de disposer de droits de vote correspondant à leur apport en capital.

La commission a ensuite adopté un amendement présenté par M. Philippe de Bourgoing, rapporteur, tendant à insérer un article additionnel après l'article 51 afin d'autoriser le Crédit mutuel à distribuer des crédits à des tiers non sociétaires. Puis elle a constaté que les amendements n° 43, présenté par M. Louis Geoffroy Jung et les membres de l'Union centriste, n° 52, présenté par M. Bernard Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., ainsi que n° 53, présenté par le Gouvernement, étaient satisfaits par l'amendement ainsi adopté par la commission.

Elle a ensuite adopté un second amendement, présenté par M. Philippe de Bourgoing, rapporteur, tendant à insérer un second article additionnel après l'article 51 aux fins de reconnaître au Crédit coopératif la

faculté de distribuer des crédits à des tiers non sociétaires. Puis, elle a constaté que les amendements n° 44, présenté par M. Louis Geoffroy Jung et les membres du groupe de l'Union centriste, et n° 54 du Gouvernement, étaient satisfaits par cet amendement.

A l'article 52 (statut des coopératives agricoles), la commission a adopté l'amendement n° 6 présenté par le Gouvernement. Elle a également accepté l'amendement n° 55 du Gouvernement tendant à préciser les modalités particulières d'imputation des pertes de l'exercice sur le remboursement de ses parts à l'associé sortant. Enfin, elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 7 rectifié présenté par le Gouvernement tendant à étendre aux groupes de sociétés coopératives les règles de la loi du 24 juillet 1966 en matière de consolidation des comptes, sous réserve que cet amendement soit complété par le sous-amendement présenté par M. Philippe de Bourgoing, rapporteur, qui précise que lorsque des entreprises non coopératives sont comprises dans le périmètre de consolidation, l'un des deux commissaires aux comptes au moins est choisi sur la liste des commissaires agréés au titre de la loi de 1966 précitée.

La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 8 présenté par le Gouvernement à l'article 53 (statut des SICA) était satisfait par l'amendement n° 37 de la commission.

La commission a, d'autre part, émis un avis favorable à l'amendement n° 39 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des Finances tendant à compléter l'article 55 (régime d'imposition des bénéficiaires des coopératives) pour préciser que les bénéficiaires résultant des parts sociales non rémunérées ne sont pas pris en compte dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Elle a, de même, approuvé l'amendement n° 40 également présenté par M. Jacques Oudin tendant à compléter l'article 56 (régime d'imposition des bénéficiaires des SCOP) pour écarter du décompte des seuils d'imposition la part des bénéficiaires résultant des apports non rémunérés.

Elle a ensuite adopté un amendement n° 9 présenté par le Gouvernement tendant à préciser que le régime fiscal des certificats coopératifs d'associés est le même que celui des certificats coopératifs d'investissement.

A l'article 57, (imposition à la taxe professionnelle), elle a adopté un amendement n° 41 présenté par M. Jacques Oudin au nom de la commission des Finances pour écarter du calcul des seuils d'imposition la part des bénéfices résultant des apports non rémunérés. De même, elle a adopté l'amendement n° 42 également présenté par M. Jacques Oudin tendant à insérer un article additionnel après l'article 57 pour préciser le régime d'imposition des groupes de coopératives.

Enfin, elle a rejeté l'amendement n° 56 présenté par le Gouvernement tendant à introduire un article additionnel après l'article 57 pour retarder de cinq ans l'imposition de la partie des bénéfices des sociétés coopératives résultant de l'apport non rémunéré des tiers non-coopérateurs.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Jeudi 7 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Genton, Président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la délégation a procédé à l'audition de M. Francis Gutmann, président de Gaz de France, sur la politique communautaire de l'énergie.

