

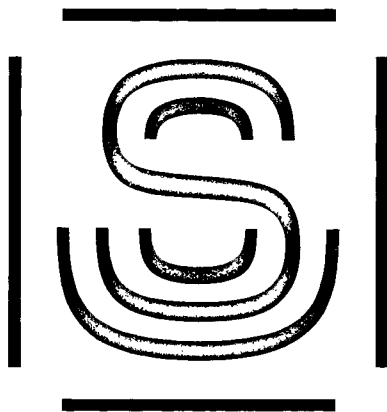
# LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 4 – SAMEDI 28 OCTOBRE 1995

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



## SOMMAIRE

|   |     |
|---|-----|
| Affaires culturelles  | 311 |
| Affaires économiques  | 359 |
| Affaires étrangères   | 379 |
| Affaires sociales   | 395 |
| Finances  | 461 |
| Lois  | 535 |
| Délégation du Sénat<br>pour l'Union européenne                      | 559 |
| Délégation du Sénat<br>pour la planification                        | 579 |
| Programme de travail<br>pour la semaine<br>du 30 au 4 novembre 1995 | 581 |

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>Affaires culturelles</b>   |       |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>  |       |
| - Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle, et de Mme Françoise Hostalier, secrétaire d'Etat à l'enseignement scolaire .....   | 311   |
| - Audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture .....  | 328   |
| - Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle, de Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat à la recherche et M. Jean de Boishue, secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur .....  | 345   |
| • <i>Résolutions européennes - Communication audiovisuelle " Télévision sans frontière " - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (Ppr n° 349 - E.419)</i> |       |
| - Examen du rapport.....  | 322   |
| • <i>Organisme extraparlémentaire - Conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou</i>   |       |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....  | 328   |
| <br><b>Affaires économiques</b>   |       |
| • <i>Nomination de rapporteurs.....</i>   | 363   |

|   | Pages |
|---|-------|
| • <i>Planification - Évaluation des politiques publiques</i>  |       |
| - Audition de M. Henri Guaino, commissaire au Plan.....   | 359   |
| • <i>Mission d'information à l'étranger - Norvège, Suède et Finlande (du 7 au 15 septembre 1995) - Situation économique</i> |       |
| - Examen du rapport d'information.....  | 364   |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>  |       |
| - Examen de rapports pour avis :  |       |
| • Budget des Industries agricoles et alimentaires .....   | 370   |
| • Budget du Plan .....  | 375   |

### **Affaires étrangères**

|  |     |
|--|-----|
| • <i>Nomination de rapporteurs.....</i>  | 384 |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>   |     |
| - Audition du Général Amédée Monchal, chef d'État-major de l'armée de terre.....   | 379 |
| - Audition du Général Jean Rannou, chef d'État-major de l'armée de l'air .....   | 380 |
| - Audition de l'Amiral Jean-Charles Lefebvre, chef d'État-major de la marine .....   | 382 |
| - Audition du Général Jean-Philippe Douin, chef d'État-major des armées.....   | 392 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Commission nationale pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)</i>           |     |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 384 |
| • <i>Traités et conventions - Traité d'entente et de coopération France-Ukraine (Pjl n° 384)</i>                           |     |
| - Examen du rapport.....   | 384 |
| • <i>Traités et conventions - Accord France-Gouvernement de l'Ukraine (Pjl n° 6)</i>                                       |     |
| - Examen du rapport.....   | 384 |
| • <i>Traités et conventions - Environnement - Protocole de Montréal - Appauvrissement de la couche d'ozone (Pjl n° 26)</i> |     |
| - Examen du rapport.....   | 386 |

|  | Pages |
|--|-------|
| • <i>Traités et conventions - Accord France-Gouvernement du Turkménistan (Pjl n° 8)</i>                                      |       |
| - Examen du rapport.....   | 388   |
| • <i>Traités et conventions - Traité d'entente, d'amitié et de coopération France-République du Turkménistan (Pjl n° 11)</i> |       |
| - Examen du rapport.....   | 388   |
| • <i>Traités et conventions - Accord France-Gouvernement du Kirghizistan (Pjl n° 9)</i>                                      |       |
| - Examen du rapport.....   | 390   |
| • <i>Traités et conventions - Traité d'entente, d'amitié et de coopération France-République du Kirghizistan (Pjl n° 13)</i> |       |
| - Examen du rapport.....   | 390   |

### **Affaires sociales**

|  |     |
|--|-----|
| • <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>   |     |
| - Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre du logement .....   | 395 |
| - Audition de Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations .....  | 417 |
| - Audition de M. Éric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion.....                              | 429 |
| - Examen du rapport pour avis :  |     |
| • Départements et territoires d'outre-mer .....  | 405 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de l'établissement national des invalides de la marine</i>                   |     |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 413 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Haut Conseil du secteur public</i>   |     |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 413 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Office national des anciens combattants et victimes de guerre</i>                              |     |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 413 |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés</i> |     |

|  | Pages |
|--|-------|
|  | —     |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 413   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de la coopération</i>  |       |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 414   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de la mutualité</i>  |       |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 414   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Comité national de l'organisation sanitaire et sociale</i>   |       |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....   | 414   |
| • <i>Mission d'information - Conditions du développement des thérapies géniques et cellulaires</i>   |       |
| - Présentation des conclusions .....   | 414   |
| • <i>Associations - Garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique (Ppl n° 343)</i> |       |
| - Examen des amendements aux conclusions de la commission .....  | 428   |
| • <i>Solidarité - Prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (Pjl n° 2)</i>   |       |
| - Examen du rapport.....   | 441   |
| <br><b>Finances</b>  |       |
| • <i>Nomination de rapporteur.....</i>   | 530   |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>   |       |
| - <i>Audit de M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du Plan .....</i>   | 510   |
| - Examen des rapports spéciaux :   |       |
| • <i>Services du Premier ministre : I - Services généraux .....</i>  | 461   |
| • <i>Technologie de l'information et de la poste .....</i>   | 465   |
| • <i>Industrie : Commerce extérieur.....</i>   | 468   |
| • <i>Logement.....</i>   | 496   |
| • <i>Aménagement du territoire, de l'équipement et des transports :</i>  |       |
| I - <i>Urbanisme et services communs.....</i>  | 506   |

|   | Pages |
|---|-------|
|   | —     |
| III - Aménagement du territoire .....   | 519   |
| • Presse .....  | 506   |
| • Budget annexe des monnaies et médailles .....   | 523   |
| • Fonction publique .....   | 523   |
| • <i>Solidarité - Prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (Pjl n° 2)</i>                |       |
| - Examen du rapport pour avis .....   | 473   |
| • <i>Traités et conventions - Convention fiscale France-République du Zimbabwe (Pjl n° 10)</i>              |       |
| - Examen du rapport.....  | 529   |
| • <i>Banques - Plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs (Pjl n° 3)</i>     |       |
| - Examen du rapport.....  | 527   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations</i> |       |
| - Report.....   | 534   |
| <br><b>Lois</b>   |       |
| • <i>Nomination de rapporteurs.....</i>   | 536   |
| • <i>Constitution - Parlement - Conséquences de la session ordinaire unique</i>                             |       |
| - Communication.....  | 535   |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>  |       |
| - Nomination de rapporteurs pour avis .....   | 538   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Haut Conseil du secteur public</i>                                      |       |
| - Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....  | 538   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national des services publics départementaux et communaux</i>   |       |
| - Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat ...   | 538   |
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Comité des finances locales</i>   |       |
| - Désignation d'un candidat suppléant pour représenter le Sénat .....                                       | 538   |

|   | Pages |
|---|-------|
| • <i>Mission d'information - Visites de zones d'attente, de centres de rétention et de locaux de garde à vue</i>    |       |
| - Echange de vues .....   | 538   |
| - Désignation des membres .....   | 538   |
| • <i>Codification - Commission supérieure de codification</i>   |       |
| - Communication .....   | 539   |
| • <i>Solidarité - Prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (Pjl n° 2)</i>                        |       |
| - Examen du rapport pour avis .....   | 543   |
| • <i>Code pénal - Collectivités territoriales - Responsabilité pénale des élus locaux (Ppl n°s 406, 255 et 361)</i> |       |
| - Examen des amendements aux conclusions de la commission .....   | 551   |

#### **Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

|   |     |
|---|-----|
| • <i>Résolutions européennes - Actes communautaires n°s E.443, 445, 450, 455 à 457, 462 à 463, 466 à 467, 471 à 472, 474 à 496 et 498 - Examen des propositions</i> |     |
| - <i>E.443 - Proposition modifiée de directive du Conseil</i>   |     |
| Taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie   |     |
| Désignation d'un rapporteur .....   | 565 |
| - <i>E.445 - Proposition de règlement CE du Conseil</i>   |     |
| Aide humanitaire  |     |
| Désignation d'un membre en vue d'un examen plus approfondi  | 566 |
| - <i>E.450 - Proposition de directive du Conseil</i>  |     |
| Mise en oeuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale                                       |     |
| Transposition non nécessaire - Désignation d'un rapporteur (conjoint avec E.462, E.478 et E.483) .....  | 568 |
| - <i>E.455 - Proposition de décision du Conseil</i>   |     |
| Accord de coopération relatif à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et la République d'Argentine    |     |
| Consultation écrite .....   | 559 |

|   | Pages |
|---|-------|
| - <i>E.456 - Proposition de directive du Conseil</i><br>Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République socialiste du Vietnam<br>Consultation écrite .....  | 559   |
| - <i>E.457 - Projet de règlement du Conseil (Euratom, CE)</i><br>Statistiques structurelles sur les entreprises<br>Consultation écrite .....  | 560   |
| - <i>E.462 - Proposition modifiée de directive du Conseil</i><br>Détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestations de service<br>Désignation d'un rapporteur (conjoint avec E.450, E.478 et E.483) .....  | 568   |
| - <i>E.463 - Communication de la Commission -</i><br>Programme communautaire dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail (1996-2000)<br>Consultation écrite .....  | 560   |
| - <i>E.466 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i><br>Défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne<br>Consultation écrite .....  | 561   |
| - <i>E.467 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil</i><br>Interconnexion dans le secteur des télécommunications : garantie du service universel et de l'interopérabilité - application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) - Désignation d'un rapporteur.....                 | 570   |
| - <i>E.471 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil</i><br>Adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières - Désignation d'un membre en vue d'un examen plus approfondi ..... | 570   |
| - <i>E.472 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i><br>Ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour des préparations et conserves de sardines originaires du Maroc .....  | 572   |
| - <i>E.474 - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil</i><br>Règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service   |       |



|  | Pages |
|--|-------|
|  | —     |
| Désignation d'un rapporteur.....   | 572   |
| - <i>E.475 - Proposition de décision du Conseil</i>  |       |
| Amendement à l'article VII de la " convention de Gdansk "  |       |
| Consultation écrite .....  | 561   |
| - <i>E.476 - Proposition de règlement CE du Parlement européen et du Conseil</i>   |       |
| Code des douanes communautaires  |       |
| Consultation écrite .....  | 561   |
| - <i>E.477 - Proposition de décision du Conseil</i>  |       |
| Réductions ou exonérations d'accise sur certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques - Procédure prévue à l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE  |       |
| Consultation écrite .....  | 562   |
| - <i>E.478 - Proposition de règlement CE du Conseil</i>  |       |
| Application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté - Désignation d'un rapporteur (conjoint avec E.450, E.462 et E.483) .. | 569   |
| - <i>E.479 - Proposition de décision du Conseil</i>  |       |
| Réductions ou exonérations d'accise sur certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques - Procédure prévue à l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE  |       |
| Consultation écrite .....  | 562   |
| - <i>E.480 - Proposition de règlement CE du Conseil</i>  |       |
| Aides à la construction navale - Désignation d'un membre chargé d'évaluer l'opportunité de déposer une proposition de résolution .....   | 573   |
| - <i>E.481 - Proposition de décision du Conseil</i>  |       |
| Déclaration d'application provisoire de la convention sur le commerce des céréales de 1995 et convention relative à l'aide alimentaire de 1995   |       |
| Consultation écrite .....  | 562   |
| - <i>E.482 - Proposition de règlement CE du Conseil</i>  |       |
| Nomenclature tarifaire et statistique et tarif douanier commun   |       |
| Consultation écrite .....  | 563   |
| - <i>E.483 - Proposition de décision du Conseil</i>  |       |
| Quatrième programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000)  |       |
| Désignation d'un rapporteur (conjoint avec E.450, 462 et 478) ..   | 569   |

|   | Pages |
|---|-------|
| - <i>E.484 - Proposition de règlement CE du Conseil</i><br>Action spéciale de coopération financière en faveur de la Turquie .....  | 574   |
| - <i>E.485 - Proposition de décision du Conseil des ministres ACP-CE</i><br>Mesures transitoires applicables à partir du 1er mars 1995 suite à l'expiration du protocole financier du septième FED<br>Consultation écrite .....   | 563   |
| - <i>E.486 - Proposition de décision du Conseil</i><br>Accord entre la Communauté européenne et le Canada - Programme de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle<br>Consultation écrite .....  | 563   |
| - <i>E.487 - Proposition de décision du Conseil</i><br>Accord sur la réduction d'un an de la durée de l'accord sur les relations en matière de pêches maritimes entre la Communauté économique européenne et le Royaume du Maroc .....  | 571   |
| - <i>E.488 - Proposition de décision du Conseil</i><br>Accord intérimaire pour le commerce et mesures d'accompagnement entre la CE, la CECA et la CEEA et la fédération de Russie .....   | 574   |
| - <i>E.489 - Proposition de décision du Conseil</i><br>Accord relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financières entre la Communauté européenne et République de Madagascar (période du 21 mai 1995 au 20 mai 1998)<br>Consultation écrite ..... | 564   |
| - <i>E.490 - Proposition de règlement CE du Conseil</i><br>Ouverture et mode de gestion de certains contingents tarifaires communautaires en 1995 pour certains produits agricoles et pour la bière<br>Consultation écrite .....  | 564   |
| - <i>E.491 - Proposition de règlement CE du Conseil</i><br>Ouverture et mode de gestion de certains contingents tarifaires de conserves de champignons originaires de Chine<br>Consultation écrite .....  | 564   |
| - <i>E.492 - Proposition de règlement CE du Conseil</i><br>Possibilités de pêche et contrepartie financière prévues dans l'accord entre la CE et le gouvernement de la République de Guinée-Bissau (période du 16 juin 1995 au 15 juin 1997)<br>Consultation écrite .....                                     | 564   |

|  | Pages |
|--|-------|
| - <i>E.493 - Proposition de directive du Conseil</i>   |       |
| Droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la communauté - Désignation d'un membre pour préparer une proposition de résolution.....   | 575   |
| - <i>E.494 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i>  |       |
| Suspension de taux appliqués à l'intérieur de contingents tarifaires pour certains produits agricoles - Désignation d'un membre en vue d'une communication ultérieure .....                                    | 575   |
| - <i>E.495 - Proposition de décision du Conseil</i>  |       |
| Accords entre la Communauté européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la confédération suisse relatifs à certains produits de l'agriculture.....   | 576   |
| - <i>E.496 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i>  |       |
| Ouverture et mode de gestion d'un contingent tarifaire pour le rhum, le tafia et l'arak, originaires des pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté européenne .....                             | 576   |
| - <i>E.498 - Proposition de règlement (CE) du Conseil</i>  |       |
| Ouverture et mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour le rhum originaire des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (1996-1999) - Application de la procédure d'urgence ..... | 576   |
| - Echange de vues .....  | 577   |

### **Délégation pour la planification**

|  |     |
|--|-----|
| • <i>Constitution du Bureau</i> .....  | 579 |
| <b>Programme de travail des commissions pour la semaine du 30 octobre au 4 novembre 1995</b> ..... | 581 |

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 24 octobre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** - La commission a entendu **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'enseignement professionnel** et **Mme Françoise Hostalier, secrétaire d'Etat à l'enseignement scolaire, sur le projet de budget pour 1996 du ministère de l'éducation nationale.**

Dans un exposé liminaire, **M. François Bayrou** a indiqué que le budget de l'enseignement scolaire s'élevait, dans le projet de loi de finances pour 1996, à 273 milliards de francs et augmentait, à structure constante, de 4,3 %. Il en a présenté les principes généraux et les grandes orientations.

