

LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 30 – SAMEDI 30 SEPTEMBRE 1995

AOÛT SEPTEMBRE 1995



SOMMAIRE

Affaires économiques	3561
Affaires étrangères	3567
Finances	3579
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	3589

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
• <i>Logement - Plan d'urgence</i>	
- Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre du logement	3561
Affaires étrangères	
• <i>Situation en ex-Yougoslavie</i>	
- Audition de M. Charles Millon, ministre de la défense	3567
• <i>Défense - Essais nucléaires</i>	
- Audition de M. Charles Millon, ministre de la défense	3576
Finances	
• <i>Logement - Plan d'urgence</i>	
- Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre du logement	3579
• <i>Mission de contrôle budgétaire des rapporteurs spéciaux - Service de la navigation aérienne</i>	
- Examen du rapport d'information	3579
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Audition de MM. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan, François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, et Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat aux finances	3583
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	
• <i>Conférence intergouvernementale de 1996</i>	
- Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes	3589

• <i>Résolutions européennes - Actes communautaires n°s E.451 à E.454, E.458 à E.461, E.464, E.465, E.469, E.470 et E.472 - Examen des propositions - Consultation écrite</i>	
- n° E.451 - <i>Proposition de décision du Conseil</i> Autorisation de réductions ou exonérations d'accises applicables aux huiles minérales au profit de certains Etats membres	3594
- n° E.452 - <i>Proposition de décision du Conseil</i> Autorisation de dérogation en matière de TVA au profit du Royaume-Uni .	3595
- n° E.453 - <i>Proposition de règlement du Conseil</i> Ouverture et mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour le Rhum, le Tafia et l'Arak originaires des Etats ACP . . .	3595
- n° E.454 - <i>Proposition de directive du Conseil relative aux équipements marins</i>	3595
- n° E.458 - <i>Proposition de Règlement du Conseil</i> Réforme des structures économiques et sociales des territoires et des pays tiers méditerranéens	3595
- n° E.459 - <i>Proposition de Règlement du Conseil</i> Conséquences des négociations de l'Uruguay round sur les conditions d'importation des produits agricoles transformés d'Islande, de Norvège et de Suisse	3596
- n° E.460 - <i>Communication de la Commission</i> Développement d'une industrie européenne de contenu multimédia. . . .	3596
- n° E.461 - <i>Proposition de décision du Conseil</i> Accord de pêche CEE-Canada.	3596
- n° E.464 - <i>Proposition de Règlement du Conseil</i> Lutte contre les drogues et la toxicomanie	3597
- n° E.465 - <i>Proposition de Règlement du Conseil</i> Suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande - Mesures particulières concernant les personnels des Communautés	3597
- n° E.469 - <i>Proposition de décision du Conseil</i> Accord intérimaire pour le commerce avec la République de Moldavie	3597
- n° E.470 - <i>Proposition de décision du Conseil</i> Accord intérimaire pour le commerce avec la Fédération de Russie.	3597
- n° E.471 - <i>Proposition de Règlement du Conseil</i> Modification du règlement - Politique commune de la pêche.	3798

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Jeudi 7 septembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, et de M. Jean Cluzel, vice-président de la commission des finances. - La commission a procédé, conjointement avec la commission des finances, à l'**audition de M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, sur le plan d'urgence en faveur du logement.**

M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, a tout d'abord souligné qu'il tenait à une large concertation avec le Parlement dans l'établissement de cette réforme. Il a, à cet égard, indiqué aux commissions qu'il avait demandé aux présidents des deux Assemblées la tenue d'un débat parlementaire sur ce thème, mais précisé que son projet nécessitait peu de " traductions législatives ".

Le ministre a justifié la réforme par l'essoufflement de l'accession à la propriété au cours de ces dernières années. Le système actuel, conçu il y a vingt ans, doit être adapté à de nouvelles contraintes économiques et sociales. **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement,** a expliqué que sa réforme poursuivait trois objectifs : simplicité, efficacité et équité.

Le nouveau dispositif d'accession à la propriété de la résidence principale comprend deux volets : une nouvelle aide, sous forme d'un prêt sans intérêt destiné à remplacer le prêt d'accession à la propriété (PAP) pour les achats de logements neufs ou anciens nécessitant des travaux importants, et un mécanisme de sécurisation contre le " risque chômage " pour les ménages bénéficiaires d'un prêt d'accession sociale (PAS).

S'agissant du premier volet, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a exposé les six caractéristiques de la nouvelle avance aidée par l'Etat, dénommée " prêt d'apport logement ".

Son montant sera de 100.000 francs en province et 140.000 francs en Ile-de-France, plus 10.000 francs par enfant à charge, le tout limité à un tiers de l'endettement total contracté pour l'acquisition et à un cinquième du montant de l'investissement. Sa durée de remboursement, fonction du revenu, sera d'autant plus longue que le revenu est plus faible. Le plafond de ressources permettant de l'obtenir sera en moyenne de 4,5 fois le SMIC (contre 3,5 pour le PAP) et variera selon la taille de la famille et la zone géographique (Ile-de-France ou province). Elle ne donnera lieu à aucun des avantages fiscaux dévolus au PAP, ce qui ne devrait entraîner aucun surcoût budgétaire par rapport à l'ancien système. Elle sera distribuée par tous les établissements de crédit, le Crédit foncier et le Crédit immobilier de France perdant leur monopole. Enfin, elle ne sera pas contingentée sur le plan budgétaire, le ministre prévoyant l'octroi d'environ 120.000 prêts par an pour un montant de 7,8 milliards de francs d'autorisations de programme.

S'agissant du second volet, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a exposé que le prêt d'accession sociale (PAS) donnerait désormais lieu à un mécanisme de sécurisation contre le " risque chômage ", tant pour l'achat du neuf que pour celui de l'ancien. Un emprunteur mis au chômage verra sa mensualité réduite d'un tiers entre les dixième et vingt-quatrième mois de chômage ; au-delà il bénéficiera d'un relogement prioritaire dans le parc social. Ainsi, le risque financier encouru par un accédant à la propriété dont les ressources n'excèdent pas 3,5 fois le SMIC serait ramené au niveau du risque d'un locataire.

M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, a ensuite répondu à une question de **M. Jean François-Poncet, président**, sur le logement en milieu rural.

Reconnaissant qu'il s'agissait d'un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire, le ministre du logement a expliqué qu'il s'attachait à ce que des crédits importants soient destinés au monde rural et qu'il recherchait des solutions pour remédier à la vacance et à la dégradation des bourgs-centres.

En réponse aux questions de **M. Jean Cluzel, vice-président de la commission des finances**, le ministre du logement a indiqué que le coût total pour l'Etat du prêt à 0 % serait inchangé par rapport à celui du PAP, la nouvelle dépense budgétaire -7,8 milliards de francs- étant couverte par un redéploiement des crédits et des dépenses fiscales existants : 3,5 milliards de francs correspondant au coût de bonification des PAP, 1 milliard de francs d'économie par suppression de l'exonération de huit ans de taxe foncière sur les propriétés bâties, 500 millions de francs par relèvement de 5,5 % à 20,6 % du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les terrains à bâtir des logements bénéficiant de la nouvelle aide, 2,8 milliards de francs par suppression de la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt en cas d'acquisition d'un logement neuf. La suppression des avantages fiscaux ne concernera que les prêts octroyés selon le nouveau système. Elle entraînera une nouvelle présentation de l'effort financier de l'Etat, qui cessera d'être partiellement fiscal pour devenir uniquement budgétaire.

S'agissant de la " sécurisation " des accédants à la propriété contre le chômage, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a précisé qu'il menait une concertation avec les partenaires de la participation des employeurs à l'effort de construction (le " 1 % " logement) afin de leur faire prendre en charge les différés de paiement entraînés par ce dispositif.

S'agissant du rôle du Crédit Foncier de France et des sociétés de crédit immobilier, le ministre a indiqué qu'il n'était pas inquiet pour l'avenir de ces organismes, compte tenu de la compétence et du savoir-faire qu'ils avaient acquis en matière de logement, tout en admettant que des

mesures transitoires seraient peut-être nécessaires, afin de les aider à passer d'une situation de duopole à une plus grande concurrence.