M. Francis Gutmann, dans son exposé introductif, a évoqué la configuration de l'industrie européenne du gaz. Celle-ci, récente, n'existe pas dans tous les Etats de la Communauté et ne possède pas, à la différence de l'industrie pétrolière, de marché captif. Par ailleurs il n'existe pas de marché mondial du gaz naturel en raison des coûts de transport. Enfin, la Communauté est très largement déficitaire dans ce secteur à la différence de celui de l'électricité. Ses sources d'approvisionnement principales sont l'U.R.S.S., l'Algérie, la Norvège, les Pays-Bas, la Libye auxquels s'ajouteront dans l'avenir le Nigéria, le Qatar et l'Iran.

La consommation de gaz naturel, qui représente actuellement 20 % du bilan énergétique de la Communauté va augmenter très vite. En effet, le refus de l'électricité nucléaire dans plusieurs pays européens va rendre nécessaire un recours accru à la production d'électricité à partir du gaz. Ceci devrait provoquer des problèmes d'approvisionnement, la Communauté important en effet à peu près 50 % de ses besoins en gaz. Or, afin de faire face à l'augmentation prévisible de la demande à terme, il est nécessaire d'entreprendre dès à présent les très lourds investissements en infrastructures susceptibles de permettre la croissance de la production

dans les pays exportateurs. Il existe en effet un délai de huit à douze ans entre l'identification d'un gisement et sa mise en exploitation.

M. Francis Gutmann a par ailleurs fait observer que la situation de l'Europe différerait de celle des Etats-Unis qui sont largement auto-suffisants et qui comptent quelque 1.700 petits producteurs.

M. Francis Gutmann a alors évoqué les problèmes posés par l'intervention de la Communauté dans le secteur gazier depuis 1987. C'est en effet à cette date que la Commission des Communautés a entrepris de régenter le gaz sans prendre en considération les besoins particuliers du secteur.

Face à la Commission, les entreprises gazières européennes ont créé, il y a seulement vingt mois, un organisme de concertation, Eurogaz, susceptible de faire valoir leur point de vue. Cependant, cet organisme est gêné par les divergences entre les entreprises favorables à une certaine approche communautaire des problèmes du gaz et celles qui sont réticentes à toute coopération communautaire.

Les plus récentes propositions de la Commission portent sur le transit de gaz, le droit d'utilisation du réseau existant par des tiers, l'écotaxe sur l'énergie, l'avenir du monopole d'importation, d'exportation et de distribution. **M. Francis Gutmann** a estimé que ces propositions, principalement axées sur la libéralisation du marché intérieur dans le secteur énergétique, ne traitaient pas du problème prioritaire de la sécurité des approvisionnements. Celui-ci aurait pu être abordé dans le cadre du projet de charte européenne de l'énergie. La façon dont l'Agence internationale de l'Énergie gère la négociation de cette charte est cependant peu satisfaisante. **M. Francis Gutmann** a indiqué à titre d'exemple que l'Algérie, l'un de nos principaux fournisseurs, ne serait pas invitée à la conférence

internationale qui devrait être réunie pour examiner un projet de charte.

M. Francis Gutmann a estimé que les problèmes d'approvisionnement devaient être principalement résolus grâce à un effort d'investissement dans les pays producteurs, plus urgent que l'ouverture du marché proposée par la Commission.

Selon lui, la coopération communautaire dans le secteur de l'énergie pourrait porter sur les points suivants :

- la mise en commun des grands réseaux gaziers ; il s'agirait de déterminer la localisation et le mode de financement des investissements nécessaires ;

- la mise en commun des ressources en gaz de la Communauté ; cela impliquerait la constitution de grands groupements communautaires de gaziers, que la Commission pourrait contrôler afin d'éviter les abus de positions dominantes, et la négociation par la Commission, avec les pays producteurs, du régime juridique des investissements européens sur leur territoire ;

- l'examen de la situation du consommateur final dans les différents systèmes gaziers de la Communauté.

Les propositions actuelles de la Commission, en particulier le transport pour le compte de tiers, n'apparaissent pas comme des sujets urgents. Quant aux monopoles, dont l'abolition est envisagée, ils ne doivent pas apparaître comme des droits acquis, mais comme le moyen actuellement le plus efficace d'obtenir les conditions les plus favorables de coût et de sécurité des approvisionnements.