Le premier principe qui caractérise le projet de budget de l'enseignement scolaire est la recherche d'une meilleure utilisation des moyens existants. La tranche 1996 de la loi de programmation -qui sera intégralement mise en oeuvre à l'exception de l'initiation à la musique en classe de maternelle et du don d'ouvrages fondamentaux- est ainsi financée à hauteur de 40 % par redéploiement. De même, les moyens de l'éducation nationale sont redéployés de l'administration centrale vers le terrain, c'est-à-dire les établissements, ce qui permet, notamment, de créer 150 postes d'infirmières et assistantes sociales. Les adaptations budgétaires doivent permettre de concilier le souci de l'efficacité et de la justice avec la politique de réduction des déficits. C'est ainsi que le montant des allocations d'IUFM de première année a été révisé pour que le dispositif puisse bénéficier au plus grand nombre d'étudiants possible dans la limite des crédits disponibles.

Deuxième principe, a poursuivi **M. François Bayrou**, l'investissement éducatif est particulièrement adapté à la lutte contre la fracture sociale. Dans les zones les plus difficiles, que les commerces et les entreprises ont quittées et où les problèmes sociaux et humains s'accumulent, les enseignants sont présents et, souvent, en première ligne. De même, le maintien d'écoles en milieu rural est un impératif. Le ministre a précisé, à ce propos, que l'application du moratoire décidé en 1993 avait à ce jour mobilisé près de 700 postes d'enseignants. Il a indiqué que, conformément à l'engagement qu'il avait pris devant le Sénat lors du débat sur la loi de programmation du " nouveau contrat pour l'école ", quinze observatoires départementaux des flux scolaires avaient été créés. Il a enfin souligné que cet effort vers les zones d'éducation prioritaire (ZEP), d'une part, et vers le monde rural fragile, d'autre part, s'appuyait sur le maintien en l'état du nombre des postes d'enseignants du primaire malgré la baisse démographique des effectifs scolarisés.

Troisième principe, l'investissement éducatif doit porter sur les besoins les plus urgents. Pour que l'égalité des chances soit garantie, priorité doit être donnée, a déclaré **M. François Bayrou**, aux âges les plus sensibles -les enfants les plus jeunes- et aux zones à risques. L'abaissement de l'effectif moyen des maternelles de 30 à 25 élèves dans les ZEP (mesure n° 13 du " nouveau contrat pour l'école ") en est une illustration.

Quatrième principe énoncé par le ministre, la transparence des choix dans la gestion des moyens qu'illustrent par exemple les mesures de carte scolaire. Grâce au maintien du nombre des enseignants du premier degré en dépit de la baisse des effectifs scolarisés, il est possible, par redéploiement, de faire face à la fois à l'ouverture de nouvelles classes, à l'application de la mesure du " nouveau contrat pour l'école " en faveur des maternelles en ZEP et au maintien des écoles en milieu rural.

Comme cinquième et dernier principe, **M. François Bayrou** a évoqué le souci de l'information la plus com-

plète possible sur la gestion des moyens. Après avoir souligné que les efforts entrepris n'apparaissent pas toujours compte tenu de la présentation des bleus budgétaires, il a estimé que la discussion devait porter non sur les seules mesures budgétaires, mais sur l'utilisation concrète de l'ensemble des moyens humains et financiers.

Le ministre a ensuite présenté les principales orientations du projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1996.

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, plus de 350 millions de francs de mesures nouvelles ont pu être mobilisés pour le " nouveau contrat pour l'école " dont 1996 va constituer la deuxième année d'application. Toutes les mesures prévues pour 1996 par la loi de programmation seront financées, 1.545 emplois seront créés dans l'enseignement public auxquels s'ajouteront 268 redéploiements. Les moyens dégagés par la baisse du nombre des élèves en primaire seront affectés, pour la deuxième année consécutive, à l'abaissement à 25 élèves de l'effectif moyen des maternelles dans les ZEP. Dans l'enseignement secondaire, le projet de loi de finances prévoit la création de 1.000 emplois d'enseignants dont 200 par transformation d'heures supplémentaires. Ils seront affectés à la poursuite de la rénovation du collège en classe de 5ème. Pour renforcer la présence des adultes dans les établissements, outre la création d'emplois d'encadrement, 1.000 postes supplémentaires d'appelés du contingent faisant leur service dans le cadre de l'éducation nationale sont prévus. Dans les services administratifs et les établissements, 550 emplois ATOS (personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service) sont créés. Il s'agit, en particulier, de 150 emplois de personnels médico-sociaux en application du " nouveau contrat pour l'école " (10 emplois de médecins scolaires, 102 emplois d'infirmières et 38 emplois d'assistantes sociales). La solidarité en faveur des territoires d'outre-mer, qui connaissent une forte progression démographique, se traduit par la création de 43 emplois.

Les crédits mobilisés pour le " nouveau contrat pour l'école " sont affectés, à titre principal, à la mise en place, à titre expérimental, d'études dirigées en 5ème, au développement de la production de programmes audiovisuels pour l'enseignement, notamment pour l'initiation aux langues vivantes dans le primaire, et à l'augmentation de 50 millions de francs des crédits du fonds social collégien.

Hors " nouveau contrat pour l'école ", les moyens généraux de l'éducation nationale progressent de près de 300 millions de francs avec, notamment, l'accroissement des charges d'organisation des examens et concours dû à l'augmentation prévisible du nombre de candidats (+ 46 millions de francs), la progression des moyens consacrés aux stages en entreprise des lycéens (+ 18 millions de francs), l'augmentation (+ 16 millions de francs) des crédits de gratuité des manuels scolaires en collège, en raison de l'entrée en vigueur des nouveaux programmes en 6ème.

Les dépenses en capital s'élèvent à 850 millions de francs. Elles doivent permettre de faire face aux engagements de l'Etat prévus dans les contrats de plan Etat-région et dans les conventions avec les TOM et de maintenir les crédits d'équipement pédagogique.

S'agissant des mesures en faveur des personnels, l'intégralité des plans et protocoles d'accord sont mis en oeuvre dans le projet de budget pour 1996. Pour les personnels de l'enseignement public, 524 millions de francs de crédits sont ainsi dégagés.

De même sont financées les mesures inscrites dans le protocole sur les chefs d'établissement. Il s'agit notamment de l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire et de la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales.

En application du principe de parité, il est prévu d'ouvrir 195 contrats au titre du " nouveau contrat pour l'école " et, au titre du protocole d'accord de janvier 1993, 100 contrats de stagiaires. Le même principe s'applique aux frais de stages en entreprise, aux crédits des manuels

scolaires, d'études dirigées et de formation continue. La transposition aux personnels enseignants des établissements d'enseignement privés des différentes mesures des plans de revalorisation des personnels de l'enseignement public est prévue pour un coût de 146,42 millions de francs.

Enfin, le plan d'intégration des personnels des établissements dispensant un enseignement en langue régionale est poursuivi grâce à la création de 50 emplois.

En guise de conclusion, **M. François Bayrou** a estimé que les contraintes budgétaires actuelles perdureraient et qu'il faudrait, en conséquence, modifier les logiques administratives et financières classiques. Il a déclaré que le rapprochement de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche était à cet égard important car il autorisait les synergies pour rendre l'action publique la plus efficace possible. Il a d'autre part insisté sur la nécessité de la concertation dans un contexte qui impose de partager l'effort.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du ministre, **M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis de l'enseignement scolaire**, après avoir relevé avec satisfaction la progression du budget de l'éducation nationale, a interrogé le ministre sur la mise en oeuvre du " nouveau contrat pour l'école " dont il a regretté le manque de lisibilité budgétaire et souligné les insuffisances pour ce qui concerne les études dirigées en classe de 5ème et le don d'ouvrages fondamentaux, sur les observatoires départementaux d'observation des flux scolaires, sur la réforme des bourses et la difficulté pour certaines familles d'assumer les frais de cantine, sur la sécurité des établissements scolaires et notamment les problèmes financiers posés aux communes par la rénovation des écoles, sur le régime d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, sur l'aménagement des rythmes scolaires qui risque d'installer l'inégalité entre les communes, dont la capacité financière et l'équipement en infrastructures sportives et culturelles sont extrêmement variables.



**M. James Bordas** a posé une question sur les enfants intellectuellement précoces et une autre sur les crédits destinés aux langues vivantes dans l'enseignement primaire.

**M. Claude Saunier** a souhaité des informations chiffrées sur les heures supplémentaires et leur résorption, estimé que la carte des zones d'éducation prioritaire devait être revue car elle ne correspondait plus à la réalité sociale et demandé comment l'aménagement des rythmes scolaires pouvait être concilié avec le pacte de stabilité sur les finances locales.

**M. Jean-Louis Carrère** s'est intéressé au maintien des écoles en zone rurale.

Après avoir rappelé que son groupe était favorable à un moratoire concernant les écoles rurales, déploré que les efforts budgétaires soient sans rapport avec l'importance de la fracture sociale -les redéploiements, en particulier, ne suffisent pas à améliorer l'encadrement dans le premier degré- et jugé très insuffisante la transformation en postes des heures supplémentaires, **Mme Hélène Luc** a insisté sur le problème des rythmes scolaires en souhaitant qu'il soit traité dans un cadre national, sur la réforme des bourses des collèves en soulignant la situation très difficile d'un certain nombre de familles dont les enfants sont privés d'une alimentation suffisante, sur l'accueil et l'encadrement des enfants de 2-3 ans, sur le recours aux contrats emplois-solidarité et aux appelés du contingent -mesure palliative qui ne va pas dans le sens d'une amélioration durable-, sur les économies budgétaires supplémentaires proposées par l'Assemblée nationale pour ce qui concerne l'enseignement scolaire.

**M. Pierre Laffitte**, après s'être félicité des conditions de mise en oeuvre du " nouveau contrat pour l'école ", a souligné que l'utilisation des technologies nouvelles et de l'audiovisuel (notamment de " la Cinquième ") devenait une réalité dans l'enseignement, qu'une " révolution mentale " était en cours dans les différentes catégories de per-

sonnels et que cette évolution plaidait en faveur de l'augmentation des crédits. Il a interrogé le ministre sur la filiale de " la Cinquième " chargée de mettre au point des produits éducatifs.

**M. Ivan Renar** a posé des questions sur la mise en sécurité des lycées, sur les résultats des sites d'expérimentation pour le développement des enseignements artistiques et sur l'éducation physique et sportive, avant de déplorer l'évolution des allocations d'IUFM.

**M. Franck Sérusclat** a demandé s'il était envisagé d'introduire les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement élémentaire et préélémentaire, avant d'évoquer le développement de " l'enseignement chez soi ", notamment grâce aux CD-ROM.

**M. Philippe Richert** est revenu sur les problèmes posés par la réforme du système des bourses de collèves et souligné que nombre de familles éprouveraient une certaine réticence à demander le secours du fonds social collégien. Il a défendu la position du ministre quant à la révision de l'allocation versée en IUFM et posé des questions sur la clarification des compétences dans le domaine des équipements sportifs, sur le reclassement des chefs d'établissement et sur les observatoires des flux scolaires.

**M. Henri Weber**, après avoir insisté à son tour sur les problèmes d'ordre psychologique que pouvait poser le recours au fonds social collégien, s'est inquiété, d'une part, des perspectives de résorption de l'auxiliariat et, d'autre part, d'un manque de sincérité dans la traduction budgétaire de la loi de programmation.

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

- le manque de lisibilité des documents budgétaires ne peut être imputé au ministre chargé de l'éducation : le cadre -qui manque de souplesse, il est vrai- en est fixé par les services du budget ;

- les crédits destinés aux études dirigées en 5ème ont été recalibrés car il est apparu que l'on pouvait réserver à la 5ème ce type d'aide aux élèves en difficulté, les autres sachant " se débrouiller seuls ", après la 6ème où ils ont bénéficié de telles études ;

- la mesure relative au don d'ouvrages fondamentaux n'est pas financée faute de crédits ;

- les observatoires de flux visent, au-delà de la simple information, à associer les élus locaux aux mesures relatives à la carte scolaire. Le maintien des classes rurales repose sur le redéploiement des moyens ;

- le ministre de la solidarité entre les générations est saisi du problème des bourses et des frais de cantine. Toutefois, le niveau des bourses étant sans rapport avec le montant des frais de cantine, il est difficile d'imputer à la réforme les difficultés rencontrées. Par ailleurs, le fonds social collégien, doté au total de 150 millions de francs en 1996, a été précisément créé pour faire face aux situations délicates (les chefs d'établissements privés qui ne peuvent être ordonnateurs de dépenses publiques doivent passer par l'inspection d'académie pour faire obtenir à leurs élèves le secours du fonds). L'inspection générale de l'éducation a néanmoins reçu mission d'enquêter sur le fonctionnement et la fréquentation des cantines. Il faut aussi rappeler que, dans l'ancien système, le montant d'une bourse et son coût de traitement étaient comparables, et que la réforme a entraîné des économies de gestion et le redéploiement de près de 400 emplois ;

- les crédits relatifs à la sécurité des bâtiments scolaires sont inscrits non au budget de l'éducation nationale, mais à celui des charges générales ;

- le système d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles a été mis au point du temps où le ministre de l'éducation nationale était M. Lionel Jospin. L'accord signé est imparfait mais il est respecté au poste près. En 1996, 14.619 instituteurs seront intégrés ;

- l'aménagement des rythmes scolaires ne relève certainement pas d'une décision nationale, car, de l'école du village à celle de banlieue, les situations particulières sont beaucoup trop différentes. Néanmoins, la logique nationale de l'éducation ne doit pas être perdue de vue et le ministre sera particulièrement vigilant sur ce point ;

- les enfants intellectuellement précoces doivent pouvoir bénéficier, dans le cadre des cycles du collège, de rythmes différentiels ; il n'est pas question de relancer ou de mettre en oeuvre pour eux des actions spécifiques ; ce n'est psychologiquement et socialement pas souhaitable pour les intéressés et il est en outre préférable de concentrer les moyens sur les besoins et notamment sur les élèves en " souffrance sociale " ;

- l'initiation aux langues vivantes en CE1 sera généralisée à la rentrée de 1996 ; en 1995, l'expérimentation aura concerné 20.000 cours élémentaires sur 30.000 ;

- les heures supplémentaires dans l'enseignement sont beaucoup trop nombreuses - de l'ordre de 850.000. Le projet de loi de finances pour 1996 réalise la quatrième opération de transformation d'heures supplémentaires en emplois. La base de valorisation est d'un emploi pour 20 heures supplémentaires ;

- la carte des zones d'éducation prioritaire ne reflète plus la réalité : une initiative en la matière sera annoncée lors du débat en séance publique du budget de l'enseignement scolaire.