Le ministre a ensuite indiqué que les organismes collecteurs du 1 % logement seraient associés à la gestion du nouveau dispositif.

Aux questions de **MM. Jean Cluzel, vice-président, Camille Cabana et Michel Charasse** qui l'interrogeaient sur le devenir des exonérations et des réductions d'impôt actuellement existantes, le ministre a répondu que le nouveau système ne changerait rien à la situation des personnes ayant contracté des prêts avant son entrée en vigueur. En revanche, les exonérations existantes, telles celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne pourraient pas être cumulées avec les avantages liés à l'attribution des nouveaux prêts. L'emprunteur devrait ainsi avoir désormais le choix entre l'ancienne formule des exonérations et des déductions d'intérêts et le nouveau système de prêts.

Répondant ensuite à **M. Camille Cabana**, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- sur l'impact de la réforme de l'accession à la propriété dans les zones urbaines " à marché tendu ", il a souligné que, malgré son ampleur, le plan du Gouvernement ne pouvait pas, à lui seul, résoudre les problèmes posés par le coût du foncier dans les grandes villes ;

- sur le caractère restrictif de l'application des prêts au marché de l'ancien, le ministre a indiqué que le plan du Gouvernement ne pénalisait pas ce dernier, contrairement à ce que l'on avait pu écrire. En effet, le prêt sans intérêt pourra être utilisé pour l'acquisition de logements neufs ou pour l'achat de logements anciens qui nécessitent des travaux importants. Ainsi, alors qu'actuellement seulement 10 % des 35.000 prêts d'accession à la propriété (PAP) sont destinés à des logements anciens, environ 20.000 des 120.000 prêts sans intérêt attribués pourraient être destinés à l'achat de logements anciens, selon les pré-

visions faites par l'administration. En outre, le dispositif de " sécurisation " des accédants sera ouvert tant pour l'achat de logements neufs que pour l'achat de logements anciens, sous réserve du plafond de ressources. De plus, le dispositif de diminution des droits de mutation pour l'achat de logements anciens reste en vigueur. Le ministre a en conséquence estimé que si le logement ancien n'était pas soumis à un régime identique à celui du logement neuf, le Gouvernement avait opéré néanmoins un net rééquilibrage en sa faveur.

A une question de **M. Robert Vizet** relative à l'incidence du plan logement sur le budget de l'Etat, le ministre a répondu que l'intérêt du redéploiement budgétaire, auquel le Gouvernement comptait procéder, tenait à ce qu'il ne majorait pas la dépense publique, tout en permettant de tripler le nombre des accédants aidés.

Interrogé par **M. François Gerbaud** sur les mesures qu'il convenait de prendre pour favoriser la fluidité du marché immobilier, le ministre a reconnu qu'en la matière, la diminution des droits de mutation posait un réel problème.

Répondant à **M. Michel Charasse**, le ministre a indiqué que le plan du Gouvernement ne prévoyait pas, en l'état, de mesures destinées à tenir compte d'une évolution favorable des revenus des emprunteurs.

A **M. Henri Revol** qui lui demandait quel serait l'échéancier du plan du Gouvernement, le ministre a précisé que celui-ci pourrait être mis en oeuvre dès le début d'octobre.

A la question de **M. Jacques Bimbenet** relative aux délais d'attribution des subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), le ministre a répondu que les crédits de cette agence, précédemment gelés, avaient été rétablis et augmentés par la dernière loi de finances rectificative, et qu'en conséquence la lenteur dans le versement des subventions résultait, vraisemblablement, de circonstances locales.

M. Jean François-Poncet, président, a alors remercié le ministre pour la clarté de ses explications et pour la vigueur de l'action entreprise par les services placés sous son autorité.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mardi 1^{er} août 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Charles Millon, ministre de la défense, sur la situation dans l'ex-Yougoslavie.**

Le ministre a tout d'abord rappelé que la récente conférence de Londres, organisée après l'assassinat de deux officiers français, la chute de l'enclave de Srebrenica et l'imminence de menaces pesant alors sur celle de Zepa, devaient permettre à la communauté internationale d'élaborer des moyens de riposte crédibles aux agressions des forces bosno-serbes. A cette occasion, la France, a précisé le ministre, avait défendu une position différente de celle des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Notre pays plaidait en effet pour une implication de forces terrestres destinées à préserver l'enclave de Gorazde. Cet engagement aurait impliqué la participation d'hélicoptères américains, celle d'éléments du contingent britannique et l'aménagement d'un corridor de sécurité vers l'enclave à protéger. La France entendait ainsi démontrer aux forces bosno-serbes qu'une «ligne rouge» ne devait pas être franchie. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont refusé la proposition française, marquant leur préférence pour le recours à des frappes aériennes.

A ce jour cependant, a indiqué le ministre, deux contingents de la Force de réaction rapide (un français et un britannique) étaient déployés sur le mont Igman et allaient recevoir des canons de 155 mm destinés à dissuader les agressions bosno-serbes. Ce signal de fermeté préservait pour l'heure l'enclave de Gorazde des menaces bosno-serbes et permettait qu'un calme relatif règne à Sarajevo.

Le ministre a fait observer que les réserves de la France à l'égard des frappes aériennes étaient fondées sur leur relative imprécision ainsi que sur les risques qu'elles faisaient courir aux forces des Nations Unies basées à terre. Au cours de la négociation, la France avait toutefois obtenu une simplification de la chaîne de commandement, donnant au général Janvier la responsabilité de demander le déclenchement d'éventuelles frappes aériennes.

Le ministre a précisé que la situation à Bihac relevait, quant à elle, de l'imbroglio militaire, six belligérants étant parties au conflit : les Bosno-Serbes, les Serbes de Croatie, l'armée régulière bosniaque, les dissidents bosniaques, les Croates de Bosnie et les forces croates de Croatie. La zone de sécurité proprement dite de Bihac n'était pas menacée dans l'immédiat ; s'il devait en être autrement, la riposte serait décidée sous forme de frappes aériennes.

Le ministre a fait observer que l'intervention massive des forces croates en direction de la poche de Bihac, d'une part, et de la région de Knin, d'autre part, pouvait modifier la nature du conflit, en le transformant en guerre serbo-croate. On pouvait craindre que cette nouvelle phase de la guerre incite ces deux parties à envisager un partage du territoire bosniaque.

Le ministre a reconnu que, s'il était difficile, pour la communauté internationale, d'intervenir dans un tel contexte, il n'en était pas moins impératif que tous les efforts soient déployés pour protéger la zone de sécurité de Bihac.

M. Charles Millon a conclu son propos en insistant sur la nécessité d'une solution diplomatique, que la force de réaction rapide avait pour mission essentielle de faciliter.

A l'issue de l'exposé du ministre de la défense, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé souhaitable de tirer les conséquences, dans la perspective de l'élaboration du prochain budget, de l'insuffisance de moyens en hélicoptères mise en évidence par la demande adressée

aux Etats-Unis pour faire face à la situation à Gorazde. **M. Charles Millon** a rappelé que l'insuffisance constatée était seulement liée au nombre de rotations indispensables pour des raisons de sécurité, et que la France avait par ailleurs souhaité, en sollicitant les Américains, renforcer la cohérence de la communauté internationale en ex-Yougoslavie. Le ministre de la défense a, par ailleurs, jugé que les actuelles difficultés budgétaires devraient favoriser des choix en matière d'équipement.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'avenir des casques bleus français regroupés à Sarajevo, le ministre de la défense a estimé que les rigueurs de l'hiver, rendant difficilement praticable la piste du Mont Igman, poseraient la question de l'ouverture de la route de Kisseljac et, à terme, de l'aéroport de Sarajevo.