M. Francis Gutmann, répondant aux questions de **M. André Rouvière, rapporteur**, a précisé ensuite certains points :

- Eurogaz est une association regroupant tous les pays de la Communauté sauf le Luxembourg, le Portugal et la Grèce. Elle comprend en outre, l'Autriche, la Suède, la Finlande, la Suisse et entretient des contacts avec la

Tchécoslovaquie. Elle participe à de nombreux groupes de travail avec la Commission sans être en mesure d'y présenter des propositions opérationnelles en raison de ses dissensions internes. Or l'absence de propositions raisonnables pour une coopération communautaire dans le secteur gazier risquerait de contraindre à terme les pouvoirs publics et les entreprises à consentir des concessions regrettables aux conceptions ultralibérales de la Commission.

- Le gaz n'est pas une marchandise, c'est un produit sui generis car différent à la fois des services et des biens de consommation ordinaires, dans la mesure où il intéresse tous les secteurs ;

- Dans le secteur gazier, la réalisation du marché unique doit être limitée à un certain nombre d'éléments. Les entreprises gazières pratiquent déjà le transit entre elles ; c'est ainsi que le gaz soviétique destiné à la France passe par les réseaux allemands. Si l'on mettait en place un système de transport obligatoire pour le compte de tiers qui permettrait aux consommateurs de choisir leur fournisseur et obligerait l'opérateur du réseau de distribution à assurer le transport, on pourrait craindre en Europe un effondrement des prix et une baisse de l'investissement semblables à ceux que l'on a pu constater aux Etats-Unis. La construction de grands réseaux transeuropéens dotés de financements communautaires paraît à tous égards un mode de coopération plus constructif.

- Les contrats avec les pays producteurs sont souscrits par les entreprises et non par les Etats ; il n'est donc pas légitime d'attribuer leur négociation à la Commission. En revanche, il serait bon que celle-ci négocie avec les pays producteurs le cadre juridique des échanges de gaz, et en particulier les garanties d'investissements et les conditions de travail ;

- La constitution de stocks, pour laquelle la France bénéficie de conditions géologiques particulièrement favorables, est un élément d'une politique de sécurité qui

comporte aussi la diversification des sources d'approvisionnement, la flexibilité des quantités spécifiées dans chaque contrat, l'octroi à certain fournisseurs de prix plus avantageux en échange de la possibilité de réduire les livraisons.

En réponse à une question de **M. Claude Estier**, **M. Francis Gutmann** a enfin indiqué que l'approvisionnement en gaz soviétique ne posait pas actuellement de problèmes politiques, mais qu'on ne pouvait exclure qu'elle souffre du mauvais entretien des installations. Si, d'autre part la répartition des compétences entre les républiques et la fédération reste incertaine, on constate souvent sur le terrain que les mêmes interlocuteurs relèvent à la fois d'instances fédérales et d'instances russes.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la délégation a reçu une délégation de la commission des affaires européennes du Bundestag allemand conduite par Mme Renate Hellwig, présidente de cette commission, constituée de MM. Andreas Schockenhoff, Martin Mayer, Horst Peter, Dieter Schloten, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, accompagnée par M. Eberhard Schoof, secrétaire de la commission.

M. Jacques Genton, président, a tout d'abord souhaité la bienvenue à la délégation allemande ; il a rappelé qu'en avril 1989 la délégation du Sénat avait reçu des membres de la "sous-commission pour les affaires européennes", tandis qu'aujourd'hui ce sont des représentants de la nouvelle "commission des affaires européennes" du Bundestag qui est accueillie au Sénat et il a interrogé ses interlocuteurs sur la portée de la récente modification du règlement du Bundestag à ce sujet.