- dans le domaine de l'utilisation des nouvelles technologies et de l'audiovisuel, une " révolution est effectivement en marche " dans l'enseignement. Elle représente un enrichissement mais ne doit pas conduire à remplacer l'écrit. L'interactivité ne sera au point que dans cinq à dix ans. Une initiative sera peut être prochainement annoncée quant à l'utilisation du réseau Internet. Le ministère de l'éducation nationale soutiendra la filiale de " la Cinquième ", mais n'entend pas devenir producteur de programmes audiovisuels. L'utilisation des nouvelles techno-

logies aux niveaux élémentaire et préélémentaire appelle des réserves et l'expérience de familiarisation à l'ordonnateur tentée par le Gouvernement de M. Laurent Fabius ne fut pas concluante. L' " enseignement chez soi " va sans doute connaître un large développement, notamment pour la formation continue ; il peut présenter aussi un intérêt pour les options rares qui ne peuvent être dispensées dans certains établissements ruraux ou de banlieue ;

- la commission Schléret a arrêté un plan pour la mise en sécurité des établissements scolaires, et défini une échelle des risques ; 12 milliards de francs de prêts à taux bonifié ont été dégagés ; la mission de l'Observatoire national sur la sécurité des bâtiments est étendue aux universités ;

- la présentation de l'annexe sur les enseignements artistiques serait jugée non conforme aux textes relatifs aux lois de finances ;

- 330 emplois sont mobilisés pour la culture dans le cadre de la politique des sites ;

- en application du protocole sur les chefs d'établissement, le reclassement des principaux de collèges de 3ème classe sera effectué au 31 décembre prochain ;

- des négociations vont être prochainement ouvertes sur la situation des maîtres-auxiliaires. La titularisation de ceux qui ont un " certain capital d'expérience " va être mise à l'étude, mais il ne faut pas faire naître un sentiment d'injustice chez ceux qui font l'effort de passer les concours d'accès à la fonction publique. Restera un problème, celui de la définition du statut du remplacement dans l'éducation nationale, car il y aura toujours des personnes à remplacer ponctuellement.

Le ministre a ensuite répondu aux questions portant sur les crédits de l'enseignement technique.

**M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement technique** s'est d'abord enquis de l'incidence de la nouvelle organisation pédago-

gique des collèges sur l'organisation des classes de 4ème et de 3ème technologiques et des conséquences de la réforme du système des bourses de collèges pour les élèves de ces classes.

Il s'est inquiété du sort réservé à la deuxième langue vivante dans les filières professionnelle et technologique, des conditions de mise en oeuvre des principales mesures du nouveau contrat pour l'école concernant ces filières lors de la dernière rentrée scolaire, et des mesures envisagées pour engager des travaux de sécurité d'urgence dans les établissements d'enseignement technologique et professionnel.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur un plan de recrutement des enseignants, sur les mesures prévues pour encourager la reconversion des professeurs de lycée professionnel et sur la mise en oeuvre des sections d'apprentissage et des classes d'initiation préprofessionnelles.

Il s'est en outre interrogé sur les perspectives d'une réforme de l'apprentissage et de la formation en alternance et sur un éventuel plan complémentaire relatif à l'enseignement technique et professionnel.

Il a enfin souligné les difficultés de " lisibilité " des crédits destinés à l'enseignement technologique et professionnel, ainsi que le manque d'ambition d'un budget qui ne propose que des crédits en stagnation et qui ne prévoit aucun emploi supplémentaire pour 1996.

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle**, a indiqué qu'il s'était efforcé ces dernières années de maintenir les emplois dans des sections qui étaient l'objet d'une véritable désaffection, et dont la situation aujourd'hui est en voie d'amélioration.

Il a ensuite estimé que le fonctionnement satisfaisant des classes de 4ème et de 3ème technologiques n'appelait pas de changements pour l'instant, faute de formules de

remplacement plus attractives, et a précisé que les bourses de collèges attribuées aux élèves de ces classes bénéficiaient d'une majoration, ces élèves étant éligibles, par ailleurs, au fonds social collégien ou au fonds social lycéen.

Il a indiqué que les sections d'apprentissage créées dans les lycées professionnels se mettaient en place " à bas bruit ", en dépit d'une réticence quelque peu doctrinale des syndicats mais à la satisfaction des intéressés : plus de 40 sections auraient ainsi été créées lors de la dernière rentrée scolaire.

Il a précisé que l'établissement d'un plan de recrutement des professeurs de lycées professionnels, mais aussi de l'enseignement général, entrerait dans le cadre de ses préoccupations et devait prendre en compte les perspectives d'évolution des effectifs des élèves et de l'orientation des étudiants.

Il a insisté sur l'importance d'une réforme de la filière technologique et professionnelle qui est aujourd'hui délaissée pour des raisons tenant à son organisation et à une valorisation insuffisante du rôle de l'entreprise.

Il a dénoncé à cet égard le maquis des formations, la multiplicité des sigles, les doublons des baccalauréats qui contribuent à rendre cette filière illisible et peu attractive pour les élèves.

Il a annoncé qu'une réforme de cette filière interviendrait en 1996, après les conclusions de la commission Faurox, afin de remédier à la désaffection qui touche l'enseignement technologique et professionnel.

Répondant à une question du **président Adrien Gouteyron**, il a enfin précisé que cette réforme concernerait aussi bien les filières courtes que les filières longues.

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président, puis de M. Jean Delaneau, vice-président.** - La commission a procédé à l'**examen** de la **pro-**

**position de résolution n° 349 (1994-1995) sur la proposition de directive portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 dite " télévisión sans frontière ".**

Dans son exposé introductif, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a présenté les enjeux de la négociation de révision de la directive 89-552 en rappelant, dans un premier temps, ses objectifs : la protection de la personne, celle des consommateurs, la promotion de l'industrie européenne des programmes audiovisuels.

Il a rappelé à cet égard que la directive 89-552 prévoit la diffusion d'une proportion majoritaire d'oeuvres européennes, 10 % du temps de diffusion devant être en outre consacrés à des oeuvres émanant de producteurs indépendants. Les Etats membres peuvent instaurer une obligation de production en faveur des producteurs indépendants à la place de cette dernière obligation de diffusion. La directive fixe par ailleurs un délai minimum entre la sortie en salle des oeuvres cinématographiques et leur diffusion à la télévision.

Le rapporteur a ensuite évoqué les progrès constatés par la Commission européenne dans l'application de la directive par les Etats membres : en 1991 et 1992, 66 % des diffuseurs de l'Union européenne ont respecté l'obligation de diffuser une proportion majoritaire d'oeuvres européennes. Il a relevé que les diffuseurs ne respectant pas les quotas n'étaient pas nécessairement en infraction et a rappelé la formulation insuffisamment rigoureuse des dispositions de la directive, en particulier :

- l'imprécision du critère de détermination de la compétence des Etats membres sur les diffuseurs ;
- le caractère insuffisamment normatif des quotas de diffusion ainsi que des obligations de financement ou de diffusion d'oeuvres émanant de producteurs indépendants ;
- la définition trop extensive de l'oeuvre audiovisuelle ;



- l'insuffisance des mécanismes sanctionnant la non application de la directive.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a estimé que ces insuffisances avaient contribué au maintien du cloisonnement du marché européen des programmes audiovisuels. Il a rappelé à cet égard que les films européens perdaient régulièrement des parts du marché des salles au profit de la production américaine, ainsi que le caractère national très marqué d'une large partie de la production audiovisuelle européenne.

Il a mis en relief les succès que remportait en revanche, sur le marché national comme à l'exportation, une production audiovisuelle française soutenue par un dispositif réglementaire plus strict que celui de la directive 89-552.

Il a estimé que ces bons résultats justifiaient l'amélioration significative de la directive et a souligné que le contexte diplomatique et juridique s'y prêtait avec la reconnaissance de l' " exception culturelle " dans le cadre de l'Uruguay round et la reconnaissance de la dimension culturelle du secteur audiovisuel par le Traité de Maasticht.

Il a souligné que cette conjonction de circonstances favorables ne semblait cependant pas avoir emporté l'adhésion d'une majorité d'Etats membres de l'Union européenne à l'idée de perfectionner le régime des quotas, et qu'en dépit de nombreux aspects positifs, les projets de révision actuellement discutés, l'un émanant de la Commission européenne, l'autre de la présidence espagnole du Conseil des ministres, apparaissaient inacceptables sur plusieurs points.

Parmi les aspects positifs, le rapporteur a relevé :

- l'énonciation de critères précis de détermination de la compétence des Etats membres sur les organismes diffuseurs ;

- l'obligation imposée aux Etats membres de se doter d'un système de sanctions et de mesures conservatoires applicables aux organismes relevant de leur compétence, en cas de violation des dispositions de la directive.

Il a ensuite mentionné les principaux points litigieux :

- l'extension du régime juridique de la diffusion télévisuelle aux nouveaux services interactifs " point à point ", et en particulier aux futurs services de vidéo à la demande, n'est pas prévue ;

- la question de la chronologie des médias (délais de diffusion à la télévision des oeuvres cinématographiques) n'est pas résolue de façon satisfaisante ;

- en ce qui concerne enfin les quotas de diffusion, si le caractère obligatoire des quotas est renforcé dans la proposition de la Commission, avec la suppression de la mention " chaque fois que cela est possible ", qui altère la portée du texte adopté en 1989, l'assimilation des émissions réalisées en plateau aux oeuvres européennes prises en compte pour le décompte de l'obligation de diffusion perdure, l'application des quotas aux heures de grande écoute n'est pas évoquée et, surtout, la Commission préconise la suppression des quotas à l'expiration d'une durée de dix ans.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a estimé cette dernière proposition inacceptable par la France. L'opposition, évoquée récemment par le ministre de la culture, du droit de veto à l'adoption par le Conseil d'un texte prévoyant l'abrogation à terme des quotas pourrait ainsi être justifiée.

Le rapporteur a estimé qu'il serait en revanche envisageable d'accepter de négocier l'insertion dans la directive d'une clause permettant aux Etats membres d'accorder, sous le contrôle de la commission, des dérogations à certains diffuseurs, à condition qu'en contrepartie de cette concession les Etats membres acceptent de raffermir le régime des quotas sur d'autres points : la définition de l'oeuvre audiovisuelle et l'application des quotas aux heures de grande écoute en particulier.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Mme Danièle Pourtaud** a exprimé son accord sur l'objectif d'améliorer le contenu de la directive 89-552 dite " Télévision sans frontière " dans le prolongement de l'exception culturelle obtenue à l'issue de la négociation commerciale multilatérale d'Uruguay et de la reconnaissance par le Traité de Maastricht du contenu culturel des services audiovisuels.

Elle a approuvé les positions exprimées par le rapporteur en ce qui concerne le renforcement du régime juridique des quotas de diffusion, en particulier s'agissant de la définition des oeuvres audiovisuelles, du régime des chaînes thématiques, de la diffusion aux heures de grande écoute, et a insisté sur l'importance de ne pas entrer dans une logique de suppression des quotas.

Elle a par ailleurs relevé la nécessité d'étendre l'application de la directive aux nouveaux services interactifs en élaborant une définition précise de ceux-ci, ainsi que la nécessité de décompter le délai pendant lequel la diffusion télévisuelle d'une oeuvre cinématographique n'est pas autorisée à partir de la première diffusion en salle dans l'Etat membre dont relève le diffuseur intéressé.

Elle a enfin souhaité que la résolution du Sénat lance un appel au renforcement de l'industrie des programmes.

**M. Michel Pelchat**, se déclarant en accord avec le rapporteur sur la nécessité d'introduire dans la directive la notion d'heures de grande écoute, de resserrer la définition des oeuvres audiovisuelles, et de sanctionner rigoureusement le non respect de la directive, compte tenu de la multiplication des infractions susceptible d'accompagner le développement prochain des capacités de diffusion, a estimé que la création d'une instance européenne de régulation de l'audiovisuel serait de nature à faciliter l'application de la directive.

**M. Ivan Renar** a exprimé son opposition aux propositions de révision discutées par le Conseil des ministres de l'Union européenne et estimé que le rapport présenté à la

commission n'insistait pas assez sur leurs insuffisances au nombre desquelles il a cité, en particulier, l'évolution du régime des quotas, la définition de l'oeuvre audiovisuelle et l'octroi de possibilités accrues d'effectuer des coupures publicitaires dans les oeuvres diffusées.

Il a estimé que le rapport ne présentait pas de propositions susceptibles de donner un caractère offensif à la promotion des industries européennes des programmes et jugé que la position française serait plus forte dans la négociation si des propositions étaient présentées dans cet esprit.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a présenté les précisions suivantes :

- les membres de la commission expriment des positions très proches sur le fond du dossier de révision de la directive. Certains toutefois souhaitent adopter une démarche dure quand d'autres se montrent plus ouverts à l'idée d'un compromis ;

- il serait nécessaire d'élaborer une définition des services interactifs de télévision mais la proposition de résolution, qui définit des orientations politiques, ne peut entrer dans la discussion des solutions juridiques envisageables ;

- en ce qui concerne les chaînes thématiques, la proposition de résolution souligne la nécessité de conserver la maîtrise des Etats membres sur la mise en place nationale d'un régime juridique spécifique, ainsi que la nécessité de calculer l'obligation d'investir dans la production européenne sur la base du chiffre d'affaires des diffuseurs et non sur celles de leur budget de programmation.

Il a également noté :

- que son rapport, consacré à la révision de la directive 89-552, n'abordait pas le domaine des incitations financières à la production audiovisuelle, traité par l'Union européenne dans le cadre du programme

**MEDIA II** approuvé par le Conseil des ministres en juin dernier ;

- que la création éventuelle d'un organe européen de régulation de la diffusion télévisuelle mériterait un large débat afin d'éclairer sa compatibilité avec la structure institutionnelle de l'Union européenne ainsi que l'influence qu'il pourrait avoir à l'égard du secteur français de la communication audiovisuelle ;

- que la possibilité, reconnue par la directive, d'édicter des mesures nationales plus restrictives que les règles européennes, permettait de maintenir le régime français des interruptions publicitaires.

**La commission a ensuite adopté la proposition de résolution proposée par son rapporteur.**

Elle a fixé au lundi 6 novembre, à 17 heures, le délai-limite de dépôt des amendements sur la proposition de résolution adoptée par elle et au mercredi 8 novembre, à 10 heures, la date d'examen de ces amendements par la commission.