Interrogé par **M. Michel d'Aillières** sur la levée de l'embargo sur les armes, le ministre de la Défense a fait observer que, si les conditions inscrites dans la résolution du Sénat américain (demande de la levée d'embargo par le Président bosniaque, et accord de l'ONU), paraissaient difficiles à réunir, en revanche la position du Sénat américain avait suscité une effervescence dans tous les pays musulmans et un regain de tension en Bosnie. A la demande de **M. Michel d'Aillières, M. Charles Millon** a précisé que l'équipement des belligérants venait pour l'essentiel d'un marché international très bien approvisionné depuis la chute du mur de Berlin, et de l'héritage de l'ancienne armée yougoslave.

M. Michel d'Aillières s'étant interrogé sur les relations franco-britanniques dans le contexte de la montée en puissance de la Force de Réaction Rapide (FRR), le ministre de la défense a souligné les ambiguïtés qui ont, selon lui, caractérisé la création de la FRR, celle-ci pouvant aussi être destinée, dans l'esprit des Britanniques, à préparer le retrait de leurs troupes alors que la France y voit une garantie pour l'accomplissement de sa mission par la FORPRONU. Néanmoins **M. Charles Millon** a estimé le moment venu d'envisager toutes les hypothèses,

y compris, si la levée de l'embargo était décidée, celle du retrait de nos forces, que pourrait désormais favoriser le désenclavement du Mont Igman.

Puis **M. Charles Millon** a précisé, à la demande de **M. Michel d'Aillières**, que le regroupement des casques bleus français, destiné à éviter que ceux-ci ne puissent être utilisés comme otages ou comme boucliers humains, était effectué dans les meilleures conditions possible.

M. Hubert Durand-Chastel ayant relevé l'opposition qu'inspire à la Russie l'éventualité de frappes aériennes en Bosnie, le ministre de la défense a objecté que la décision de procéder à de telles frappes relevait désormais de la décision du général Janvier et n'était pas subordonnée à la consultation de la Russie.

Puis **M. Michel Crucis** a émis l'hypothèse que le conflit en ex-Yougoslavie soit aggravé sous l'influence de l'intervention de volontaires étrangers. Le ministre de la défense a estimé que la communauté internationale devrait prendre toute la mesure de ce risque.

A la demande de **M. Michel Crucis**, **M. Charles Millon** a précisé la localisation des éléments français et britanniques composant la Force de réaction rapide.

Puis, le ministre de la défense a, avec **MM. Michel Crucis et André Rouvière**, évoqué le risque de surenchère intégriste lié à l'intervention d'Etats musulmans soucieux d'apporter leur soutien aux musulmans de Bosnie, et dont l'impuissance de la communauté internationale pourrait se rendre complice. Le ministre de la défense a rappelé que le danger de dérive islamiste n'existait pas en 1992, et a regretté que l'échec de la cohabitation harmonieuse de communautés différentes en ex-Yougoslavie soit susceptible de conforter une certaine intolérance à l'égard de l'Islam.

Puis, **M. Michel Crucis** ayant déploré la perte des enclaves de Srebrenica et de Zepa, **M. Charles Millon** a souligné que la fermeté sur la question des enclaves a aussi pour but d'acculer les Serbes aux négociations

M. André Rouvière s'étant interrogé sur la cohérence entre la création de la FRR et une éventuelle décision de retrait des casques bleus français, le ministre de la défense a fait observer que la FRR avait pour premier objet d'aider la FORPRONU à accomplir sa mission, et que le retrait des troupes françaises ne pourrait être motivé que par l'attitude des belligérants ou par celle de la communauté internationale. A la demande de **M. André Rouvière**, **M. Charles Millon** a précisé que l'intervention des Etats-Unis en vue de faciliter le retrait éventuel des casques bleus était inscrit dans le plan 40-104 de l'OTAN. **M. André Rouvière** ayant évoqué une certaine contradiction entre le coût de la participation française à la FORPRONU et la politique actuelle d'économies budgétaires auxquelles n'échappe pas le ministère de la défense, **M. Charles Millon** a estimé que la mise en place récente du Comité stratégique, liée à la mise en oeuvre d'une réflexion d'ensemble sur notre politique de défense, conduirait de manière inéluctable à certains choix. Tout en soulignant la nécessité de faire prévaloir une gestion économe du budget de la défense, il a néanmoins estimé que c'est au prix de la participation à certaines opérations extérieures que la France demeurerait une grande puissance.

Puis **M. Jacques Genton** a évoqué avec le ministre de la défense la réduction de 8,4 milliards de francs des crédits du titre V du ministère de la défense dans le dernier collectif budgétaire. **M. Charles Millon** a rappelé le contexte économique et financier qui a justifié cette mesure, soulignant par ailleurs la nécessité de promouvoir une gestion rigoureuse des crédits militaires et d'effectuer des choix parmi des dépenses héritées d'une époque où une telle rigueur ne s'imposait pas. C'est ainsi que, selon le ministre de la défense, le budget pour 1996 devrait être caractérisé par le même souci d'économies que l'exercice 1995.

M. Xavier de Villepin, président, ayant déploré les conséquences, notamment pour les fournisseurs des

armées, des difficultés de trésorerie auxquelles se heurtait désormais un nombre croissant d'unités, le ministre de la défense a estimé que les économies à réaliser concerneraient au premier chef les dépenses d'équipement de préférence aux dépenses de fonctionnement.

M. Jacques Habert, revenant sur la situation dans l'ex-Yougoslavie, s'est interrogé sur les modalités de la mise en oeuvre éventuelle de la politique, inévitable selon lui, de transferts organisés de populations.

M. Philippe de Gaulle, sceptique sur les capacités de la Force de réaction rapide d'améliorer la situation sur le terrain, a estimé que l'évolution du conflit en ex-Yougoslavie ne saurait conduire, à terme, qu'à la partition. Le ministre de la Défense a alors estimé que la cantonalisation de l'ex-Yougoslavie aurait pu résoudre le problème posé par l'extrême imbrication des communautés. Après avoir imputé l'échec du plan Owen à son extrême complexité et à son caractère artificiel, **M. Charles Millon** a rappelé que les négociations constituaient la seule issue possible au conflit.

M. Charles Millon a enfin précisé à **M. Xavier de Villepin, président**, les conditions dans lesquelles le gouvernement pourrait confier à certains parlementaires la mission d'aller exposer, principalement auprès de nos partenaires européens, les raisons qui ont justifié la décision de la France relative aux essais nucléaires.

Mercredi 20 septembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Charles Millon, ministre de la défense.**

Commentant en premier lieu la situation actuelle en ex-Yougoslavie, **M. Charles Millon** a tout d'abord souligné l'influence déterminante des récentes initiatives françaises (création de la Force de réaction rapide, définition de la défense des zones de sécurité) qui ont contribué de manière décisive à l'évolution de la situation : recul des

Serbes, détermination de la communauté internationale à imposer la " loi de l'équité et de la paix ", division entre Serbes de Belgrade et Serbes de Pale, réouverture de l'aéroport de Sarajevo, de la route de Kiseljac et de la piste du Mont Igman.

En ce qui concerne l'attitude des parties en présence, le ministre de la défense, relevant que les Serbes respectaient leurs engagements relatifs au retrait de leurs armes lourdes, a espéré que le processus de paix ne serait pas compromis par les excès des uns et des autres.

Abordant ensuite le rôle de la France dans l'évolution à venir du processus de paix, **M. Charles Millon** a souligné l'importance qu'attachait la France, dans l'hypothèse où l'OTAN serait chargée du rétablissement de la paix, à l'équilibre du commandement entre Français et Américains. Des officiers généraux français devraient donc être associés aux différents échelons de commandement de l'OTAN.

Par ailleurs, **M. Charles Millon, ministre de la défense**, a rappelé le rôle déterminant joué par la France sur le terrain, relevant l'effet décisif des frappes terrestres de la Force de réaction rapide par rapport aux frappes aériennes de l'OTAN. La Force de réaction rapide continuera à garantir la sécurité de la piste du Mont Igman et celle de la route de Kiseljac.

Evoquant d'autre part le problème de la survie des 200.000 habitants de Sarajevo pendant l'hiver à venir, **M. Charles Millon** a indiqué que la communauté internationale aurait probablement des responsabilités à prendre à cet égard.