Remerciant de l'occasion qui lui était fournie d'exposer devant le Sénat les raisons de la création d'une "commission des affaires européennes" au Bundestag, **Mme Renate Hellwig**, présidente de la délégation allemande, a tout d'abord invité ses collègues à se

présenter et à indiquer les sujets qui retenaient plus particulièrement leur attention. Puis, la présidente a rappelé que le Bundesrat comportait depuis longtemps une telle commission et que son institution au Bundestag devait permettre à cette assemblée de mieux contrôler le processus législatif européen ; il conviendrait, en effet, de développer le contrôle parlementaire, tant au niveau des Parlements nationaux qu'au niveau du Parlement européen, la présidente de la délégation allemande se réaffirmant favorable au développement du rôle du Parlement européen qui peut, seul, contrôler les Conseils de ministres et la Commission.

Mme Renate Hellwig a en outre insisté sur le rôle important des Parlements nationaux à l'égard de l'application du principe de subsidiarité.

Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger a alors indiqué qu'il lui paraissait souhaitable que les Parlements nationaux soient associés au renforcement des institutions européennes tout au long du processus de discussion et non pas seulement après les sommets consacrés à l'union européenne.

M. Horst Peter a exprimé le souhait de voir élargies les compétences communautaires dans le domaine social. Il a indiqué cependant que cet accroissement de compétences devrait permettre de trouver un équilibre entre le renforcement de la solidarité communautaire et le respect des particularités des systèmes sociaux nationaux, ce qui devrait conduire, selon lui, à compléter l'article 100 A du Traité afin de définir des règles spécifiques de majorité ; l'application de la règle normale de la majorité qualifiée, prévue par cet article, pouvait en effet s'avérer défavorable aux intérêts des travailleurs.

M. Martin Mayer a alors abordé le problème du déficit démocratique, qui justifie un renforcement du contrôle parlementaire, non seulement de la part du Parlement européen mais aussi des Parlements nationaux. Se référant au débat organisé au Sénat le 23 mai 1991, et notamment aux propositions relatives à l'article 235 du

Traité, **M. Martin Mayer** a souligné la nécessité de l'information préalable des Parlements nationaux alors que cette information est actuellement trop souvent donnée *a posteriori*. Il lui semble donc tout à fait opportun de définir une stratégie commune des Parlements nationaux en ce sens.

Constatant que le déficit démocratique et la subsidiarité étaient au coeur des préoccupations des divers intervenants, le **président Jacques Genton** a expliqué que la délégation du Sénat n'avait pas examiné ces sujets lors des premières années de son existence. En effet, à la suite de sa création, en 1979, celle-ci s'est essentiellement consacrée à l'élaboration de rapports d'information sur les activités des institutions créées par le Traité de Rome dans le but de contribuer non seulement à l'information du Parlement français, mais aussi de tous les organes communautaires et des universités. Toutefois, à la suite de l'Acte unique, qui a provoqué un développement considérable de la réglementation communautaire, la délégation du Sénat a constaté que les Parlements nationaux étaient informés trop tard pour intervenir avec efficacité et qu'une part importante de la réglementation communautaire allait entrer dans le droit national un peu à l'insu du Parlement français. Elle a alors engagé une procédure de modification du texte législatif qui régit ses compétences, notamment dans le but d'obtenir une information en amont des décisions communautaires.

Le **président Jacques Genton** a ajouté que la délégation se saisissait elle-même des questions qu'elle jugeait importantes et qu'elle agissait en liaison avec les commissions permanentes. Il a enfin évoqué la création de la procédure des questions orales avec débat portant sur un sujet européen précis ainsi que le débat organisé chaque année, dans le cadre de la discussion de la loi de finances, sur les relations financières avec la Communauté. Il a souligné que les efforts du Sénat avaient porté surtout sur le contrôle du Gouvernement français et, rappelant son vote favorable à la déclaration finale des Assises de Rome,

il a déclaré qu'il n'était, quant à lui, aucunement défavorable au renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

A propos de la subsidiarité, il s'est interrogé sur l'autorité qui devait détenir le pouvoir de décision pour la répartition des compétences au sein de la Communauté. Sans doute les Parlements nationaux doivent-ils jouer un rôle en ce domaine, mais chaque Parlement national ne peut agir isolément car il doit y avoir des décisions uniformes pour l'ensemble des Etats membres ; c'est pourquoi l'idée d'une commission qui serait désignée par les Parlements nationaux et le Parlement européen pour donner des avis sur les matières qui doivent revenir à la Communauté et sur celles qui doivent demeurer à Bonn ou Berlin, à Paris et à Londres paraît, à ses yeux, la mieux même d'apporter une solution satisfaisante au problème de l'application du principe de subsidiarité ; il a alors rappelé les termes de la proposition du Gouvernement français d'instituer une Conférence des Parlements qui serait notamment consultée sur les conditions politiques d'application du principe de subsidiarité.