Au cours de la même réunion, la commission a **décidé de proposer la candidature de M. Michel Pelchat pour siéger au conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou.**

**Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée,** la commission a entendu **M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture,** sur les **crédits de la culture et de la communication inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

En introduction à son exposé, le ministre a souligné que l'engagement pris par le chef de l'Etat de porter le budget de la culture à 1 % du budget de l'Etat avait été tenu. Au total les crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 atteindront 15,54 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Un effort particulier est consenti en faveur des crédits d'intervention qui bénéficieront de 405 millions de francs de mesures nouvelles (+ 10 %) ; les crédits d'investissement seront localisés prioritairement hors de Paris et de l'Île-de-France, la proportion de ces crédits bénéficiant à la province atteignant 2/3 du total ; le ministère de la culture participera par ailleurs à l'effort de rigueur en réduisant de 8,5 % ses moyens de fonctionnement.

Ces moyens permettront la définition d'une nouvelle politique culturelle ordonnée autour de trois priorités : faire de la culture un instrument de réduction de la fracture sociale, et du rééquilibrage entre Paris et la province, contribuer à la rationalisation et à la modernisation de l'Etat. Seront par ailleurs poursuivis l'effort de modernisation des grandes institutions culturelles engagé ces dernières années et la recherche d'une plus grande efficacité des interventions du ministère.

100 millions de francs de mesures nouvelles seront affectés à la réduction de la fracture sociale. 25 projets pilotes seront entrepris dans des quartiers en difficulté et s'inscriront dans le cadre des contrats de ville. Ils devront revêtir un caractère exemplaire et contribuer à favoriser une meilleure intégration des jeunes dans la société. Les structures de diffusion culturelles (orchestres, centres dramatiques nationaux, scènes nationales, fonds régionaux d'art contemporain) seront incités à rechercher et à conquérir de nouveaux publics, notamment dans les zones rurales et dans les communes petites et moyennes. Il importe en effet de veiller à un développement harmonieux de la culture en province et d'éviter une concentration excessive de l'effort culturel dans les capitales régionales. La relance de la politique de développement des enseignements artistiques participe également de cette priorité. De véritables expériences de temps partagé seront mises en place en collaboration avec l'éducation nationale.

L'accent sera mis également sur l'aménagement culturel du territoire. La diminution sensible des charges

induites par les grands travaux parisiens (- 800 millions de francs en 1996) autorisera un redéploiement de l'intervention de l'Etat hors de la capitale et de la région Ile-de-France. Les investissements en province bénéficieront de 2 milliards de francs en 1996, soit 2/3 du budget d'investissement du ministère. Une dotation exceptionnelle de 400 millions de francs en crédits de paiement permettra par ailleurs de rattraper le retard observé ces dernières années en matière de couverture des autorisations de programme.

Dans le domaine du patrimoine, cette orientation justifie la priorité accordée à la rénovation et à la mise en valeur du patrimoine rural, du patrimoine industriel et des parcs et jardins. Les grands travaux en région engagés en 1995, dont la vocation est de permettre l'édification d'institutions culturelles de référence hors de la région parisienne, bénéficieront de 88 millions de francs. Les équipements de proximité ne seront pas négligés pour autant : 52 millions de francs seront affectés au doublement des " relais-livres " en zone rurale et à l'augmentation sensible du nombre de " cafés-musique ".

La rationalisation et la modernisation de l'action de l'Etat passent par le transfert des compétences exercées par le ministère de l'équipement en matière d'architecture au ministère de la culture, ainsi que par l'élargissement des compétences du ministère de la culture aux responsabilités exercées par l'Institut national de l'audiovisuel en matière de dépôt légal, aux activités de production musicale de Radio France autorisant la définition d'une politique unifiée pour les orchestres symphoniques et les festivals, et à la SEPT-Arte, afin de favoriser un renforcement de la collaboration de cette chaîne avec les institutions culturelles. C'est enfin tout naturellement que la Cité des sciences et de l'industrie rejoint, sous la tutelle du ministre de la culture, l'ensemble des établissements implantés sur le site de La Villette.

L'Etat poursuivra également la modernisation des grandes institutions culturelles. En 1996, cet objectif trou-

vera sa traduction dans la montée en charge des coûts de fonctionnement de la Cité de la musique dont le musée doit être prochainement inauguré, dans la remise à niveau de la dotation budgétaire affectée à l'Opéra national de Paris dont la responsabilité a été récemment confiée à Hugues Gall, et dans l'affectation à la Bibliothèque nationale de France des moyens en personnels et en fonctionnement nécessaires à son ouverture au public à l'automne prochain. La rénovation des façades et le réaménagement du Centre Georges Pompidou seront poursuivis, de même que la restauration du Musée Guimet et celle du Grand Palais, dont une mission de réflexion sera chargée de préciser les futures conditions d'utilisation. Des travaux de sécurité seront par ailleurs engagés au Théâtre de l'Odéon, un nouvel élan sera donné à la restauration du site de Versailles dans le cadre d'un plan pluriannuel, enfin les travaux nécessaires à l'affectation d'une troisième salle à la Comédie française, située dans le Carrousel du Louvre, seront conduits avant son ouverture prévue à la fin de l'année 1996.

Dans le même temps, le ministère de la culture prévoit d'accroître les effectifs de surveillants affectés aux musées nationaux afin de renforcer la sécurité des oeuvres, et de dégager les crédits d'acquisition qui permettront à la direction des musées de France de faire face à l'arrivée à échéance, au cours de l'année prochaine, des premiers refus de certificats autorisant la sortie des biens culturels hors de France en application de la loi du 31 décembre 1992 relative aux biens soumis à certaines restrictions de circulation. Cet effort conditionne en effet la crédibilité du nouveau dispositif de protection du patrimoine national puisque, comme l'a rappelé le ministre, un nouveau refus ne peut être opposé une seconde fois à la sortie d'un même bien, contraignant l'Etat, s'il souhaite maintenir celui-ci sur son territoire, à le faire entrer dans les collections publiques.

Enfin, les actions conduites en faveur de la lecture publique seront intensifiées grâce à la définition d'un plan



d'action pluriannuel, et un effort particulier sera consacré au développement des industries du contenu multimédia, grâce notamment au doublement des crédits du fonds d'aide à l'édition de produits multimédia et à la mise en place du projet Métafort, associant création artistique et nouvelles technologies, à Aubervilliers.

Concluant sa présentation des crédits de la culture, le ministre a estimé que la nouvelle politique culturelle traduisait des objectifs à la fois difficiles et ambitieux mais révélait des choix dépourvus d'ambiguïté.

Le ministre a ensuite présenté les crédits de la communication.

En ce qui concerne les aides à la presse, un effort important est consenti en vue de la mise en oeuvre des mesures annoncées par le précédent Gouvernement. Les modalités suivantes ont été retenues :

- abaissement des charges sociales des porteurs de presse (taux de 0 % pour la presse quotidienne nationale, de 4 % pour les autres quotidiens et assimilés) ;

- augmentation de 50 % des crédits des deux fonds d'aide aux quotidiens nationaux et locaux à faibles ressources publicitaires ;

- création d'un fonds d'aide à l'investissement de la presse dans le multimédia, doté de 20 millions de francs ;

- prorogation de deux ans des plans sociaux pour les quotidiens régionaux à compter du 1er janvier 1996 ;

- création d'un fonds d'aide aux hebdomadaires régionaux (5 millions de francs) ;

- abattement sur la base de la taxe professionnelle acquittée par les diffuseurs de presse permettant une exonération moyenne de 2.000 francs par diffuseur.

Le montant total des aides directes s'établit ainsi à 287,8 millions de francs, ce qui représente une hausse de 8,8 %, par rapport au budget voté de 1995.

En ce qui concerne les organismes de l'audiovisuel public, le projet de budget traduit un souci de rigueur, sans qu'il en résulte une altération de la part de financement public des entreprises et sans que le développement de celles-ci soit altéré, pourvu qu'elles fassent preuve d'une rigueur accrue dans leur gestion.

Les crédits sont en augmentation de 2,9 %, taux supérieur à l'augmentation prévue du niveau des prix. Le niveau du financement public est stable : 74,6 % du budget des organismes contre 75,5 % en 1995 ; la part de la redevance progresse de 63,9 % contre 62,7 % en 1995, son taux étant augmenté de 4,5 %.

En revanche, les crédits budgétaires diminuent de 14,3 % en raison de la suppression de la subvention d'investissement financée en 1995 sur les recettes des privatisations.

Quant aux autres ressources, assurées par la publicité, le parrainage et les recettes commerciales diverses, elles progressent de 5,8 %. La progression de la seule publicité est fixée à 7,7 % par rapport au budget voté de 1995. Cependant, par rapport aux recettes effectives prévues en 1995, la progression des recettes publicitaires de France 2 sera de 2,2 % seulement, les recettes de France 3 étant en léger recul.

Il est demandé aux sociétés d'effectuer des économies de 230 millions de francs afin de financer par redéploiement une partie des 518 millions de francs de mesures nouvelles prévues.

Ces dispositions permettront la poursuite du développement du secteur public de la communication audiovisuelle et notamment :

- la réalisation des actions décidées par le conseil de l'audiovisuel extérieur de la France, dont la poursuite du plan de développement de RFI ;

- l'enrichissement des programmes de France 2, France 3, la Sept/Arte, la Cinquième et Radio-France ;

- la modernisation du système d'archives de l'INA et la poursuite de la mise en oeuvre du dépôt légal.

L'effort de rigueur demandé aux chaînes passera par la compression des charges de fonctionnement, en particulier en ce qui concerne les coûts de diffusion, par la restructuration, par l'évolution des grilles de programmes, ainsi que toutes réformes dont l'opportunité apparaîtra à l'issue de l'audit qui vient d'être lancé.

Le ministre a ensuite indiqué que la convention collective des personnels de l'audiovisuel public était en cours de renégociation, conformément à l'accord salarial conclu avec les syndicats à l'issue des grèves de juin dernier, et qu'un projet de loi renforçant les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) était en cours d'élaboration. Il pourrait comporter les éléments suivants :

- l'octroi au CSA d'un avis consultatif sur les projets de loi relatifs à la communication audiovisuelle,

- l'accroissement de ses pouvoirs régulateurs dans le cadre de conventions passées avec les diffuseurs,

- l'élaboration de règles déontologiques par le CSA en concertation avec les intéressés,

- un rôle accru du CSA dans l'élaboration des cahiers des charges des chaînes publiques.

S'agissant enfin de l'industrie des programmes, le ministre a indiqué que le projet de loi en cours de préparation sur les expérimentations de services d'information nouveaux devrait favoriser le développement des programmes, objectif auquel concourent par ailleurs les projets de création de chaînes thématiques élaborés par les organismes publics ainsi que le renforcement du compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP).

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

**M. Jean-Paul Hugot, rapporteur pour avis des crédits de la communication audiovisuelle, se déclarant satisfait d'un budget axé sur le renouvellement du secteur public et traduisant l'intérêt actif des pouvoirs**

publics à l'égard d'un secteur en pleine évolution, a posé les questions suivantes :

- dans quelle mesure les parlementaires seront-ils associés à l'audit des organismes publics ?

- est-il envisageable d'améliorer le rendement de la redevance et le niveau des remboursements d'exonérations ?

- les succès d'audience de France 3 ne risquent-ils pas de rendre la chaîne plus dépendante des ressources publiques et d'induire ainsi une dérive progressive de la programmation ?

- les propositions présentées ici et là de fusionner Arte et la Cinquième présentent-elles un intérêt, le fonctionnement de leur groupement d'intérêt économique (GIE) peut-il être amélioré ?

- l'éducation de la sensibilité trouve-t-elle toute sa place dans les programmes des chaînes ?

- un équilibre satisfaisant peut-il être trouvé entre la nécessité de préserver la diversité du paysage radiophonique de la bande FM et celle de permettre le renforcement des réseaux ?

**M. Alain Gérard, rapporteur pour avis des crédits de la presse**, notant que le projet de budget traduisait largement les mesures proposées dans le cadre du plan d'aide à la presse défini en mai 1995, a demandé si l'augmentation du prix du papier, mal compensée par la progression attendue des recettes publicitaires de la presse, ne justifierait pas l'octroi d'une aide spécifique.

Il a aussi interrogé le ministre sur :

- les conséquences économiques pour les organes de presse d'une éventuelle suppression de l'abattement fiscal consenti aux journalistes ;

- les modalités prévues pour la mise en oeuvre d'un abattement sur la taxe professionnelle des diffuseurs de presse ;

- l'absence dans le projet de budget de mesures en faveur d'un nouveau plan de modernisation des nouvelles messageries de la presse parisienne ;

- le lancement d'une négociation entre la presse et la Poste afin de redéfinir la contribution de la Poste au transport des produits de presse.

**M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis des crédits du cinéma et du théâtre dramatique**, après avoir rendu hommage au travail accompli par son prédécesseur, M. Jacques Carat, a interrogé le ministre sur les suites qu'il entendait réserver aux conclusions du groupe de travail constitué par M. Jacques Toubon sur la réforme du système de financement du cinéma, d'une part, et à celles formulées par M. Jean-Michel Galabert, président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur le système de fixation du prix des places de cinéma, d'autre part. Il s'est inquiété des conséquences que pourrait avoir la multiplication des multiplexes sur le maintien des salles de cinéma implantées dans les centres-villes ou dans les petites communes situées dans leur zone de chalandise, et a craint que la simple reconduction de la dotation de fonctionnement attribuée au Centre national de la cinématographie ne permette plus à cet établissement de remplir correctement sa mission.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs demandé au ministre de lui indiquer si l'affectation du Théâtre de l'Odéon au Théâtre de l'Europe serait confirmée après sa rénovation. Il a enfin estimé que la faible progression des crédits consacrés à l'aide aux auteurs dramatiques serait insuffisante pour contribuer efficacement à soutenir la création.

**M. Robert Castaing**, citant l'exemple de sa commune de Lectoure dans le Gers, a demandé au ministre si des conventions de développement culturel ne pourraient être signées directement entre l'Etat et les villes qui, sans être

de grandes villes, ont une politique culturelle active et un patrimoine important.

**M. Ivan Renar** s'est félicité de la priorité accordée à la réduction de la fracture sociale, notant que les inégalités culturelles observées en France étaient plus sociales que géographiques. Il a demandé au ministre de lui préciser si le " 1 % culturel " était atteint à structures constantes ou grâce aux transferts budgétaires induits par l'élargissement des compétences du ministère, et a attiré son attention sur la nécessité de respecter les engagements votés par le Parlement en cours de gestion, tant les conséquences des régulations budgétaires s'étaient révélées fâcheuses pour la vie culturelle locale. Il a souhaité disposer d'un premier bilan de l'expérience conduite sur une vingtaine de sites en matière d'enseignements artistiques, et a indiqué sa préférence pour la solution qui consisterait à reconnaître la musique et les arts plastiques comme des matières à part entière de l'enseignement scolaire. Regrettant que le spectacle vivant reste le " parent pauvre " de la culture, il a par ailleurs fait observer qu'il restait encore beaucoup à faire pour que l'ensemble des Français puissent assister à un concert, 14 millions de personnes étant encore situées en dehors du rayon d'action d'un orchestre symphonique.