Le ministre de la défense a par ailleurs estimé que, les forces de l'OTAN étant susceptibles de contribuer au processus de paix, alors même que la vocation primitive de l'ONU était de garantir la paix, il importait désormais de définir les rôles respectifs des deux organisations.

En conclusion, **M. Charles Millon, ministre de la défense**, a souligné l'importance des conditions du règle-

ment du conflit en ex-Yougoslavie, déterminantes selon lui pour l'avenir du continent européen. A cet égard, il a notamment relevé la nécessité d'élaborer des " chaînes de commandement opérationnelles " susceptibles d'être mises en oeuvre ultérieurement sur d'autres théâtres.

Le ministre de la défense a ensuite répondu aux questions des commissaires.

M. Xavier de Villepin, président, a interrogé le ministre sur les rôles respectifs de l'OTAN, de l'ONU, de la FORPRONU et de la FRR dans l'hypothèse d'un plan de paix négocié. Il s'est enquis du type d'implication des Etats-Unis dans ce contexte en soulignant que ceux-ci apparaissaient abusivement comme les seuls artisans de l'évolution positive de la situation en Bosnie.

M. Charles Millon, ministre de la défense, a reconnu que si l'intervention diplomatique américaine avait contribué à relancer le processus de paix, l'action conduite par la France depuis de longs mois n'en avait pas été moins nécessaire et déterminante. Le ministre de la défense a indiqué que les forces actuellement en place en Bosnie seraient les mieux préparées pour faire appliquer un plan de paix négocié, quelle que soit l'autorité dont elles dépendraient, ONU ou OTAN. Un effectif de 30 à 35.000 hommes pourrait être envisagé pour exécuter cette mission. Un tiers d'entre eux seraient américains, deux tiers seraient fournis par la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et d'autres pays. En tout état de cause, c'est l'ONU qui devrait, selon le ministre, donner sa légitimité au plan de paix, en mandatant l'OTAN pour sa mise en oeuvre.

M. Michel Caldaguès a relevé que la mission qui serait confiée à l'OTAN pèserait sur la configuration future de cette organisation. Il s'est interrogé sur la marge d'action dont disposaient les forces aériennes françaises en Bosnie dans le cadre des mécanismes de l'OTAN. Il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles les Etats-Unis avaient pris la décision de recourir à des missiles Toma-

hawk et a estimé qu'en restant à l'écart du conflit armé, l'ONU n'avait fait que remplir sa mission d'interposition et de neutralité.

M. Charles Millon, ministre de la défense, a estimé que, même si le recours aux missiles Tomahawk n'avait pas fait l'objet d'une concertation préalable, il était conforme aux règles d'engagement posées lors de la conférence de Londres. Il a reconnu que le rôle confié à l'OTAN en Bosnie serait l'occasion de rénover les structures et les modes de fonctionnement de l'organisation atlantique.

M. Marc Lauriol a estimé que l'offensive croate, qui avait été l'un des éléments de l'évolution de la situation en Bosnie, révélait aussi le poids politique de l'Allemagne dans la région. Il s'est interrogé sur la pertinence de la distinction opérée entre les divers types d'armes lourdes qui devaient, ou non, faire l'objet d'un retrait de la part des Serbes.

Le ministre de la défense a indiqué que l'on avait choisi le type d'armes dont le retrait était le plus facile à contrôler. Il a estimé que les Balkans demeuraient une zone de concurrence entre grandes puissances et que, dans ce contexte, la France avait su obtenir le respect des différentes parties au conflit sans cesser d'exiger des mesures concrètes propres à soulager les Bosniaques, considérés comme les agressés.

M. Michel Crucis a interrogé le ministre de la défense sur le sort des deux pilotes français dont l'appareil avait été abattu en zone serbe. Il s'est par ailleurs enquis de la position de la Russie dans le processus de paix en cours, des effets de l'embargo à l'égard de la Serbie et enfin sur la place de la France dans l'opération conduite par l'OTAN.

Le ministre a précisé qu'en dépit de trois opérations hélicoptères destinées à recueillir les aviateurs français, leur récupération n'avait pas été possible. A la suite des contacts établis entre le Président de la République et M. Milosevic, ce dernier avait indiqué qu'il répondait de la

vie de ceux-ci. Les deux pilotes pourraient donc être prisonniers des forces bosno-serbes, ce qui avait justifié le recours officiel au Comité international de la Croix rouge pour obtenir leur libération. **M. Charles Millon, ministre de la défense**, a indiqué que le rôle modeste tenu par les Russes dans le processus de paix ne préjugait pas de leur volonté de s'y impliquer plus activement à l'avenir. Le ministre a souligné que l'efficacité de l'embargo avait été déterminante dans l'attitude adoptée par M. Milosevic à l'égard des Serbes de Pale. **M. Charles Millon** a enfin précisé la volonté de la France d'obtenir un rééquilibrage progressif de l'Alliance atlantique qui permettrait de resserrer les liens de coopération entre celle-ci et la France.

A l'issue de ce débat, le ministre de la défense a rappelé la position de la France sur les essais nucléaires, estimant que notre pays, face au mouvement d'hostilité inspiré par la dernière campagne de tirs, devait garder sa sérénité. Il a confirmé que le premier essai s'était déroulé dans les meilleures conditions et que la campagne française s'achèverait dès que les objectifs poursuivis en matière de simulation, de fiabilité et de sûreté des armes auraient été atteints.

M. Charles Millon, ministre de la défense, a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Après avoir souligné l'intérêt des missions d'information effectuées par des parlementaires auprès de gouvernements et parlements étrangers, **M. Xavier de Villepin, président**, a interrogé le ministre sur l'état des négociations relatives au traité d'interdiction générale des essais nucléaires (CTBT). Le ministre a indiqué que, dans la négociation actuelle, l' " option zéro " préconisée par la France semblait désormais acceptée par tous.

En réponse à **M. Marc Lauriol**, **M. Charles Millon, ministre de la défense**, a rappelé les circonstances dans lesquelles s'était produit le vol de matériels informatiques dans l'enceinte de l'arsenal de Toulon. Les matériels déro-

bés étaient des instruments d'entraînement pour la reconnaissance acoustique des bâtiments de surface. A la suite de ce vol, le ministre a demandé que les diverses procédures de reconnaissance soient modifiées.

MM. Michel Crucis et Serge Vinçon ont ensuite rendu compte de la mission qu'ils avaient effectuée respectivement aux Pays-Bas, et en Belgique et au Luxembourg, auprès des Gouvernements et des Parlements de ces pays, pour préciser la position française concernant la reprise des essais nucléaires. **M. Michel Crucis** a relevé que si l'incidence des essais sur l'environnement était désormais relativisée, ce sont les risques de prolifération liés à la reprise des essais ainsi que l'absence de concertation préalable de la France avec ses partenaires européens qui avaient été déplorés par ses interlocuteurs. **M. Serge Vinçon** a notamment souligné l'attitude tranchée du Gouvernement luxembourgeois sur ce sujet et a fait observer que les parlementaires de ce pays avaient également déploré l'absence de concertation entre la France et ses partenaires de l'Union européenne.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, président**, qui l'interrogeait sur les perspectives budgétaires de son département, le ministre de la défense s'est félicité de l'augmentation sensible prévue au titre III qui permettrait d'engager le processus de professionnalisation de nos armées. S'agissant du titre V, **M. Charles Millon, ministre de la défense**, a relevé que si les crédits d'équipement militaire pour 1996 diminueraient sensiblement par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, ils progresseraient néanmoins par rapport à la loi de finances rectificative votée au printemps. Le ministre a estimé qu'il n'était plus possible aujourd'hui de bénéficier de budgets en hausse. Cette situation permettrait d'engager des réformes de fond, en ce qui concernait notamment l'avenir et la structure de notre force de dissuasion ainsi que les rapports entre logique industrielle et logique de défense.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Jeudi 7 septembre 1995 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Robert Vizet, secrétaire, et enfin de M. Bernard Barbier, sénateur. Au cours d'une réunion, tenue conjointement avec la commission des affaires économiques et du plan, la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, sur la réforme de l'accession à la propriété.**

(Le compte rendu de cette audition figure à la rubrique « Affaires économiques »).