M. Andreas Schockenhoff, évoquant le débat qui s'est tenu au Bundestag la veille de la présente réunion, au sujet de la préparation du sommet de l'O.T.A.N. et du sommet de Maastricht, a indiqué que des résolutions avaient été adoptées à l'adresse du Gouvernement de la République Fédérale. Il a ajouté que la création de la commission des affaires européennes avait eu pour but d'obliger le Gouvernement à informer le Bundestag. Il a également demandé des précisions sur les propositions de la délégation du Sénat et en particulier si elles tendaient à la création d'un véritable Parlement européen à deux Chambres, associant, d'une part, le Parlement européen actuel et, d'autre part, une deuxième Chambre constituée de délégations des Parlements nationaux et formant une sorte de Sénat européen.

Le **président Jacques Genton** lui a répondu que l'idée d'un Sénat européen avait en effet été tout d'abord

avancée en novembre 1989 ; toutefois, depuis lors, les réflexions de la délégation du Sénat l'ont conduite à souhaiter plutôt l'institution d'une chambre de la subsidiarité -qu'il s'agisse d'une commission, d'un Congrès ou d'une Conférence- au sein de laquelle les Parlements nationaux pourraient participer de manière concrète à l'application, cas d'espèce par cas d'espèce, du principe de subsidiarité.

M. Andreas Schockenhoff a insisté sur le caractère insuffisant de la définition actuelle de la notion de subsidiarité et sur les ambiguïtés qu'elle recouvre : ainsi, pour la Commission, la subsidiarité consisterait à lui attribuer toutes les compétences qu'elle serait le mieux à même d'exercer. Soulignant qu'il s'agit d'une question à la fois très concrète et essentielle pour les Parlements nationaux, il a souhaité que soient précisées les compétences que ces derniers devraient céder au Parlement européen. Pour lui, la répartition des compétences ne doit pas résulter d'un principe général conduisant à l'affectation à l'échelon communautaire de domaines entiers, mais d'une suite de décisions concrètes reposant sur le pragmatisme et, comme ce sont les Parlements nationaux qui cèdent certaines de leurs compétences, ils doivent participer aux décisions touchant à cette répartition.

Mme Renate Hellwig a marqué son approbation à l'égard de la nécessité pour les Parlements nationaux d'être mieux associés, et surtout plus tôt, à l'élaboration des textes qui sont débattus aux Conseils de ministres communautaires, car c'est à ce stade que peuvent être le mieux défendus les intérêts nationaux et que peut être préparée une insertion harmonieuse dans les droits nationaux.

Rappelant les procédures d'association existant au Danemark et en Grande-Bretagne, la présidente de la délégation allemande a également mentionné la présence, dans les services mêmes de la Commission, à l'instar d'un précédent danois, d'un fonctionnaire détaché du

Bundestag et chargé d'informer les services de son assemblée des travaux communautaires.

Mme Renate Hellwig a également rapporté la récente audition, par la commission qu'elle préside, des membres allemands de la Commission de Bruxelles, en présence du ministre des affaires européennes afin de permettre une information simultanée du Bundestag sur les positions de la Commission et sur celles du Gouvernement allemand. Elle a ajouté que le Parlement européen devrait également participer à l'information des Parlements nationaux, soulignant que le renforcement du rôle du Parlement européen et de celui des Parlements nationaux devraient aller de pair. La présidente de la délégation allemande a encore invité à méditer la leçon du fonctionnement passé des institutions fédérales, marqué par une certaine ambiguïté dans la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les Länder : beaucoup de choses avaient été accomplies pendant cette période, mais personne ne contrôlait plus personne dans la "zone grise" des compétences partagées. Aussi a-t-elle invité la délégation du Sénat à faire pression pour que soient soutenues les propositions allemandes en vue du sommet de Maastricht.