Abordant ensuite les problèmes de la communication, **M. Ivan Renar** a estimé que, compte tenu des menaces qui pesaient sur la presse d'opinion et de l'augmentation du coût du papier de presse en 1995, il serait nécessaire d'augmenter l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires.

Il a rappelé son opposition au financement du secteur public audiovisuel par la redevance et demandé qu'une réflexion soit engagée sur la possibilité de répartir les ressources publicitaires entre le secteur public et le secteur privé par l'intermédiaire d'une régie globale. Un tel système pourrait permettre une meilleure qualité des programmes. Celle-ci est actuellement tirée vers le bas par TF1, à qui il serait justifié d'imposer, ainsi qu'aux autres

chaînes privées, des obligations de service public. Il a enfin estimé insuffisant l'effort consenti en faveur de la production française, rappelant les difficultés de la société française de production, et a demandé pour quelles raisons la gestion de la chaîne éducative n'avait pas été confiée à Arte.

**M. Pierre Laffitte** s'est félicité du lancement d'un audit des organismes de l'audiovisuel public et a demandé que le Parlement y soit associé, notant que la commission étudiait actuellement les problèmes que pose la convergence entre la communication audiovisuelle et les télécommunications. Il a estimé par ailleurs nécessaire qu'une action forte en faveur des programmes, notamment dans le domaine du multimédia, soit lancée rapidement. Il a approuvé, à cet égard, la mise en place d'un fonds de financement de la création multimédia et a insisté sur l'utilité sociale de cette nouvelle activité.

Puis, observant que la volonté de renforcer les interventions du ministère en province serait contrariée par le poids de l'héritage, il s'est prononcé en faveur d'une décentralisation de certains moyens de fonctionnement de la Cité des sciences et de l'industrie, de l'Institut national de l'audiovisuel, que la ville de Cannes serait prête à accueillir, du Palais de l'Image ou de l'Institut de formation et d'enseignement de l'image et du son (FEMIS).

**M. Franck Sérusclat** s'est félicité du retrait de l'amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui tendait à supprimer les créations de postes nécessaires à l'ouverture de la Bibliothèque nationale de France. Indiquant que la rapidité des progrès observés dans les nouvelles technologies de l'information étaient susceptibles d'engendrer de nouvelles fractures sociales, il a regretté que ne soit pas clairement défini un programme d'actions coordonnées en ce domaine. Il a par ailleurs estimé que le ministère ne pouvait se désintéresser de la culture scientifique et technique qui constituait une nouvelle composante de la culture.

Il a aussi insisté sur la défense du pluralisme de la presse alors que la prise de contrôle par Havas des activités d'Alcatel dans la communication illustre la rapidité des concentrations dans ce secteur.

Il a enfin exprimé l'idée que le CSA devait jouer un rôle dans la régulation des autoroutes de l'information.

**M. Jack Ralite** a estimé que les amendements votés par la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui faisaient supporter par le seul budget de la culture le quart des économies de 4 milliards de francs préconisées, avaient posé avec une particulière gravité la question de la légitimité de la politique culturelle. Dans ce contexte, il s'est félicité de la " sanctuarisation " du budget de la culture annoncée par M. Michel Péricard. Rejoignant les propos de M. Franck Sérusclat sur les nouvelles technologies de l'information, il a souligné que la France avait un défi à relever pour permettre à sa langue et à sa culture d'exister sur les autoroutes de l'information : sur le réseau Internet, 90 à 95 % des serveurs sont aujourd'hui américains.

Il a aussi jugé que les crédits qui devaient être engagés en faveur de la production européenne dans le cadre du programme Média II (141 millions d'écus sur cinq ans) étaient très insuffisants et a noté que la prochaine remise en cause du fonctionnement des instruments traditionnels de régulation de la communication audiovisuelle justifierait le lancement d'un débat sur les moyens d'adapter ceux-ci aux conditions nouvelles de la diffusion.

**Mme Danièle Pourtaud** a estimé nécessaire de renforcer les dispositions de la directive " télévision sans frontière " à l'occasion de sa révision, en particulier sur deux points : l'introduction de la notion d'heures de grande écoute dans la réglementation européenne et la définition plus stricte de la notion d'oeuvres audiovisuelles. Elle a aussi demandé que soient insérées dans la directive des dispositions incitant à la circulation des oeuvres audiovisuelles en Europe.



**M. James Bordas** a souhaité obtenir des précisions sur les mesures inscrites dans le plan de développement du livre et de la lecture publique, et sur la contribution des collectivités territoriales à cet objectif.

**M. Jean-Paul Hugot** s'est inquiété de rumeurs portant sur le transfert du Cadre noir de Saumur à Versailles dans la perspective de la reconstitution du domaine de la Couronne. Il a estimé que la sensibilisation du public au patrimoine contribuait également à la réduction de la fracture sociale et a regretté la diminution des crédits affectés aux classes du patrimoine par le projet de loi de finances.

Il a enfin interrogé le ministre sur le calendrier de la création de la fondation du patrimoine, destinée à mobiliser les acteurs publics et privés en faveur de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine de proximité.

En réponse aux intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- l'audit des télévisions et des radios publiques est une procédure administrative sur le déroulement de laquelle les parlementaires recevront des informations avant d'être associés au choix des réformes qui pourraient en résulter ;

- l'Etat a fait un effort significatif en 1994 et 1995 afin d'augmenter les remboursements d'exonérations de redevance, il ne semble pas possible de faire mieux dans un avenir proche ;

- il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences de la multiplication des multiplexes sur le secteur de l'exploitation cinématographique. Les premières analyses démontrent cependant que l'ouverture de ces nouvelles salles induit une augmentation nette de la fréquentation proche de 20 %, mais qu'elle engendre effectivement des transferts de clientèle, estimés entre 10 et 25 % par les exploitants qui en sont victimes. Le ministère de la culture suit avec attention le développement des multiplexes ; d'ores et déjà cependant, le centre national de la cinématographie accorde des aides à la modernisation des exploitations indépendantes implantées dans les villes moyennes

ou des salles classées " art et essai " qui devraient aider ces exploitations à lutter contre cette nouvelle forme de concurrence ;

- la réglementation actuellement applicable à la fixation du prix des places de cinéma pose un problème de rémunération des droits d'auteur. Un projet de loi, inspiré des conclusions du rapport Galabert, est actuellement en cours d'élaboration ;

- l'aide publique aux auteurs dramatiques progressera en 1996 de 5,6 % ;

- les travaux de rénovation engagés au théâtre de l'Odéon visent à assurer sa conformité avec les normes de sécurité et à aménager une seconde salle d'une capacité de 200 places. Pendant la durée des travaux, le théâtre de l'Europe sera accueilli dans des locaux appartenant à l'Etat, situés boulevard Berthier ;

- la reconduction des crédits du centre national de cinématographie n'entamera pas ses capacités d'action. Elle traduit la priorité accordée, en période de restrictions budgétaires, à la création, les aides à la production bénéficiant de 140 millions de francs de mesures nouvelles ;

- la signature progressive de contrats d'objectifs pluriannuels entre l'Etat et les communes doit permettre de parachever la décentralisation culturelle. Cette évolution, engagée dès 1995 avec les villes de Bordeaux et de Toulouse, doit également pouvoir bénéficier aux communes petites et moyennes qui le souhaitent ;

- le franchissement du cap symbolique du " 1 % culturel " est autorisé, à part égale, par l'importance des mesures nouvelles dont bénéficie la culture (un milliard de francs) et par les transferts budgétaires liés à l'élargissement des compétences du ministère ;

- des contraintes nouvelles en matière de tournées seront imposées à compter de 1996 aux orchestres régionaux et aux centres dramatiques nationaux afin d'amélio-

rer la diffusion des spectacles dramatiques ou des concerts symphoniques dans les communes petites ou moyennes ;

- le théâtre, qui bénéficiera en 1996 de 1,5 milliard de francs de subventions budgétaires (+ 4,5 %), ne peut légitimement être considéré comme le parent pauvre de la culture ;

- les recettes commerciales de France 2 vont atteindre 43 % de ses recettes en 1996, ce qui représente un pallier qu'il faudra sans doute abaisser à l'avenir. Quant à France 3, ses recettes commerciales diminueront par rapport au résultat de 1995 ;

- il ne paraît pas opportun de verser une part de la redevance au GIE constitué par Arte et par la Cinquième. En ce qui concerne l'éventuelle fusion de ces deux chaînes, l'audit fournira des éléments d'appréciation. En tout état de cause, il n'est pas possible de dessiner des évolutions dans ce domaine sans en avoir préalablement informé la partie allemande, très attachée à la parité franco-allemande et à l'indépendance éditoriale d'Arte. Il faut aussi tenir compte du fait que le rapprochement des deux chaînes, impliquant celui de leur ligne éditoriale, conduirait vraisemblablement à l'appauvrissement des programmes d'Arte. Quant au bilan du GIE, une collaboration plus active entre les deux chaînes serait nécessaire pour l'améliorer ;

- En ce qui concerne la violence dans les programmes des chaînes, le CSA a constaté quelques dérapages récents. Une réflexion sera engagée à cet égard dans le cadre de la préparation du projet de loi sur les pouvoirs du CSA ;

- la loi du 1er février 1994 a permis l'extension des grands réseaux radiophoniques de la bande FM, le Gouvernement s'attache de son côté à maintenir l'aide aux radios associatives ;

- le prix du papier de presse a retrouvé en 1995 son niveau de 1989. le Gouvernement a choisi d'augmenter les aides structurelles à la presse plutôt que de créer une aide

conjoncturelle au papier de presse. Au demeurant, la presse elle-même est divisée sur l'opportunité d'une telle aide ;

- la suppression de l'avantage fiscal accordé aux journalistes aurait augmenté de plus de 10 % les charges salariales des entreprises de presse, la question pourrait être posée dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité ;

- l'ensemble de la filière presse bénéficie actuellement d'exonérations de taxe professionnelle qu'il est justifié d'étendre aux 35.000 diffuseurs. Les modalités retenues aboutiraient à la fixation d'un abattement moyen de 2.000 francs, à la discrétion des assemblées délibérantes des collectivités locales. Ces exonérations ne seront pas compensées par l'Etat, conformément à la pratique pour le reste de la filière presse ;

- le coût de la distribution de la presse par les NMPP a diminué de 14 % à 9 % du prix de vente des journaux. Un nouveau plan de modernisation pourrait être lancé en 1996 ;

- une table ronde va être réunie en novembre afin de fixer l'évolution de l'aide de la Poste et le réajustement de la participation de la presse au transport postal. Par ailleurs, une mission de l'inspection des finances va évaluer le coût exact du transport postal dont la presse ne supporte actuellement qu'un tiers ;

- il est excessif de considérer que le paysage audiovisuel français est sinistré : la France est le seul pays au monde à disposer à la fois d'une chaîne culturelle et d'une chaîne éducative ;

- le projet de budget prévoit l'inscription de 10 millions de francs supplémentaires sur les fonds d'aide à la presse à faible ressource publicitaire, ce qui marque un effort significatif en faveur du pluralisme de la presse. Le rachat des activités de presse d'Alcatel par Havas n'altère pas le pluralisme mais permettra en revanche de constituer un pôle français efficace face à la concurrence internationale ;

- en ce qui concerne la révision de la directive " Télévision sans frontière ", la présidence espagnole du Conseil des ministres vient de proposer un compromis inacceptable. La France souhaite obtenir le maintien de la pérennité du système des quotas. Si les Etats membres étaient autorisés à accorder des dérogations aux obligations de diffusion, cette faculté ne devrait concerner que les chaînes nouvelles. Le Parlement européen rendra à la mi-décembre un avis sur les propositions de révision, il semble que les deux rapporteurs désignés par lui se préparent à s'aligner sur le texte proposé par l'Espagne, l'un d'eux pourrait cependant proposer la suppression de la clause limitant à dix ans la durée d'application des quotas.

Il semble par ailleurs peu probable que la France obtienne l'introduction de la notion d'heures de grande écoute dans le texte, cette disposition n'existant que dans notre pays, elle tente en revanche d'obtenir une meilleure définition de l'oeuvre audiovisuelle ;

- face au risque d'hégémonie des programmes américains sur les autoroutes de l'information, le Gouvernement a lancé plusieurs initiatives. Plus de 200 projets d'expérimentation sont en cours d'instruction et les administrations travaillent au montage de projets concernant l'emploi, la santé et l'éducation qui pourraient contribuer à réduire la fracture sociale ;

- l'établissement de liens entre la science et la culture constitue incontestablement une perspective d'avenir et sera favorisé par le rattachement de la Cité des sciences et de l'industrie au ministère de la culture. S'il paraît difficile de concevoir de décentraliser cet établissement public, il convient de veiller à accroître sa capacité de diffusion et de rayonnement ;

- le plan de développement en faveur du livre et de la lecture publique comporte une cinquantaine de mesures destinées à soutenir l'économie du livre et à favoriser sa diffusion, notamment par un renforcement du réseau des librairies et des bibliothèques publiques. Le ministère pré-

pare actuellement un projet de loi sur les bibliothèques qui permette d'encourager en ce domaine les regroupements communaux.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle**, de **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat à la recherche et de M. Jean de Boishue, secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur**, sur le projet de loi de finances pour 1996 (crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Dans une déclaration liminaire, **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle** a indiqué que le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme celui de l'enseignement scolaire, avait été établi selon trois principes : mobilisation des moyens existants, concentration des moyens nouveaux sur les besoins les plus urgents, et transparence. Il a ensuite présenté les orientations du budget de l'enseignement supérieur en précisant qu'avec 44,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, y compris les crédits de recherche universitaire relevant du Bureau civil de recherche et de développement (BCRD), les crédits enregistreraient une forte progression de 4,1 %, plus de deux fois supérieure à celle du budget de l'Etat. Cette augmentation, proche de celle de l'an dernier, doit être appréciée en fonction d'une faible augmentation des effectifs étudiants qui devrait être, selon les prévisions, de 1 % à la rentrée 1996, contre 3,5 % à la dernière rentrée. Il a ensuite indiqué qu'il s'opposerait avec vigueur à toute initiative tendant à supprimer des emplois.

Les crédits pour 1996 autorisent la création ou la consolidation de 1.722 emplois dont 1.344 d'enseignants, ce qui permettra d'améliorer l'encadrement 738 emplois étant consacrés à l'accueil des étudiants supplémentaires (450 enseignants chercheurs, 150 agrégés et 138 équivalents emplois réservés à des professeurs associés à temps partiel) et de consolider l'intégralité des moyens supplémentaires attribués à l'enseignement supérieur au cours des dernières années.

En outre, 378 emplois de personnels non enseignants seront créés, contre 215 en 1995, ces créations intervenant pour 60 % dans des catégories A et B.

Les subventions de fonctionnement aux établissements et aux bibliothèques universitaires augmentent de 170 millions de francs. Abstraction faite de la revalorisation des heures complémentaires, l'augmentation de ces crédits est de 135 millions de francs, contre 66 millions de francs en 1995, les crédits de fonctionnement des bibliothèques progressant de 28 millions de francs, 45 emplois y étant créés et 16 millions de francs d'investissements étant affectés à l'informatisation des collections.