A l'issue de l'audition du ministre du logement, la commission a examiné le **rapport d'information de M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial du budget annexe de l'aviation civile, sur l'organisation et le fonctionnement des services de la navigation aérienne.**

Après avoir rappelé que ce rapport était le fruit d'une mission de contrôle, sur pièces et sur place, réalisée sur la base des prérogatives confiées aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances du Parlement, par l'ordonnance du 30 décembre 1958, **M. Ernest Cartigny, rapporteur, a précisé que l'objectif de son examen avait été d'apprécier au regard des grands principes du droit budgétaire et des contraintes budgétaires si les crédits alloués à la navigation aérienne sont bien employés et d'explorer les solutions propres à remédier à des pratiques budgétaires critiquables et à des problèmes organisationnels sérieux.**

Après avoir évoqué l'importance des enjeux qui s'attachent aux performances réalisées par les services de la navigation aérienne en termes de sécurité et de régularité du transport aérien, il a indiqué que, sous ce rapport, les

prestations du service de la navigation aérienne pouvaient être qualifiées, moyennant quelques nuances, de convenables.

M. Ernest Cartigny, rapporteur, a alors exposé les caractéristiques institutionnelles, budgétaires et financières de l'activité de navigation aérienne en France qui présente de fortes particularités.

Il a indiqué que, sur le plan institutionnel, la navigation aérienne était conçue comme un service public administratif géré par l'Etat et que notre pays restait en marge du mouvement de rénovation des conditions d'organisation de la navigation aérienne qui se diffuse actuellement, hors de nos frontières, dans le sens d'une plus grande considération des aspects entrepreneuriaux. Il a rappelé que plutôt qu'à l'adaptation du service public à des réalités sans doute encore virtuelles, les gouvernements successifs avaient déployé des efforts pour satisfaire les revendications des agents de la navigation aérienne. Il a enfin estimé nécessaire de clarifier les différentes fonctions imparties à la direction générale de l'aviation civile et que cet objectif pouvait passer par un remodelage de l'organisation du service de la navigation aérienne qui, en tout état de cause, ne devrait pas dispenser d'une réflexion sur la définition de mesures permettant d'en réguler le fonctionnement.

Il a alors abordé les aspects budgétaires et financiers du service de la navigation aérienne en précisant que le financement de ce service au moyen de redevances perçues auprès des usagers avait justifié la création d'un budget annexe. Il a estimé que ce budget se présentait comme un document illisible et opaque et qu'ainsi les fascicules budgétaires entretenaient la plus grande confusion quant à la nature des dépenses qu'ils sont pourtant censés présenter ce qui interdit de vérifier la justification des financements prélevés auprès des usagers.

S'agissant des redevances, il a considéré qu'à partir du moment où, en droit, une redevance ne peut être perçue

que si elle est la contrepartie d'un service rendu aux usagers, un certain nombre de coûts imputés aux usagers de la navigation aérienne par ce moyen ne devrait pas l'être. Il s'est alors demandé si ce mode de financement n'était pas de nature à obérer l'avenir, les dépenses de recherche ne devant normalement pas être financées par des redevances puisqu'elles n'ont pas en général pour contrepartie immédiate un service rendu aux usagers.

Il a enfin indiqué que l'adoption d'un autre système de financement permettrait de résoudre l'ensemble des difficultés mentionnées mais qu'elle supposerait sans doute une réorganisation administrative.

M. Ernest Cartigny, rapporteur, a ensuite exposé les principales observations qu'appelle, à son avis, l'examen de la gestion du service de la navigation aérienne.

Après avoir rappelé les enjeux économiques d'une maîtrise des coûts de navigation aérienne pour les compagnies et les usagers, il a estimé que, malheureusement, cette préoccupation n'était pas satisfaite.

Evoquant les dépenses d'investissement, il a jugé que le fort accroissement de leur montant constaté depuis quelques années devrait se poursuivre, malgré le fait que les programmes d'investissement correspondant soient insuffisamment précisés et justifiés.

S'agissant des dépenses de personnel, il a jugé que leur considérable accroissement était très alarmant car il ne s'était pas accompagné de progrès de productivité et qu'il provenait pour l'essentiel de la satisfaction de revendications s'exprimant avec d'autant plus d'efficacité que les modalités du dialogue social au sein de l'administration de la navigation aérienne sont entièrement déséquilibrées.

Il a précisé que le coût du dernier protocole triennal du 3 novembre 1994 serait très lourd avec un montant de 1,2 milliard de francs pour la période 1995-1998 et que ce protocole contenait à lui seul le germe d'une hausse des coûts de la navigation aérienne de l'ordre de 9 %.

Enfin, **M. Ernest Cartigny, rapporteur**, a évoqué la construction d'une Europe de la navigation aérienne.

Estimant qu'il s'agissait là d'un enjeu capital pour l'avenir, il a jugé que, pour des raisons techniques et économiques, la dimension européenne s'imposait. Soulignant les progrès réalisés sur le chemin d'une Europe de la navigation aérienne, grâce à l'action de l'organisation Eurocontrol, il a déploré que, pour des raisons institutionnelles et du fait de réticences nationales, le mouvement d'europanisation de la navigation aérienne soit freiné.

Un débat s'est alors ouvert au sein de la commission au cours duquel **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, a souhaité exprimer un raisonnable optimisme quant aux progrès d'une Europe de la navigation aérienne. Elle s'est également demandé quelle substance pouvait avoir l'expression " gains de productivité " dans le domaine du contrôle aérien.

M. Ernest Cartigny, rapporteur, a répondu en souhaitant que les Etats apportent un meilleur concours à la construction d'une Europe de la navigation aérienne. Pour illustrer en quoi pourraient consister les gains de productivité, il a recouru à la comparaison entre le volume du trafic contrôlé dans quelques centres de contrôle aérien.

M. Philippe Adnot a fait observer que, malgré la progression du volume des effectifs, de nombreuses plateformes de province connaissaient une diminution des personnels en activité.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur les conséquences de l'activité militaire sur le contrôle aérien civil.

En réponse, **M. Ernest Cartigny, rapporteur**, a estimé que des interférences nombreuses caractérisaient ces relations et que les progrès récemment enregistrés de ce point de vue devraient être poursuivis et renforcés.

Enfin, la commission a décidé d'approuver les conclusions de son rapporteur et d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 20 septembre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'audition de **MM. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan, François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget et Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat aux finances, sur le projet de loi de finances pour 1996.**

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan, a tout d'abord indiqué que le projet de loi de finances pour 1996 s'inscrivait dans le contexte plus vaste des réformes engagées par le Premier ministre, et notamment de la réforme des prélèvements obligatoires qui donnera lieu à discussion à partir du mois de janvier, et du débat d'orientation budgétaire qui interviendra au printemps.

Puis, **M. Jean Arthuis** a indiqué que le projet de loi de finances pour 1996 donnait trois types de gages, ceux de l'emploi -priorité absolue du Gouvernement-, de la rigueur et de la réforme.

Il a précisé que sur un plan macroéconomique, le Gouvernement avait été contraint de réviser les prévisions de croissance pour 1995 à 2,9 %, et que la prévision retenue pour 1996, selon des critères de sincérité et de prudence, était de 2,8 %.

M. Jean Arthuis a alors indiqué que le bouclage du budget 1995 était difficile en raison de moins-values fiscales importantes, de l'ordre de 35 milliards de francs, dont 10 ont déjà été pris en compte dans le collectif de printemps. Il a précisé que les recettes d'impôt sur les sociétés étaient décevantes, de même que le produit de l'impôt sur le revenu et de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, principalement en raison de la «diésélisation» du parc automobile. Aussi, le ministre a indiqué qu'il serait sans doute nécessaire de procéder à une nouvelle régulation budgétaire, à hauteur d'environ 10 milliards de francs. Toutefois, **M. Jean Arthuis** a tenu à préciser qu'il viendrait informer le Parlement de ces

éventuelles mesures de régulation, rappelant qu'il avait la ferme volonté de maîtriser la dépense publique.