La première de ces propositions vise, en effet, à une stricte définition des compétences respectives et donc à une application claire du principe de subsidiarité. De même, il est proposé d'inscrire expressément dans le Traité le droit d'information des Parlements nationaux.

La seconde des propositions allemandes évoquées par Mme Renate Hellwig concerne le processus législatif communautaire : dans les cas où le Conseil arrête ses décisions à la majorité, il y aurait lieu d'accroître les pouvoirs du Parlement européen et de permettre qu'une négociation directe s'établisse entre le Conseil et le Parlement européen, la Commission ne devant pas rester seul maître de la procédure.

Elle a encore indiqué que les propositions allemandes à Maastricht viseraient à étendre la procédure de

co-décision, comportant un rôle accru du Parlement européen, à des matières essentielles et non seulement à des matières négligeables comme on a trop tendance à le proposer. Elle a indiqué à cet égard que les distinctions classiques entre domaine de la loi et domaine du règlement peuvent fournir à cet égard des orientations utiles.

Enfin, elle a approuvé les observations sur l'opportunité d'une réforme du mode d'élection du Parlement européen, avant le 31 décembre 1993, souhaitant que sa représentativité soit renforcée.

Le président Jacques Genton a exprimé la crainte que les tentatives d'élaboration d'une procédure électorale uniforme ne se heurtent à l'opposition britannique au système de la représentation proportionnelle. Il a annoncé que la délégation du Sénat examinerait avec attention les propositions allemandes énoncées par Mme Renate Hellwig. Enfin, il a évoqué la possibilité d'un accord franco-allemand reposant sur un accueil plus favorable au Congrès de la part du Gouvernement allemand et d'un soutien du Gouvernement français aux propositions visant à accroître les pouvoirs du Parlement européen.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DES DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 12 AU 16 NOVEMBRE 1991**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 12 novembre 1991

Salle n° 261

à dix heures trente :

Audition de M. Emile Biasini, secrétaire d'Etat aux grands travaux, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1992.

à quinze heures trente :

Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1992 de :

- M. Hubert Martin sur l'environnement
- M. François Lesein sur la jeunesse et les sports
- M. Albert Vecten sur l'enseignement agricole

Mercredi 13 novembre 1991

Salle n° 261

à dix heures :

Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1992 de :

- M. Paul Séramy sur l'enseignement scolaire
- M. Gérard Delfau sur l'enseignement technique
- M. Jean-Pierre Camoin sur l'enseignement supérieur

à quatorze heures trente :

Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1992 de :

- M. Jacques Carat sur le cinéma et le théâtre dramatique
- M. Michel Miroudot sur la culture

Jeudi 14 novembre 1991

à dix heures trente

Salle n° 261

Eventuellement, examen des amendements au projet de loi n° 2 (1991-1992) modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 12 novembre 1991

à 16 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. René Tréguët sur le budget de la recherche et de la technologie.
- Examen du rapport pour avis de M. Francisque Collomb sur le budget de l'industrie.
- Examen du rapport pour avis de M. Roland Grimaldi sur le budget de l'énergie.

Mercredi 13 novembre 1991

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 50 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à créer une commission d'enquête sur l'industrie automobile française.
- Communication de M. le Président sur le contrôle de l'application des lois au 15 septembre 1991
- Examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo sur le budget de l'environnement.
- Examen du rapport pour avis de M. Robert Laucournet sur le budget du logement.
- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Bellanger sur le budget de l'urbanisme.

à 15 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Bernard Legrand sur le budget de l'aviation civile.
- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Braconnier sur le budget des routes et voies navigables.

à 17 heures 30 :

- Audition de M. François Doubin, ministre délégué à l'artisanat, au commerce et à la consommation, sur le projet de loi de finances pour 1992 et l'action de son ministère en direction de l'espace rural.