Le ministre a ensuite indiqué que ce budget marquait une priorité en faveur de l'aide sociale aux étudiants et de leurs conditions de vie : 601 millions de francs supplémentaires seront consacrés aux bourses et aux oeuvres universitaires, ce qui porte le total des crédits correspondants à près de 8 milliards de francs, soit une progression de 8,1 %.

Les crédits de bourses augmenteront ainsi de 482 millions de francs, contre 420 millions de francs en 1995 et permettront de prendre en compte l'augmentation du nombre d'étudiants bénéficiaires et l'évolution des prix.

Le budget des oeuvres universitaires augmente pour sa part de 119 millions de francs (+ 7,4 %) et porte principalement sur l'entretien et la maintenance des cités et restaurants universitaires.

La sécurité des locaux universitaires est également prioritaire : 3 milliards de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement permettront d'engager des opérations nouvelles de construction équivalentes à un cinquième des contrats de plan et à assurer une mise en sécurité des bâtiments universitaires, notamment pour les constructions amiantées conçues il y a plusieurs décennies.

Les crédits de maintenance, hors musées, augmenteront ainsi de 100 millions de francs soit une progression de 16 % par rapport à 1995.

Le ministre a souligné que les crédits de recherche universitaire progressaient de 27 millions de francs en autorisations de programme et 35 millions de francs en crédits de paiement, la part de la recherche universitaire dans le total des autorisations de programme du BCRD augmentant de 8,2 %, contre 7,9 % en 1995 et 7,1 % en 1994.

Il a ensuite abordé les futurs chantiers relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche.

S'agissant de l'enseignement supérieur, il a indiqué que la concertation annoncée était fondée sur l'idée que toutes les réformes universitaires engagées au cours des dernières décennies s'étaient soldées par un échec du fait de l'allergie de la communauté universitaire à toute proposition d'aménagement et d'une opposition progressivement étendue aux projets de loi, aux décrets et aux circulaires et même aux simples rapports administratifs dont le retrait avait été récemment demandé à deux reprises.

S'interrogeant sur les causes de cette allergie aux réformes, **M. François Bayrou**, a cependant estimé qu'une évolution du système d'enseignement supérieur était possible, malgré une image négative dans l'opinion et un désenchantement des universitaires et des étudiants, comme en témoignent des réussites passées trop largement sous silence, et notamment l'accueil de plus de deux millions d'étudiants.



Il a ensuite rappelé que les projets antérieurs de réforme avaient été présentés sans aucune concertation avec les principaux intéressés, en particulier les enseignants chercheurs et les étudiants.

Il a ainsi préconisé, plutôt qu'une concertation, un travail en commun avec les acteurs du système universitaire directement intéressés à une réforme. Il a ensuite dénoncé la pratique d'aménagements ponctuels, sans portée réelle et qui ont conduit à des malentendus entre la communauté universitaire et le ministère, qui a été successivement soupçonné de vouloir établir la sélection, une "secondarisation" de l'université, un enseignement supérieur à deux vitesses ou de favoriser une concurrence entre le public et le privé.

Il a donc estimé que toute réforme générale ou partielle devrait d'abord s'appuyer sur la formulation de principes acceptés par les principaux acteurs du système universitaire, de l'ensemble des organisations syndicales jusqu'aux présidents d'université.

S'agissant du contenu de cette consultation, il a souligné que le futur statut de l'étudiant ne devrait pas aboutir à mettre en place une fonction publique étudiante mais plutôt un système d'aide adapté, juste, simple, transparent, et prendre en compte le rôle de l'étudiant-citoyen dans les structures universitaires. Il a ensuite précisé le calendrier de la réforme, soit la fin du premier trimestre 1996 pour la définition du statut de l'étudiant, et la fin du trimestre suivant pour une nouvelle organisation de l'enseignement supérieur touchant aussi bien les problèmes de l'orientation, de l'organisation des premiers cycles universitaires, de la filière technologique et professionnelle, des relations avec la recherche, de l'accueil des étudiants, de la définition et de la simplification des filières.

Convenant de la brièveté de ces délais, qui n'empêcherait pas des approfondissements ultérieurs, il a estimé que l'immobilisme était plus dangereux qu'une réforme radi-

cale qui n'était pas exempte de risques. S'agissant des modalités de la consultation envisagée, il a indiqué que la contribution des différents acteurs (étudiants, enseignants chercheurs, présidents d'université, mutuelles étudiantes...) permettrait de formuler toutes les questions qui préoccupent les uns et les autres, qui pourront être regroupées ensuite par chapitre et de définir un " cahier des charges " des réformes à accomplir.

Dans une deuxième phase consacrée à l'instruction des dossiers, et par exemple à l'étude du système d'aide aux étudiants, qu'il conviendrait également d'envisager dans une perspective de comparaison avec les situations étrangères, le ministère serait conduit à proposer des orientations et des propositions destinées notamment à remédier à certaines anomalies de nature sociale et pédagogique, pénalisant par exemple les universités accueillant un grand nombre de boursiers ; le ministre a par ailleurs souhaité que les parlementaires s'associent à cette phase.

Présentant ensuite les crédits de la recherche, **M. François Bayrou** a indiqué que le budget civil de recherche et développement (BCRD) progressait de 1,4 % dans le projet de loi de finances pour 1996. Dans cet ensemble, les crédits du ministère de la recherche, qui représentent près de 60 % du BCRD, bénéficieront d'une croissance particulièrement forte (+ 4,9 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement ; + 3,1 % en autorisations de programme).

Cette évolution traduit la volonté de restaurer la capacité de paiement des organismes de recherche dont la situation financière s'est dégradée au cours des dernières années sous l'effet conjugué d'une couverture insuffisante des autorisations de programme par les crédits de paiement et de créations ou de transformations d'emplois non financées. Plus généralement, l'objectif est de revenir à un taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement acceptable, afin de rendre sa crédibilité à la signature de l'Etat.

Dans cette perspective, la dotation des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) progressera de près de 5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, afin notamment de procéder à la remise à niveau des crédits de personnels affectés à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), et surtout au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), de permettre le respect des échéanciers de paiement, et d'autoriser une rebudgétisation partielle des investissements du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

Le CNRS sera le premier bénéficiaire de cette politique d'assainissement. Sans attendre les conclusions de l'audit auquel a procédé l'Inspection des finances, l'effort de redressement engagé par le collectif budgétaire de 1995 sera poursuivi, afin de consolider les moyens affectés aux laboratoires de recherche, et de restaurer les capacités de paiement et d'engagement de cet organisme.

Parallèlement, la priorité est accordée au rétablissement des finances du fonds de la recherche et de la technologie (FRT), instrument privilégié de valorisation des résultats de la recherche publique par les entreprises. Les crédits correspondants progresseront de 33 % en autorisations de programme, pour s'établir à 525 millions de francs ; en crédits de paiement, le FRT sera doté de 800 millions de francs, afin d'améliorer la couverture des autorisations de programme ouvertes les années précédentes. Un effort de rationalisation dans l'attribution des aides accompagnera la restauration des moyens d'intervention du fonds.

Ces crédits incitatifs permettront notamment de soutenir un effort important dans le domaine des sciences du vivant et de maintenir le niveau des aides à la formation par la recherche.

Enfin, le crédit d'impôt-recherche sera reconduit pour les années 1996-1998, afin d'encourager la recherche en entreprise.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a souligné l'intérêt et la richesse de cet exposé et indiqué que la commission était prête à apporter son aide à la réforme ambitieuse annoncée, et notamment à contribuer à la réflexion sur l'orientation des étudiants.

**M. François Bayrou** a estimé qu'un choix devait être opéré entre la sélection et l'orientation alors qu'aujourd'hui certains établissements pratiquent une sélection clandestine.

Il a indiqué que son choix en faveur de l'orientation impliquait que soit pris en compte l'organisation des cycles et des rythmes universitaires, et supposait un effort de simplification et d'harmonisation des premiers cycles, toute tentation de secondarisation subreptice étant écartée.

La deuxième grande ambition du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle est de favoriser le développement de synergies entre la recherche et l'université. L'établissement de passerelles entre les grands organismes de recherche et l'enseignement supérieur présente plusieurs avantages : en favorisant la mobilité des hommes, entre les fonctions de recherche et les fonctions d'enseignement, cet objectif apporterait une solution aux difficultés rencontrées du fait du vieillissement démographique des chercheurs des établissements publics ; il constituerait par ailleurs le meilleur atout contre le risque de " secondarisation " de l'université tant redouté par les étudiants. La satisfaction de cet objectif suppose toutefois qu'un long et patient travail de rapprochement des statuts soit entrepris.

**Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a rejoint le ministre pour souligner que le budget de la recherche pour 1996 constituait

un budget de rattrapage et non pas un budget de croissance. Au sein du budget civil de recherche et développement (BCRD), auquel émargent dix-sept autres ministères, priorité a été donnée aux recherches engagées dans les secteurs de l'agriculture, de l'environnement, et en faveur des autoroutes de l'information. L'accent a été mis par ailleurs sur les projets proposant une liaison étroite entre la recherche, la compétitivité et l'emploi, sur la contribution de la France à la recherche européenne, et sur les sciences du vivant.

Suivant l'exposé du ministre et du secrétaire d'Etat, un débat s'est engagé sur les questions relatives à la recherche, puis sur celles relatives à l'enseignement supérieur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis du budget de la recherche scientifique et technique**, se félicitant de l'attention nouvelle accordée à la recherche universitaire, a regretté la persistance d'une faible mobilité des personnels de recherche des établissements publics et l'insuffisance des postes d'accueil offerts aux chercheurs étrangers par les mêmes organismes. Il a estimé que les crédits incitatifs inscrits au Fonds de la recherche et de la technologie restaient, en dépit de l'effort accompli dans le projet de loi de finances, notoirement insuffisants pour permettre une véritable orientation de la politique de recherche industrielle par l'Etat.

Se félicitant des progrès réels accomplis en faveur de l'implantation du dispositif de recherche publique hors de l'Île-de-France, il a estimé que la contribution de la recherche privée à l'aménagement du territoire devrait être recherchée au moyen notamment d'incitations fiscales. Le rapporteur pour avis a par ailleurs regretté l'absence de statistiques fiables retraçant la participation des collectivités locales au financement de l'effort national de recherche et a interrogé le ministre sur les retards constatés dans la création des centres de ressources technologiques inscrits dans les contrats de plan Etat-régions.

Il a enfin souhaité que les résultats des évaluations des politiques et des organismes de recherche puissent trouver une traduction dans la réorientation des moyens et des personnels vers les équipes les plus performantes, et que les pôles d'excellence, tels que les centres d'études avancées, puissent disposer d'un soutien accru.

**M. Ivan Renar**, faisant observer que la région Nord-Pas-de-Calais, qui regroupe 6 % de la population française et participe à hauteur de 7 à 8 % à la constitution du produit intérieur brut, n'accueillait toujours que 1 % des chercheurs français en dépit des efforts accomplis par le conseil régional en faveur de l'équipement des laboratoires de recherche, a interrogé le ministre sur sa politique d'aménagement scientifique du territoire. Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions sur le développement de la recherche industrielle et sur la situation financière du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Répondant à **M. Pierre Laffitte**, **M. François Bayrou** a indiqué que la comptabilisation de l'effort de recherche des collectivités locales se heurtait en réalité à l'hétérogénéité des définitions de l'agrégat de recherche retenues par les communes et les départements. Certains départements font par exemple entrer dans leurs statistiques l'ensemble des activités générées par une technopôle, qu'elles correspondent ou non à des activités de recherche au sens strict. On peut néanmoins estimer que la contribution des communes et des départements au financement des laboratoires de recherche s'établit entre 300 et 500 millions de francs par an ; en termes d'investissement, et dès lors qu'on y inclut les technopôles, leur effort excède 2,5 milliards de francs.

**Mme Elisabeth Dufourcq** a ensuite apporté les précisions suivantes :

- la contribution financière des régions à l'effort national de recherche est particulièrement importante : elle atteint 2,5 milliards de francs sur cinq ans. C'est la raison

pour laquelle il importe tout particulièrement qu'une concertation s'établisse avec l'Etat pour éviter que ne se créent des instituts de recherche régionaux dépourvus d'équipes de haut niveau. En tout état de cause, l'évaluation de ces structures doit rester l'apanage de l'Etat ;

- la France peut s'enorgueillir de bénéficier d'une recherche publique performante dans la plupart des secteurs. Elle souffre en revanche d'un handicap certain en matière de valorisation industrielle et culturelle des résultats de cette recherche. Ce paradoxe peut trouver une explication dans le temps et l'énergie que les chercheurs consacrent à la publication des résultats de leurs recherches dans des revues primaires internationales, négligeant de ce fait le transfert de technologies. Il importe dès lors de les inciter à se tourner davantage vers la valorisation ;

- il n'existe pas en France de commune mesure entre les moyens affectés à la recherche publique et les moyens destinés à favoriser la valorisation de la recherche et les transferts de technologies, à la différence de ce que l'on peut observer aux Etats-Unis. L'effort consenti en faveur du fonds de la recherche et de la technologie, les crédits affectés à l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), l'activité des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des centres de ressources technologiques (CRT) témoignent pourtant de l'intérêt porté par l'Etat au transfert de technologies, facteur de compétitivité des entreprises et de créations d'emplois ;

- une plus grande mobilité des chercheurs doit être recherchée dans la flexibilité des statuts et le développement d'une mobilité statutaire entre les chercheurs publics et les enseignants chercheurs. Le CNRS compte aujourd'hui plus de 1.700 chercheurs âgés de plus de cinquante ans qui pourraient utilement exercer leurs compétences dans l'enseignement supérieur ou dans l'industrie, favorisant ainsi un renouvellement des cadres de la recherche publique. Pour accroître la mobilité des plus

jeunes, on peut aussi songer à faire précéder la titularisation des chercheurs publics d'une phase de contractualisation de haut niveau. L'on peut enfin regretter que la France ne dispose pas aujourd'hui de postes d'accueil de doctorants de haut niveau susceptibles d'attirer des chercheurs étrangers ;

- une évolution semble se dessiner dans la région Nord-Pas-de-Calais qui, grâce en particulier à l'institut d'électronique du Nord et à l'institut de biologie rattaché à l'institut Pasteur de Lille, attire désormais des chercheurs de haut niveau ;

- le CNRS paie aujourd'hui par des suppressions de postes de personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) et par la diminution des postes d'accueil offerts des erreurs de gestion commises entre 1989 et 1993. Toutefois, il faut espérer qu'une fois assaini l'état de ses finances, cet organisme pourra à nouveau bénéficier d'un accroissement de ses moyens en personnel.

**M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur**, rappelant que la période pré-révolutionnaire avait fourni des précédents encourageants quant à l'efficacité de la procédure des cahiers de doléances et des Etats généraux, a exprimé son accord sur le diagnostic et la thérapeutique envisagés pour l'enseignement supérieur.