Puis, le ministre de l'économie, des finances et du plan, a indiqué que l'endettement de l'Etat approchait actuellement 3.300 milliards de francs, sans compter la dette de la SNCF ou d'autres entreprises publiques qui ne survivent que par l'aide de l'Etat. Par ailleurs, il a souligné la situation très tendue des comptes sociaux, rappelant que l'Etat avait repris 110 milliards de francs de dettes de la sécurité sociale le 1er janvier 1994, et que depuis cette date 120 milliards de déficit s'étaient à nouveau accumulés, ce qui, au total, représentait une charge annuelle d'intérêts pour l'Etat de l'ordre de 18 à 20 milliards de francs.

En conséquence, **M. Jean Arthuis** a indiqué que la maîtrise de la dépense publique était nécessaire, mais qu'il s'agissait d'un exercice difficile. Il a souligné le poids de la charge de la dette, représentant 226 milliards de francs, en augmentation de 8 %, des dépenses pour l'emploi atteignant 130 milliards de francs, en augmentation de près de 7 %, et des charges de personnel, soit 630 milliards de francs, en augmentation de plus de 3 %, ce qui laisse une faible marge de manoeuvre si l'on ne veut pas augmenter les recettes fiscales.

Le ministre a alors indiqué que la réduction du déficit n'était pas seulement justifiée par la volonté de respecter les critères de Maastricht et d'avancer vers la monnaie unique, mais également par l'exigence de mettre fin à la pratique du financement de la solidarité à crédit.

M. Jean Arthuis a alors souligné qu'en dehors des finances publiques, tous les fondamentaux de l'économie française étaient bons : 200.000 emplois ont été créés en 12 mois, l'excédent commercial sera supérieur à 100 milliards de francs en 1995, l'inflation est maîtrisée malgré l'augmentation du taux de la TVA, les taux d'intérêt ont diminué de 200 points de base depuis la constitution du Gouvernement et la croissance se maintient malgré une

légère déception au premier semestre, commune à la plupart des partenaires de la France.

Le ministre a alors indiqué qu'un bon budget n'était pas forcément un budget en forte augmentation. Il a souligné que, dans le projet de loi de finances pour 1996, le déficit budgétaire était réduit de 10 %, passant de 322 milliards de francs à 290 milliards de francs, soit de 4,1 % à 3,5 % du PIB.

Puis, le ministre a indiqué qu'il n'y avait pas d'augmentation d'impôt, mais seulement quelques éléments de modification de la fiscalité existante, en particulier en matière de transmission d'entreprises et de respect de l'équité (aménagement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la fiscalité de l'épargne).

Le ministre a estimé qu'il n'était pas possible d'envisager la réforme d'un seul impôt, car il fallait revoir toute l'architecture du système fiscal français. Il a considéré que le Parlement devait commencer à préparer la réflexion générale sur les prélèvements obligatoires que le Gouvernement comptait lancer au premier trimestre 1996.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est interrogé sur l'existence d'analyses des conséquences des mesures prises dans les lois de finances et, par exemple, sur l'impact de certaines dispositions relatives à la fiscalité de l'épargne ou sur les incidences en terme d'emplois de la réduction de certaines dépenses publiques.

Il a souhaité savoir si le Gouvernement avait les moyens d'identifier et d'analyser les causes actuelles des mauvaises rentrées de recettes. Enfin, il s'est demandé si un échéancier avait été prévu pour la mise en oeuvre des nombreuses réformes de «générosité sociale» annoncées par le Gouvernement en même temps que sa volonté de réduire, de façon significative, le déficit budgétaire.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan, a indiqué que la réforme du Com-

missariat général au plan qu'il avait proposée devrait conduire cet organisme à réaliser des études d'impact pour le Gouvernement ainsi que pour le Parlement, s'il le souhaitait. Il a estimé important que les décisions gouvernementales soient fixées dans la durée, et non plus soumises à la «tyrannie du court terme».

M. Jean Arthuis a précisé qu'environ 1.000 emplois étaient créés dans le projet de loi de finances pour 1996 et que le Gouvernement avait décidé de privilégier l'emploi sur les salaires.

S'agissant des recettes **M. Jean Arthuis** a indiqué qu'une analyse approfondie était en cours, en particulier pour analyser le changement de comportement des consommateurs. Par ailleurs, il a souligné le caractère indispensable de la lutte contre le développement d'une économie parallèle.

Enfin, il a reconnu la difficulté d'un discours qui insiste au même moment sur la nécessité de réduire la dépense publique et sur l'annonce de réformes coûteuses. En réalité, certaines de ces réformes devront attendre une conjoncture budgétaire plus favorable.

M. René Trégouët a fait part du sentiment d'injustice ressenti par de nombreux petits épargnants à l'annonce des mesures du projet de loi de finances pour 1996.

M. Jean Clouet est intervenu dans le même sens, ajoutant que des études récentes montraient une tendance à la diminution de l'épargne en France.

M. Claude Belot a insisté sur la nécessité d'une bonne information et d'une bonne lisibilité des informations gouvernementales en raison de leur effet sur le comportement des agents économiques. Ainsi, il a estimé regrettable la paralysie actuelle du marché automobile liée à l'attente d'une nouvelle prime. Puis, il a estimé nécessaire d'exiger une contrepartie à l'aide publique accordée à chaque chômeur, qui aurait

notamment pour effet d'en permettre le chiffrage réel.

M. Maurice Blin a estimé important que les crédits d'équipement du ministère de la défense ne fassent pas l'objet de nouvelles restrictions en raison de leur impact sur les industries de défense.

Après avoir souligné qu'il s'agissait de sa dernière séance à la commission des finances de la Haute Assemblée, **M. Henri Goetschy** a formulé des vœux de succès pour l'action du nouveau ministre de l'économie, des finances et du plan.

M. Jean Arthuis a indiqué qu'aucune rétroactivité ne figurait dans les mesures fiscales proposées dans le projet de loi de finances pour 1996, car il était indispensable de renforcer la cohésion sociale et le pacte républicain, ce qui signifiait qu'il n'y avait ni dépenses ni avantages tabous. Il a souligné qu'il y avait eu une légère érosion de l'épargne en 1994, et que l'équilibre entre consommation et épargne était toujours difficile à trouver. Il a estimé qu'il n'y avait pas de raison de parler aujourd'hui d'une nouvelle prime automobile. Enfin, il a indiqué que le Gouvernement était attentif à l'évolution des dépenses d'équipement militaire, tout en reconnaissant la difficulté persistante de respecter les échéanciers des lois de programmation militaires.

M. Christian Poncelet, président, a interrogé les ministres sur l'éventualité d'économies supplémentaires en matière de dépenses, puisqu'il était désormais difficile de solliciter davantage les recettes.

M. Jean Arthuis a confirmé la nécessité de maîtriser les dépenses, soulignant que les dépenses publiques représentaient 49 à 50 % du PIB, tandis que les prélèvements obligatoires étaient de l'ordre de 44 %. Il a ajouté que la principale difficulté était aujourd'hui de maîtriser le déficit de la sécurité sociale.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a rendu hommage à **MM. Maurice Couve de Murville, Henri Goetschy, Robert Vizet et François Gautier**, dont le mandat au Sénat allait prendre fin.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 27 septembre 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a **entendu M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, sur les travaux du groupe de réflexion préparatoire à la Conférence de 1996.**

M. Michel Barnier a indiqué que le groupe de réflexion présidé par M. Carlos Westendorp s'était déjà réuni à huit reprises, à chaque fois durant une journée et demie ; il a souligné le contraste entre la nervosité grandissante de la presse et le bon climat qui préside en réalité à la préparation de la Conférence de 1996. Chaque grande échéance de la construction européenne donne lieu à une certaine dramatisation médiatique, souvent fort éloignée de la réalité des négociations. En particulier, il n'y a pas d'éclipse dans le dialogue franco-allemand, comme le montre par exemple le récent accord sur la fixation du taux de jachère ; face aux grands rendez-vous européens - Conférence de 1996, élargissement, union monétaire, perspectives financières après 1999 - ce dialogue est et restera fondamental pour le développement de l'Union.