Jeudi 14 novembre 1991

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Faure sur le budget des postes et télécommunications.
- Examen du rapport pour avis de M. Jean Puech sur le budget de l'aménagement du territoire.
- Examen du rapport pour avis de M. Pierre Lacour sur le budget des territoires d'outre-mer.

à 11 heures :

- Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué au tourisme, sur le projet de loi de finances pour 1992.

Jeudi 14 novembre 1991

à 15 heures

Salle n° 263

- Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin.
- Examen du rapport pour avis de M. Charles Ginesy sur le budget du tourisme.

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

Mardi 12 novembre 1991

à 16 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Pierre Joxe, ministre de la défense, sur le budget de son département ministériel pour 1992.

Mercredi 13 novembre 1991

à 10 heures

Salle n° 216

- Examen du projet de loi de finances pour 1992 :
- rapport pour avis de M. Michel Alloncle, sur la section gendarmerie

- rapport pour avis de M. Philippe de Gaulle, sur la section des forces terrestres.
- Décision sur l'envoi d'une mission d'information pendant la prochaine intersession d'hiver.

Jeudi 14 novembre 1991

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Roland Dumas, ministre des affaires étrangères, sur le budget de son département ministériel pour 1992.
- Examen du projet de loi de finances pour 1992 : rapport pour avis de M. Xavier de Villepin sur la section commune.
- Vote sur l'ensemble des crédits de la défense.

Commission des Affaires sociales

Mardi 12 novembre 1991

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Audition de Mme Martine Aubry, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1992

Mercredi 13 novembre 1991

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Charles Descours, sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget de la Sécurité sociale).

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport sur la proposition de loi n° 72 (1991-1992) de MM. Claude Prouvoyeur, Guy Robert, Paul Souffrin et d'autres membres de la commission, tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord.

- Nominations de rapporteurs pour les propositions de loi suivantes :

- n° 43 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à la reconnaissance de la pathologie propre aux anciens combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc,

- n° 44 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à remplacer dans le titre de la loi n° 51-538 du 14 mai 1951 les mots : "personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi" par les mots : "victimes de la déportation du travail" et à modifier, en conséquence, le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre,

- n° 45 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant au règlement du contentieux relatif aux familles des morts et au rétablissement de la proportionnalité des pensions,

- n° 46 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à prendre en compte la durée du séjour en Afrique du Nord de 1952 à 1962 des anciens combattants pour une retraite anticipée,

- n° 47 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à la suppression des forclusions opposables à l'accueil des demandes de certains titres prévus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre,

- n° 48 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à accorder le bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires et assimilés anciens combattants en Afrique du Nord,

- n° 49 (1991-1992) de M. Robert Pagès portant extension aux bénéficiaires des lois n° 50-1027 du 22 août 1950 et n° 51-538 du 14 mai 1951, de l'ensemble des dispositions de la loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973 permettant aux anciens combattants et aux anciens prisonniers de guerre de bénéficier entre soixante et soixante-cinq ans d'une pension de retraite calculée sur le taux applicable à l'âge de soixante-cinq ans, et tendant à la création d'une commission d'étude sur la pathologie de la déportation du travail.

- 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 dispositons restant en discussion du projet de loi n° 22 (1991-1992) modifié par le Sénat, relatif à l'Agence du médicament et à la maîtrise négociée des dépenses de médicaments remboursables.

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein du Haut Conseil du secteur public.

Jeudi 14 novembre 1991

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Audition de M. Louis Le Pensec, Ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les crédits de son département ministériel pour 1992.
- Examen du rapport pour avis de M. Roger Lise sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget des DOM-TOM).

Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

Mardi 12 novembre 1991

à 16 heures

Salle de la commission

**EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1992**

- Audition de MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1992.
- Rapports sur le budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace :

II.- Transports :

1. Transports terrestres : M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial,

. Voies navigables : M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.