Il a ensuite interrogé le ministre sur la mise en place rapide d'un dispositif d'orientation pré-universitaire, sur les raisons de l'afflux des étudiants dans les filières sportives, sur l'application complète de la réforme de la filière technologique, sur le rôle de la nouvelle commission commune aux Instituts universitaires de technologie (IUT) et aux Instituts universitaires professionnalisés (IUP), sur les perspectives de réforme de l'allocation de logement social, sur la progression des effectifs dans les deuxième et troisième cycles, sur la réforme du financement des universités et de l'extension du champ de la contractualisation, sur la transformation de certaines antennes universitaires



en universités de plein exercice, sur le renforcement de l'encadrement des universités par les personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (IATOS) et sur la perspective de réforme de la filière langues étrangères appliquées.

Il s'est également inquiété de l'amélioration du système d'évaluation de l'enseignement supérieur, et de la prise en compte de la dimension européenne dans la réflexion qui allait être engagée sur l'université. Il s'est enfin enquis de l'incidence des réductions de crédits de l'enseignement supérieur proposées par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

**M Ivan Renar** a estimé que les problèmes des étudiants ne différaient pas de ceux de l'ensemble de la jeunesse et a dénoncé l'intervention de la police à l'Université de Rouen.

Il s'est ensuite demandé si le budget de l'enseignement supérieur ne devrait pas être lui aussi "sanctuarisé", et si la progression annoncée des crédits n'allait pas être "dévorée" par les besoins des universités nouvelles, les retards des constructions universitaires et la mise en conformité des bâtiments aux exigences de la sécurité.

Il a également exprimé son inquiétude quant à la diminution de l'encadrement des étudiants, relevé par la conférence des présidents d'université, et a souligné le lien existant entre les aspects quantitatifs et qualitatifs de la politique de l'enseignement supérieur.

**M. Robert Castaing** a posé une question sur le bilan des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

**M. François Lesein** a souligné la difficulté de distinguer la sélection de l'orientation et s'est interrogé sur le calendrier de mise en oeuvre d'un véritable dispositif d'orientation.

**M. Adrien Gouteyron, président,** a demandé des précisions sur les modalités et le calendrier de la concerta-

tion annoncée, et sur le rôle de la commission Fauroux pour les dossiers relevant de l'enseignement supérieur.

En réponse à ces interventions, **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- l'expulsion des étudiants de l'université de Rouen du rectorat s'est effectuée sans aucune violence et a été médiatisée d'une manière excessive ;

- la réforme de l'enseignement supérieur comporte certains risques compte tenu de comportements orientés vers le consumérisme et d'un scepticisme résultant des pratiques anciennes de concertation ;

- un dispositif d'information et d'orientation des lycéens sera mis en place très prochainement, en fournissant un état des perspectives universitaires et de l'emploi selon les filières ;

- la réforme de la filière technologique constitue un objectif prioritaire, dans une perspective de cohérence, de simplicité et de promotion sociale des élèves ;

- les IUFM ont permis de mettre en place une formation commune des enseignants du primaire et du secondaire ; si certains ont trouvé leur équilibre, d'autres le cherchent encore et il importera d'évaluer leurs résultats à l'issue de la concertation prévue ;

- la commission Fauroux sera le premier interlocuteur de la procédure de réforme engagée dans l'enseignement supérieur et les difficultés budgétaires du moment devraient conduire à centrer les propositions sur le qualitatif, les aménagements pédagogiques et la recherche.

Complétant ces indications, **M. Jean de Boishue, secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- tous les interlocuteurs concernés par l'avenir de l'enseignement supérieur ont répondu favorablement à la démarche proposée ;

- la réforme des premiers cycles, entamée par ailleurs depuis trois ans, entre dans les compétences de la commission Fauroux et dans les préoccupations exprimées par le Président de la République et le Gouvernement concernant la réduction des inégalités et de la fracture sociale : la mise en oeuvre d'un statut social devrait bénéficier prioritairement aux étudiants des premiers cycles ;

- l'engagement des candidats dans les filières sportives s'est effectué selon une sélection aléatoire fondée sur l'ordre d'inscription ;

- il conviendra de donner aux universités les outils statistiques de prévision et d'évaluation des effectifs dans une perspective de meilleure gestion budgétaire ;

- si le fonctionnement respectif des IUT et des IUP est satisfaisant, il conviendra d'aménager des filières de passage entre les deux formations et d'établir un bilan de l'expérimentation du diplôme national de technicien spécialisé (DNTS) : une commission devrait à cet égard rendre ses conclusions à la fin 1995, lesquelles seront communiquées à la commission ;

- l'information et l'orientation des bacheliers ont été renforcées lors de la dernière rentrée pour inciter les élèves à choisir ces filières technologiques et professionnelles qui faisaient l'objet d'une certaine désaffection ;

- les universités thématiques, nées d'une initiative du Sénat, procèdent d'un souci d'aménagement du territoire : deux universités seront créées cette année selon cette formule ; sur un plan général, les schémas régionaux auxquels sont désormais associés les présidents d'université devront s'assurer de la cohérence pédagogique des projets thématiques ;

- la réussite des IUUFM est conditionnée par la qualité des relations existant entre leurs directeurs et les présidents d'université et leur intégration dans le système universitaire.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 24 octobre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a procédé à l'audition de **M. Henri Guaino, commissaire au Plan.**

**M. Jean François-Poncet, président,** a tout d'abord prié le commissaire de présenter la situation du Plan en France, les relations que le commissariat général du Plan entretient avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), et le rôle qui pourrait lui être dévolu dans l'évaluation des politiques publiques.

**M. Henri Guaino, commissaire au Plan,** a déclaré que sa réflexion au sujet de la réforme de la planification se situait dans les perspectives tracées par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, laquelle indique que le Plan doit devenir : " un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques publiques ".

Pour le commissaire, l'idée fort répandue selon laquelle la planification appartient au passé est erronée. Il convient aujourd'hui de s'inspirer des principes qui ont prévalu lors de l'élaboration du premier plan afin de préserver la cohérence dans le temps et dans l'espace des politiques publiques et la cohésion de l'action de l'Etat et des personnes publiques.

Or, aujourd'hui, aucune instance ne remplit cette fonction et ne met l'accent sur les effets induits par les politiques publiques. Il est possible et nécessaire, tout en respectant le principe de l'annualité budgétaire, de replacer

les décisions publiques dans une perspective temporelle plus profonde.

Il est, en outre, souhaitable que dans le débat budgétaire relatif à la maîtrise des dépenses publiques, l'on prenne garde à ne pas seulement se satisfaire d'objectifs généraux et quantitatifs, mais à bien prendre en compte la nature des dépenses publiques. Faute d'une telle analyse, les pouvoirs publics sont naturellement enclins à diminuer les dépenses d'investissement, au lieu de réduire des dépenses moins utiles. Seul un outil d'évaluation " a priori " de l'impact des décisions permettra d'éviter que la réduction des investissements publics ne serve systématiquement de facteur d'ajustement à la régulation budgétaire.

La nouvelle orientation des travaux du commissariat au Plan ne négligera pas le rôle important qu'il joue, d'une part, comme lieu de préparation du dialogue social au sein d'une économie concertée et, d'autre part, d'outil de prospective et de veille économique.

En ce qui concerne les rapports entre le Plan et la DATAR, il est souhaitable que ces deux institutions collaborent, car il est impossible de concevoir la planification nationale sans mesurer son incidence sur le territoire national.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors demandé quelle était l'implication du commissariat général du Plan dans l'élaboration du projet de schéma national d'aménagement du territoire.

Le commissaire au Plan a précisé que la procédure retenue se déroulait simultanément :

- au sein de quatre groupes transversaux thématiques, sous l'égide du commissariat général du Plan,
- à l'occasion de l'élaboration des schémas sectoriels, sous le contrôle de la DATAR.

Selon **M. Henri Guaino**, l'élaboration des schémas devrait permettre d'élaborer une véritable stratégie de

développement du territoire. Mais il importe de s'assurer qu'elle ne débouchera pas sur une rationalisation drastique des services de l'Etat, au détriment des régions les plus défavorisées.

Prenant la parole, **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis du budget du Plan**, s'est réjoui de constater que la réforme entreprise tendait à accroître la cohérence et le pragmatisme dans l'élaboration de la planification française ; puis il a demandé au commissaire quel était l'état d'avancement de la réflexion relative à la réforme du commissariat général du Plan, aux modifications de la procédure d'évaluation des politiques publiques, et au développement de la collaboration entre le Parlement et le Plan.

**M. Henri Guaino, commissaire au Plan**, lui a répondu que les propositions de modification de l'organisation du commissariat, élaborées par ses services, avaient été transmises courant octobre aux services du Premier ministre, afin d'obtenir son arbitrage. S'agissant de l'évaluation, il a estimé que les moyens dont était doté le commissariat ne lui permettaient pas de remplir tout à fait efficacement cette mission à l'heure actuelle. Il a insisté sur la nécessité de refonder le Plan, ce qui exclut les réformes à la marge. Enfin, il a estimé que le Plan pouvait mettre sa capacité d'expertise tant à la disposition de l'Exécutif qu'au service du Parlement, afin que l'un et l'autre disposent d'une analyse indépendante.

**M. Bernard Barbier, président de la délégation pour la planification**, a alors indiqué que cette délégation n'intervenait que sur " délégation " de la commission des affaires économiques et du plan, constitutionnellement compétente, et dans le cadre fixé par la loi du 29 juillet 1982, pour contrôler la préparation et l'exécution des Plans, dans une perspective de moyen terme. Il a rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi, en réponse aux propositions émanant de l'Assemblée nationale, tendant à créer un office d'évaluation. Il a souligné que la délégation sénatoriale pouvait se prévaloir d'un acquis dans le domaine économétrique, contrairement à la délégation

gation de l'Assemblée nationale, qui ne s'était pas individualisée par rapport à la commission des finances. C'est pourquoi, il a insisté sur son souhait de préserver l'existence de deux délégations distinctes qui seraient réunies en une structure " confédérale " qui travaillerait en concertation avec les commissions.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui lui demandait si, selon lui, une autre politique économique était possible, **M. Henri Guaino** a estimé que, dans une démocratie, il y avait toujours plusieurs politiques envisageables et que quatre options s'offraient aux pouvoirs publics :

- une politique essentiellement comptable de réduction des déficits, qui ne se préoccupe pas de la nature des dépenses, ni de la structure des prélèvements obligatoires ;

- une politique portant du constat que les déficits sont une résultante de l'activité économique et qu'ils ne se décrètent pas ;

- une politique néolibérale qui laisse aux citoyens le soin de régler par eux-mêmes les problèmes de santé, d'éducation ou de retraite ;

- enfin, une politique se situant à un carrefour et faisant le choix d'affronter la concurrence internationale grâce à la solidarité nationale, tout en s'appuyant sur un système universel de protection sociale et une fiscalité tendant à favoriser davantage le travail que le capital.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors attiré l'attention de **M. Henri Guaino** sur l'aménagement du territoire et sur la mise en place, à son initiative, d'un groupe de travail sur l'espace rural, au sein de la commission. Il lui a demandé si le Plan disposait d'un " réservoir d'idées " sur ce sujet.

**M. Henri Guaino**, après avoir rappelé qu'il avait engagé sur ce point un dialogue avec **M. Raymond-Max Aubert**, secrétaire d'Etat à l'espace rural, a estimé que le

développement du territoire appelait un effort d'investissements publics et que cela pourrait se faire par un redéploiement des moyens de l'Etat, au demeurant considérables.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est déclaré d'accord avec cette analyse et a rappelé que, parmi les mécanismes introduits par le Parlement lors du vote de la loi d'orientation, il y avait lieu de citer comme exemple de redéploiement souhaité celui de la subvention de l'Etat à la région Ile-de-France au titre des transports collectifs au profit de l'aménagement du territoire.

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination** de nouveaux **rapporteurs sur les propositions de loi** pour lesquelles les rapporteurs qu'elle avait précédemment désignés avaient cessé leur mandat ou quitté la commission.

Elle a ainsi nommé :

- **M. Jean-Jacques Robert** sur la **proposition de loi n° 207** (1993-1994) de M. Michel Charasse tendant à la création d'un **schéma départemental du commerce** et portant modification de certaines dispositions du **code de l'urbanisme** ;

- **M. Alain Pluchet** sur la **proposition de loi n° 550** (1993-1994) de M. Maurice Schumann et plusieurs de ses collègues relative aux **jardins familiaux** ;

- **M. Roger Rigaudière** sur la **proposition de loi n° 595** (1993-1994) de M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues tendant à assurer le renouveau du **service public ferroviaire** en région ;

- **M. Marcel-Pierre Cleach** sur la **proposition de loi n° 42** (1994-1995) de M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés tendant à assurer la **sécurité des occupants d'immeubles** face aux risques d'incendie ;



- **M. Roger Husson** sur la **proposition de loi n° 151** (1994-1995) de M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues tendant à réactualiser la loi locale de chasse régissant les départements du **Bas-Rhin**, du **Haut-Rhin** et de la **Moselle**,

- **M. Jean Huchon** sur la **proposition de loi n° 227** (1994-1995) de M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues relative à la **prévention des inondations** et à l'**indemnisation** juste et totale de toutes les personnes qui en sont victimes,

- **M. Marcel-Pierre Cleach** sur la **proposition de loi n° 231** (1994-1995) de M. Serge Mathieu visant à interdire l'utilisation de l'**amiante** dans les **constructions d'immeubles**,

- **M. Désiré Debavelaere** sur la **proposition n° 262** (1994-1995) de M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues relative au calcul des **suppléments de loyers** que les organismes **HLM** peuvent demander aux locataires dont les ressources sont supérieures aux plafonds réglementaires,

- **M. Bernard Joly** sur la **proposition de loi n° 269** (1994-1995) de M. Jacques Bimbenet relative aux **transports en commun d'enfants**.

Puis, la commission a décidé de reporter à une prochaine réunion la désignation de deux candidats à proposer à la nomination du Sénat, en vue de représenter celui-ci au sein de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport d'information** sur la mission effectuée par une délégation de la commission en **Norvège**, en **Suède** et en **Finlande** du 7 au 15 septembre 1995 pour y étudier la **situation économique**.

**M. Francisque Collomb**, ancien sénateur, a remercié la commission de l'avoir invité à assister à la présente réunion, pour apporter son témoignage sur la mission

d'information qu'il avait eu l'honneur de conduire en Scandinavie, juste avant le terme de son mandat.

Après avoir rappelé que la délégation était composée, outre lui-même, de MM. Maurice Lombard, Jean Roger, Marcel Bony et Louis Minetti, **M. Francisque Collomb** a indiqué que le renouvellement du Sénat et la nouvelle répartition des sénateurs entre les commissions conduisaient à faire de MM. Louis Minetti et Marcel Bony les rapporteurs de cette mission.

Evoquant le climat " à certains égards un peu délicat " dans lequel avait débuté le voyage de la délégation, du fait de la reprise, en septembre 1995, des essais nucléaires français dans le Pacifique Sud, **M. Francisque Collomb** a souligné la cordialité qui avait présidé aux entretiens que la délégation de la commission avait pu avoir avec ses interlocuteurs.