Le ministre a ensuite indiqué qu'une tendance majoritaire se dessinait au sein du groupe de travail pour " cibler " la conférence de 1996 sur un nombre restreint de sujets institutionnels, notamment :

- l'éventualité d'une meilleure pondération des voix au sein du Conseil, que la France considère comme un préalable à une extension des décisions à la majorité qualifiée (sous réserve du compromis de Luxembourg) dans les matières relevant du premier pilier de l'Union ;

- une Commission européenne moins nombreuse, plus efficace, mieux contrôlée ;

- une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) plus claire et plus visible, qui, pour la France, devrait être animée par un secrétaire général placé sous l'autorité directe du Conseil européen ;

- une meilleure réponse commune aux défis du terrorisme et du grand banditisme.

Après avoir précisé que certains pays avaient une approche minimaliste des objectifs de la Conférence et que les " petits " Etats membres manifestaient parfois la crainte d'une détérioration de leur statut, le ministre a noté que la France et l'Allemagne se rejoignaient pour donner une voix et un visage à la politique étrangère et de sécurité commune, pour que l'Union agisse avec plus d'efficacité contre le terrorisme et le grand banditisme et pour une association des Parlements nationaux en amont dans le domaine des affaires intérieures et de justice.

Pour la PESC, **M. Michel Barnier** a estimé que l'idée de nommer un secrétaire général faisait son chemin, malgré les réserves de la Commission européenne. Il a souligné que, si le rôle de cette dernière n'est pas de gérer la politique étrangère de l'Union, elle gère des crédits concernant les relations extérieures de l'Union qui doivent être mis en cohérence avec cette politique étrangère. Un tel secrétaire général, qui devrait disposer d'un centre d'analyse et de stratégie, donnerait un visage à la PESC et assurerait sa continuité, alors que le système de la présidence tournante a tendance à affaiblir l'Union face à ses interlocuteurs. Ainsi dotée de l'instrument qui lui fait défaut, la PESC pourrait reposer sur un mode de décision plus souple, permettant à certains Etats d'aller ensemble plus vite et plus loin dans une affirmation commune sur la scène internationale.

Pour le troisième pilier, le ministre a indiqué que l'objectif d'une meilleure coopération en matière de sécurité intérieure avait tenu une place importante dans les

travaux de la réunion informelle à Majorque des chefs d'Etat ou de Gouvernement. La France estime indispensables des progrès dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les sujets relatifs aux relations entre l'Union et l'extérieur, tels l'immigration et le droit d'asile. Pour les conventions élaborées dans le cadre du troisième pilier, qui touchent à des domaines tels que le droit pénal ou les libertés publiques, la France souhaite en amont une association des Parlements nationaux. En ce sens, **M. Michel Barnier** a expliqué qu'il avait suggéré la création d'un haut conseil parlementaire, comprenant par exemple trois parlementaires par pays et se réunissant chaque mois, qui donnerait son avis sur la subsidiarité à propos des initiatives législatives communautaires ainsi que sur l'orientation générale de la politique menée dans le cadre du troisième pilier ; cette proposition a rencontré certaines critiques, mais semble commencer à faire son chemin. Le ministre a également évoqué une autre piste de réflexion consistant à permettre l'entrée en vigueur de ces conventions dès lors qu'un certain nombre de ratifications sont intervenues, sans qu'il soit nécessaire d'attendre que les quinze Etats membres aient procédé à la ratification.

Enfin, le ministre a souligné la nécessité d'associer le Parlement français à la préparation de la Conférence intergouvernementale, en assurant son information et en organisant un débat avant le début de celle-ci.

M. Jacques Genton, président, a interrogé le ministre sur la proposition de ce haut conseil parlementaire et sur l'attitude de la Grande-Bretagne au sein du groupe de réflexion.

M. Yves Guéna s'est félicité que la préparation de la Conférence soit marquée par une évolution vers une approche plus raisonnable et plus réaliste des réformes souhaitables. Il a estimé que la création d'un haut conseil parlementaire serait un grand progrès dans le sens d'un meilleur contrôle des Parlements nationaux sur l'application du principe de subsidiarité et sur le développement du troisième pilier, qui a des incidences directes sur la vie

des citoyens. Il a souhaité obtenir des précisions sur l'éventualité d'une entrée en vigueur de conventions du " troisième pilier " dès lors qu'une certaine proportion des Etats les aurait ratifiées. S'agissant du " deuxième pilier ", il a jugé nécessaire d'éviter à la fois une formule de stricte unanimité, qui serait paralysante, et une formule aboutissant à engager un pays contre son gré et a demandé si un pays pourrait s'opposer à une action collective ; il a noté par ailleurs qu'un système souple posait le problème de la répartition des charges financières lorsque certains pays seulement s'engageraient ensemble dans une action.

M. Christian de La Malène a estimé que l'Union européenne n'aurait de véritable consistance que si elle donnait une véritable portée à la PESC. Cela suppose avant tout un accord politique au sommet. Pour obtenir l'efficacité requise, un mode de décision comportant un aspect majoritaire est indispensable ; or, il n'est pas réaliste de vouloir fonder des décisions à la majorité, en matière de politique étrangère, sur des propositions de la Commission européenne : c'est seulement sur une politique du Conseil, définie avec l'aide d'un organe placé sous son autorité, que les Etats accepteront de décider à la majorité. Il ne pourra donc y avoir de véritable PESC que si les Etats définissent en commun une politique et disposent pour cela d'un organe spécifique.

Puis, **M. Christian de La Malène** a déclaré que le débat sur Maastricht avait marqué l'irruption des peuples dans la construction européenne et qu'il était désormais nécessaire d'agir avec l'accord des opinions publiques ; il a estimé à cet égard que trop céder au microcosme européen couperait inévitablement la construction européenne des opinions publiques.

M. Georges Othily a demandé des précisions sur le rattachement institutionnel du centre d'analyse chargé de préparer les décisions concernant la PESC et sur le financement de celle-ci. Puis, il a exprimé le souhait que la Conférence de 1996 aborde les problèmes des régions

ultrapériphériques et intègre dans le traité les règles communautaires concernant ces régions.

M. Daniel Millaud a souligné la nécessité de prendre en compte les problèmes spécifiques des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Il a rappelé que la délégation avait récemment adopté à l'unanimité un rapport préconisant une refonte des dispositions régissant l'association des PTOM, aujourd'hui obsolètes, et un réexamen du problème de l'application du principe de la liberté d'établissement dans le cas de ces territoires. Indiquant que l'ensemble des sénateurs représentant les territoires d'outre-mer partageait ces préoccupations, il a demandé que celles-ci soient examinées dans le cadre de la Conférence de 1996.