- Rapport sur le budget de la culture et de la communication :

. Communication audiovisuelle (article 62 et ligne 48 de l'état E annexé à l'article 58) : M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

Mercredi 13 novembre 1991

Salle de la commission

**EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1992**

à neuf heures trente :

- Rapport sur les relations financières avec les Communautés européennes : M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.

- Rapport sur le budget de l'économie, des finances et du budget :

I.- Charges communes : M. Claude Belot, rapporteur spécial.

- Rapport sur le budget de l'intérieur :

. Administration centrale et sécurité : M. Paul Girod, rapporteur spécial,

. Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation et article 87 : M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial.

à quinze heures :

- Rapport sur le budget de la justice et article 88 : M. Jean Arthuis, rapporteur spécial.
- Rapport sur le budget de l'agriculture et de la forêt : M. Roland du Luart, rapporteur spécial.
- Rapport sur le budget annexe des prestations sociales agricoles : M. Roland du Luart, rapporteur spécial.
- Eventuellement, examen des amendements à la proposition de loi n° 34 (1991-1992), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles : M. Paul Girod, rapporteur.

Jeudi 14 novembre 1991

à 10 heures et à 15 heures

Salle de la commission

**EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1992**

- Examen des articles de la première partie : M. Roger Chinaud, rapporteur général

Vendredi 15 novembre 1991

Salle de la commission

EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES

POUR 1992

à dix heures :

- Rapport sur les comptes spéciaux du Trésor et articles 48 à 57 : M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.
- Rapport sur le budget de l'éducation nationale, enseignement scolaire et supérieur :
 - . Enseignement scolaire : M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 12 novembre 1991

à l'issue de la discussion générale sur le projet de loi n° 35 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France

Salle n° 207

- Examen des amendements à ce projet de loi (M. Jacques Sourdille, rapporteur).

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 388 (1990-1991), relatif aux recours en matière de passation de certains contrats de fournitures et de travaux (M. Philippe de Bourgoing, rapporteur).
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.

Jeudi 14 novembre 1991

à 9 heures

Salle n° 207

- Nomination de rapporteurs pour les propositions de loi suivantes :

- n° 41 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à la juste réparation des préjudices subis par les victimes de mesures arbitraires ou de violences en raison de leur action ou de leurs opinions anticolonialistes ;

- n° 42 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à reconnaître officiellement le caractère de journée nationale du souvenir et du recueillement à la journée du 19 mars, date anniversaire du cessez-le-feu survenu en Algérie en 1962.

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Tizon sur les textes suivants :

- projet de loi n° 487 (1990-1991), portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

- projet de loi d'habilitation n° 65 (1991-1992) relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

- Examen des rapports sur les textes suivants :

- proposition de loi n° 367 (1990-1991) de M. Etienne Dailly tendant à modifier la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et portant diverses dispositions relatives au droit des sociétés (M. Etienne Dailly, rapporteur) ;

- proposition de loi n° 25 rectifié (1991-1992) présentée par M. Paul Masson, tendant à clarifier la rédaction de l'article L. 52-1 du code électoral, relatif aux campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités locales (M. Christian Bonnet, rapporteur).

Commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de schengen du 14 juin 1985

Jeudi 14 novembre 1991

Salle n° 213

à 16 heures 30 :

Audition de MM. Pierre Claudon et Eric Jooss, direction des transmissions et de l'informatique, ministère de l'intérieur.

à 17 heures 30 :

Audition de M. Michel Michelsen, ministère de l'intérieur.

à 18 heures 30 :

Audition de M. Bernard Lathière, président directeur général d'Aéroports de Paris.

Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes

Mercredi 13 novembre 1991

à 17 heures

Salle n° 216

Examen du compte administratif de l'exercice 1990.

Délégation pour la Planification

Mercredi 13 novembre 1991

à 15 heures 30

Salle n° 216

- Rapport d'information sur les instruments de politique économique restant à la disposition des Etats membres de la Communauté dans le cadre d'une Union Economique et Monétaire (M. Jean-Jacques Robert).
- Rapport d'information sur les résultats de projections macroéconomiques (M. Bernard Barbier).