En réponse à ces interventions, **M. Michel Barnier** a apporté les précisions suivantes :

- le haut conseil parlementaire proposé par la France ne serait pas une institution supplémentaire, mais un organe consultatif permettant une approche conjointe de certains problèmes par les Parlements des quinze Etats membres ;

- le Royaume-Uni apparaît sur la réserve quant à l'ensemble des sujets traités par le groupe de travail ;

- la possibilité d'entrée en vigueur de conventions relevant du troisième pilier et ratifiées par une certaine proportion des Etats membres est une des hypothèses de travail que pourrait examiner la Conférence ; en tout état de cause, les conventions n'entreraient en vigueur que dans les Etats qui les auraient ratifiées ;

- le groupe de travail n'est pas véritablement traversé par des querelles idéologiques sur le fédéralisme : le pragmatisme paraît l'attitude dominante ;

- le système de décision du deuxième pilier doit être conçu pour éviter tout blocage ; les Etats hostiles à une action ne devraient pas pouvoir l'empêcher ; sur la question du financement de la PESC, la réflexion se poursuit ;

- une véritable PESC suppose une volonté politique commune autour notamment des objectifs de stabilité en Europe de l'Est et en Méditerranée ; elle suppose également un outil commun, c'est-à-dire un secrétaire général placé sous l'autorité du conseil et disposant d'un centre d'analyses et de la capacité de coordonner les différents efforts ;

- la question des régions ultrapériphériques a déjà été abordée au sein du groupe de travail : la France, qui souhaite consolider et renforcer les politiques communautaires dans ce domaine, bénéficie à cet égard du soutien de l'Espagne et du Portugal ; cependant, il est difficile de faire partager les préoccupations de la France à certains de ses partenaires, surtout dans l'optique d'une Conférence relativement courte et ciblée ;

- le régime en vigueur des PTOM est effectivement dépassé et le Gouvernement agit pour sa refonte : un mémorandum sera présenté à cet effet à l'issue d'une concertation interministérielle ; une modification des traités n'est pas exclue ;

- la France n'est pas favorable à un report de l'ouverture de la Conférence intergouvernementale : elle est favorable à une ouverture au début du printemps 1996, avec l'objectif d'aboutir dans un délai maximum d'un an.

Par ailleurs, la délégation a **examiné par procédure écrite les propositions d'acte communautaire E-451, E-452, E-453, E-454, E-458, E-459, E-460, E-461, E-464, E-465, E-468, E-469, E-470 et E-473.**

M. Jacques Genton, président, a présenté ces différents textes :

- **la proposition E-451** a pour objet d'autoriser l'Italie à pratiquer, jusqu'au 31 décembre 1996, une réduction du taux d'accises pour les essences consommées dans le territoire du " Friuli-Venezia-Giulia ". L'octroi de cette dérogation, dont plusieurs Etats membres bénéficient déjà, n'aura d'incidence que sur la fiscalité italienne ;

- **la proposition E-452** a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 29 juin 1995 alors qu'il a été soumis aux Assemblées le 19 juillet dernier. Elle autorise le Royaume-Uni à déroger à certaines des dispositions de la sixième directive T.V.A. en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Le Royaume-Uni souhaite en effet modifier la réglementation relative à la déduction de T.V.A. afférente aux véhicules automobiles, en introduisant une taxation forfaitaire de l'utilisation à des fins privées de véhicules pris en location ou en leasing. Cette mesure, autorisée jusqu'au 31 décembre 1997, n'aura d'effet que sur la fiscalité britannique ;

- **la proposition E-453** est relative à l'ouverture et à la gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour le rhum, l'arak et le tafia originaires des Etats A.C.P. Ses dispositions prévoient d'augmenter le volume du contingent tarifaire fixé par un règlement antérieur (2.950.000 hectolitres au lieu de 2.450.000), de renouveler ce contingent pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 1995, et de maintenir jusqu'à la libéralisation totale au 1er janvier 2000 un contingent tarifaire pour le rhum traditionnel A.C.P. La délégation a constaté lors de sa précédente réunion que ce texte avait été adopté par le Conseil de l'Union européenne la veille de sa transmission au Sénat ;

- **la proposition E-454** vise à renforcer la sécurité de la navigation en mer et à améliorer la prévention de la pollution des milieux marins. Il s'agit d'harmoniser l'application par les Etats membres des normes d'agrément des matériels de sécurité se trouvant à bord des navires ;

- **la proposition E-458**, appelée règlement MEDA, vise à mettre en oeuvre des mesures financières et techniques afin de soutenir la réforme des structures économiques et sociales des territoires et des pays tiers méditerranéens. Ce texte constitue l'instrument de gestion des crédits alloués à la coopération avec la Méditerranée. Le Conseil européen réuni à Cannes a décidé d'affecter à cette

coopération 4.685 millions d'écus pour la période 1995-1999 ;

- **la proposition E-459** a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 24 juillet 1995, avant même sa transmission aux Assemblées. Il instaure, pour le deuxième semestre 1995, des montants spécifiques de droits de douane applicables aux produits agricoles transformés originaires d'Islande, de Norvège et de Suisse. Ces mesures transitoires sont destinées à maintenir les préférences réciproques mises en place par les accords conclus entre ces pays et la Communauté européenne, accords qui doivent être renégociés pour tenir compte des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay ;

- **la proposition E-460** porte sur l'établissement d'un programme communautaire de développement des industries multimédia (INFO 2000) couvrant la période 1996-1999. Ce programme, d'un montant global de 100 millions d'écus, a pour objet de favoriser le développement des industries multimédia européennes et de stimuler la demande et l'utilisation du contenu multimédia. Il se propose de sensibiliser et informer les utilisateurs, d'assurer l'accès et l'exploitation des informations détenues par le secteur public, de valoriser le potentiel multimédia européen, d'observer et d'analyser le marché du contenu multimédia, et de promouvoir les compétences notamment au moyen de formations spécifiques ;

- **la proposition E-461**, relative à un accord de pêche avec le Canada, règle le conflit de la pêche au flétan noir qui a récemment opposé les membres de l'Union européenne, et en particulier l'Espagne, au Canada. Cet accord, qui établit un compromis entre les différents intérêts en cause, renforce la coopération des parties en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques (mesures de contrôle de la pêche et attribution du total admissible des captures de flétans noirs) ;

- **la proposition E-464** vise à renforcer l'efficacité de la lutte contre les drogues et la toxicomanie menée par

l'Union européenne en la complétant par des actions d'appui aux efforts nationaux de la lutte contre les drogues et la toxicomanie déployés par les pays en développement. Ces actions pourront prendre la forme d'assistance technique, d'études, de fourniture de matériel, d'équipement et de travaux pour la mise en oeuvre. Dix millions d'écus seront affectés à ces actions pour chacune des années 1995 et 1996 ;

- **la proposition E-465** prévoit, sur la base du volontariat, une cessation de fonctions anticipée pour des fonctionnaires et agents temporaires des Communautés européennes, afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union, tout en évitant un gonflement des effectifs ;

- **la proposition E-468** concerne un programme d'assistance aux populations déracinées en provenance ou provisoirement établies dans les pays en développement de l'Asie et de l'Amérique latine. Doté d'une enveloppe globale de 120 millions d'écus pour 1995-1996, ce programme a pour objet de couvrir la phase intermédiaire qui suit les interventions humanitaires liées à des situations de crise et qui précède l'aide à la réhabilitation et au développement. Les mesures consistent en aides à la subsistance, à l'entretien et à l'installation des réfugiés dans le pays d'asile, ainsi qu'en aides à la réinstallation dans le pays d'origine ou dans un pays tiers ;

- **la proposition E-469** tend à permettre la conclusion par la Communauté européenne d'un accord intérimaire pour le commerce et les mesures d'accompagnement avec la Moldavie, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat et de coopération signé le 28 novembre 1994 ;

- **la proposition E-470** vise à permettre la conclusion par la Communauté européenne d'un accord commercial intérimaire signé le 17 juillet dernier avec la Fédération de Russie, dans l'attente de la ratification de l'accord de partenariat et de coopération signé en juin 1994 ;

- **la proposition E-473** a pour objet d'instituer de nouveaux outils de contrôle de l'effort de pêche. Les Etats membres doivent, en particulier, constituer des bases de données informatiques accessibles à la Commission, destinées à collecter et traiter les informations relatives aux mouvements des navires. Cette proposition s'inscrit dans le cadre du nouveau régime de gestion de la ressource halieutique, fondé sur la limitation de l'effort de pêche dans certaines zones, qui a été mis en place pour permettre l'intégration complète de l'Espagne et du Portugal dans la politique commune de la pêche.

Aucun membre de la délégation n'ayant estimé nécessaire que s'engage, à propos d'un de ces textes, la procédure d'examen par le Sénat, **la délégation a décidé de ne pas intervenir au sujet des propositions d'acte communautaire E-451, E-452, E-453, E-454, E-458, E-459, E-460, E-461, E-464, E-465, E-468, E-469, E-470 et E-473.**