Résumant les enseignements de la mission, il a conclu que la Norvège, la Suède et la Finlande ne devaient pas être considérées, de façon uniforme, comme formant un bloc d'Etats nordiques, mais que chacun de ces trois pays développait une stratégie originale et spécifique dans ses rapports avec l'Union européenne, qu'il en fasse ou non partie.

Puis, **M. Maurice Lombard**, après avoir excusé l'absence de M. Louis Minetti, corapporteur de la mission, retenu dans son département, a présenté la situation économique de chacun des trois pays visités.

La Norvège a connu, dans la dernière décennie, une évolution rapide. Le déficit budgétaire et l'endettement public y sont ignorés. Le chômage n'y dépasse pas 5,5 % et le pays est au 3ème rang mondial pour le développement par habitant.

Evoquant les différentes étapes du voyage de la mission en Norvège, **M. Maurice Lombard** a estimé que le secret de la prospérité norvégienne résidait dans d'importantes réserves de gaz et de pétrole situées sous le plateau continental de la mer du Nord, à l'exploitation desquelles

participent des sociétés françaises comme Elf et Total, même si les champs pétrolifères supposés les plus productifs tendent à être attribués à des sociétés norvégiennes.

La marine marchande constitue un autre atout pour la Norvège, mais celle-ci emploie peu de norvégiens.

Avec une balance extérieure excédentaire, la Norvège ne connaît pas de difficultés économiques et son refus d'adhérer à l'Union européenne en novembre 1994 n'a à cet égard rien changé. Ce refus s'explique, selon **M. Maurice Lombard**, à la fois par un réflexe d'indépendance, et par le souci de protéger l'agriculture et les pêcheurs norvégiens.

En dépit de la déception des dirigeants des entreprises exportatrices du fait du refus d'adhésion, il ne faut pas s'attendre, selon **M. Maurice Lombard** à ce que la question de l'adhésion de la Norvège à l'Union européenne soit à nouveau posée avant une décennie.

La situation de la Suède, pays traditionnellement dominant dans cette zone géographique, apparaît différente.

Rappelant la grave récession qu'a connue ce pays en 1992-1993 et soulignant l'importance actuelle du déficit budgétaire suédois, **M. Maurice Lombard** a précisé que la couronne suédoise avait perdu 20 % de sa valeur depuis 1992 et que le chômage atteignait 13 % de la population active, s'il l'on y incluait les stagiaires.

**M. Maurice Lombard** a précisé que le Gouvernement suédois, de tendance social-démocrate, avait élaboré, avec résolution, un plan de redressement " rude " et que l'inflation avait été ramenée à 3,3 % en 1995 pour une croissance attendue de 2,5 % mais au prix d'une baisse de 2,2 % du revenu des ménages.

Soulignant qu'il devenait difficile de ne pas revenir sur le mécanisme " généreux " de l'indemnisation du chômage, il n'a pas caché que la population suédoise mettait la rigueur qu'on voulait lui imposer au débit de l'Union euro-

péenne et que le nombre des " euro-sceptiques " se multipliait, ainsi qu'en avaient témoigné les résultats des récentes élections européennes.

Pourtant, a estimé, **M. Maurice Lombard**, la Suède a beaucoup à espérer de son adhésion à l'Union européenne pour l'investissement, la détente des taux d'intérêt et le bénéfice des fonds structurels. Il a ainsi fait valoir que les Suédois, un moment tentés par l'étranger, reprenaient leurs investissements en Suède et que les investissements européens dans ce pays progressaient.

L'attraction traditionnelle des industriels et commerçants suédois pour le libre-échange mondial subsiste dans un pays dont 10 % du commerce extérieur sont réalisés avec les Etats-Unis.

La Finlande a traversé, comme la Suède, a rappelé **M. Maurice Lombard**, une récession économique désastreuse en 1992-1993, mais, depuis 1994, un redressement peut s'observer. La croissance pourrait atteindre 5 % en 1995. L'inflation n'excède pas 2,5 %, mais l'endettement représente 53 % du produit intérieur brut et le déficit du budget de l'Etat reste important, dans ce pays où le chômage frappe 18 % de la population active et 45 % des moins de vingt-cinq ans.

Pourtant, le " respect luthérien du travail " que nourrissent les Finlandais leur permet de " tenir " quelques " créneaux " industriels : chantiers navals, papier-bois et télécommunications, avec, notamment Nokia.

Evoquant les visites d'entreprises effectuées par la délégation, **M. Maurice Lombard** a salué le caractère " impressionnant " de certains investissements.

Il n'a pas caché que l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne en janvier 1995 n'avait pas fait disparaître son attachement au libre échange mondial. Il a jugé que l'adhésion résultait surtout de la volonté politique d'ancrer la Finlande en Europe occidentale face à un grand voisin russe dont la direction politique restait à maints égards incertaine.

Rappelant que 22 % du commerce extérieur de la Finlande s'effectuaient, avant 1988, avec l'ancienne Union soviétique, il a estimé que la Finlande pouvait encore tirer parti de son rôle de "fenêtre ouverte" vers l'Est.

Tout en saluant l'efficacité avec laquelle la Finlande avait négocié son adhésion à l'Union européenne et protégé certains secteurs de son économie, notamment avec la mise en place, dans le cadre des fonds structurels européens, d'un objectif "n° 6" en faveur de l'agriculture arctique, **M. Maurice Lombard** a souligné que l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire finlandaises seraient concurrencées par l'irruption massive des produits européens et que le revenu des agriculteurs pourrait baisser sensiblement dans les prochaines années.

Reprenant la parole, **M. Francisque Collomb**, a estimé que le Sénat français serait bien inspiré de resserrer les liens de coopération parlementaire bilatérale avec chacun des trois pays visités.

Evoquant son expérience d'industriel, il a déploré l'insuffisant dynamisme des échanges commerciaux et des investissements de la France dans ces pays. Il a conclu en formant le vœu que producteurs et investisseurs français "prennent le risque" de s'engager en Norvège, Suède et Finlande.

Puis, **M. Marcel Bony**, corapporteur de la mission, a salué l'exhaustivité des propos de **MM. Francisque Collomb et Maurice Lombard** et souligné, à son tour, la situation exceptionnelle de la Norvège. Evoquant la question agricole, il a remarqué que la part du produit intérieur brut (PIB) représentée dans les trois pays par l'agriculture restait limitée et que les agriculteurs étaient, le plus souvent, des pluri-actifs. Il n'a pas caché la déception causée à la délégation par les méthodes d'élevage des saumons, improprement qualifiés de "sauvages", la réalité ne correspondant pas à l'image favorable dont bénéficie le saumon norvégien à la vente.

Soulignant la part importante de la forêt (59 % des surfaces), **M. Marcel Bony, corapporteur**, a précisé que, dans ces pays, la taille moyenne des exploitations n'excédait pas 13 hectares. Il a souligné l'importance des aides européennes pour la survie des exploitations et appelé de ses vœux une extension de ce type d'aide aux zones de montagne en France.

A l'issue de cette présentation, **M. Josselin de Rohan** s'est étonné que le Gouvernement social-démocrate suédois ait pu prendre des mesures économiques et sociales aussi sévères, voire " réactionnaires ".

**M. Maurice Lombard** a indiqué, en réponse, que le principal syndicat suédois, ALO, soutenait la politique du Gouvernement suédois.

**M. Bernard Hugo** s'est enquis de l'influence des ressources pétrolières norvégiennes sur l'avantage dont la Norvège paraît bénéficier, en ce qui concerne le taux de chômage par rapport à ses voisins suédois et finlandais.

**M. Marcel Deneux** s'est interrogé sur la contribution de la bio-masse à la fourniture des ressources énergétiques en Suède.

**M. Marcel Bony** a précisé que l'approvisionnement énergétique suédois, était, pour moitié, d'origine nucléaire.

**M. Félix Leyzour** s'est inquiété, quant à lui, de la proportion des jeunes de moins de 25 ans au chômage en Finlande.

**M. Gérard Delfau** s'est enquis de l'origine du développement du chômage en Suède et des remèdes qui lui étaient apportés.

**M. Maurice Lombard** a confirmé que, s'agissant de la Finlande, l'aide aux jeunes chômeurs était source de difficultés et que, s'agissant de la Suède, une solution au chômage était recherchée dans la mise en place de stages assortis d'indemnités. Il a précisé le montant en dollars du revenu moyen par habitant dans chacun des trois pays.

**M. Marcel Bony** a, pour finir, évoqué le grand nombre de femmes qui ont, dans ces pays, une activité professionnelle (75 %), et l'importante proportion de femmes investies d'un mandat électif.

**M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé, pour conclure, la nécessité pour la Finlande, de redéployer son commerce extérieur et s'est félicité que ce pays affiche, comme la Suède, une intention claire de respecter les critères de convergence de Maastricht.

**Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Désiré Debavelaere.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Aubert Garcia sur le budget des industries agricoles et alimentaires.**

**M Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a tout d'abord relevé, qu'après deux années d'interruption, les dotations aux industries agro-alimentaires recommandaient à baisser : de 10,5% pour les crédits de paiement (195 millions de francs) ; de 7 % pour les autorisations de programme (210 millions de francs). Il a souligné que le projet de budget pour 1996 renouait avec la tendance, amorcée depuis une décennie, au désengagement de l'État du financement direct du secteur agro-alimentaire. Il a, cependant, indiqué qu'une analyse plus fine montrait qu'à l'exception de celles destinées aux abattoirs, les autorisations de programme étaient reconduites, que les dotations des actions qui faisaient l'objet de contrats de plan étaient maintenues au niveau correspondant aux engagements de l'État et qu'enfin, les arbitrages avaient permis de maintenir la dotation de l'État au niveau indispensable pour bénéficier des aides de la Communauté.

S'agissant de l'évolution du secteur au cours de l'année écoulée, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a indiqué que les résultats pour 1994 confirmaient, qu'après une période d'expansion continue dans les années 80, les industries agro-alimentaires connaissaient, depuis la crise

économique de 1992-1993, un dynamisme moindre. La production ne progressait que de 0,9 % (contre +4,9 % pour le reste de l'industrie), la consommation était quasi stagnante (+0,3 %), l'évolution des prix restait très modérée. Enfin, dans le fil de l'évolution des années précédentes, la situation de l'emploi continuait à se détériorer, bien que sur un rythme nettement moins accentué que dans le reste de l'industrie.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'alors que, traditionnellement, les industries agro-alimentaires maintenaient plus ou moins leurs effectifs, ce secteur connaissait désormais, lui aussi, une dégradation de la situation de l'emploi : ainsi, depuis 1990, il avait perdu 6 % de ses effectifs.

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a enfin détaillé l'évolution du commerce extérieur, relevant que la balance commerciale agro-alimentaire avait connu, en 1994, un fléchissement significatif : avec un excédent de 46,7 milliards de francs, le solde commercial s'affichait en retrait de 18 % par rapport à l'excédent record enregistré en 1993 (57,1 milliards de francs).

**M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a souligné que ce recul était imputable à l'effondrement du solde des produits agricoles (-70 %), tandis que le solde des produits des industries agro-alimentaires continuait, lui, à progresser (41,2 milliards de francs, soit +6 %). Il a rappelé que l'excédent de 1994 correspondait ainsi approximativement à celui dégagé en 1991, mais que ses composantes étaient radicalement différentes : le solde des produits agricoles, qui représentait 30 % du solde global, n'en représentait désormais plus que 12 %.

Il a indiqué que les résultats du premier semestre 1995 faisaient apparaître une amélioration du solde commercial qui s'expliquait par la poursuite de l'accroissement rapide du solde des industries agro-alimentaires, tandis que le solde des produits agricoles continuait à se détériorer, mais sur un rythme moindre qu'en 1994.



Puis, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a exposé que l'avenir de ce secteur dépendait largement des réponses qui seraient apportées à trois grands enjeux : l'adaptation aux contraintes du General agreement on tariffs and trade (GATT), le développement de la politique de qualité et l'amélioration des relations avec la grande distribution.

S'agissant du GATT, il a souligné que les conséquences de ces accords seraient très contrastées selon les secteurs. Il a regretté qu'aux diminutions mécaniques des quantités exportables avec des restitutions -qui résultent des accords-, se soit ajoutée la gestion contestable du système des restitutions par la Commission de Bruxelles.

Il a indiqué que, pour les opérateurs les plus menacés, différentes stratégies étaient envisageables : privilégier l'exportation de produits plus transformés ; se fournir en matière première moins chère, ce qui pouvait passer soit par la délocalisation, soit par la possibilité de transformer, sur place, une matière première payée au cours mondial. Il a précisé qu'à ce titre, deux pistes étaient explorées : le mécanisme du " trafic de perfectionnement actif " (TPA) qui permet à un industriel d'importer la matière première au cours mondial (sans droits de douanes), à condition de réexpédier le produit fini (sans subvention) sur les pays tiers ; la mise en place d'un système de double prix, avec un prix pour le marché européen et un prix pour l'export. Cependant, il a souligné que ces évolutions rencontraient de sérieuses difficultés d'ordre pratique, mais surtout politique. Il a estimé qu'il était ainsi difficilement admissible pour les producteurs de la Communauté de voir l'industrie de transformation " travailler " une matière première importée à moindre coût.

S'agissant du développement de la politique de qualité, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, s'est félicité qu'au plan communautaire, les signes distinctifs de qualité soient désormais reconnus, mais a relevé que, pour le consommateur, l'identification de ces signes de qualité n'était pas toujours évidente. La lisibilité de ces signes

serait, en effet, souvent perturbée, non pas par leur multiplicité, mais par les démarches parallèles, telles que les médailles, les marques collectives régionales et les multiples allégations qui brouillent leur perception par le consommateur.

Il a souligné que des problèmes devaient également être résolus. Il a, tout d'abord, jugé nécessaire de redéfinir le " cadre juridique permettant aux producteurs de s'organiser pour promouvoir la qualité ", afin d'éviter que ces derniers ne se retrouvent en porte à faux avec l'interdiction des ententes anticoncurrentielles prévue par l'ordonnance de 1986 sur la concurrence.

Il a d'autre part estimé que des arbitrages délicats devaient être rendus, au sein même de la profession, entre les tenants d'une logique purement économique et ceux d'une politique de qualité étroitement liée à des préoccupations d'aménagement rural.

S'agissant enfin des relations avec la grande distribution, il a estimé indispensable une réforme de l'Ordonnance de 1986. Il a souligné qu'aujourd'hui, les relations entre production et distribution étaient dominées par la puissance d'achat de cette dernière, alors même que l'ordonnance de 1986 privilégiait le contrôle et la sanction des comportements du vendeur. Il s'est félicité que le Gouvernement envisage une réforme de ses dispositions qui, en l'état actuel, ne prennent pas en compte la réalité des rapports de force existants.

En conclusion, **M. Aubert Garcia** a estimé que " le secteur des industries agro-alimentaires se trouvait aujourd'hui à un tournant " ce qui imposait des arbitrages -souvent difficiles-, et " rendait d'autant moins bienvenue la baisse des crédits ". Rappelant qu'il avait, lors des années précédentes, proposé à la Commission de donner un avis favorable lorsque les crédits des industries agro-alimentaires n'enregistraient pas une évolution négative, il a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits proposés pour 1996.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Désiré Debavelaere, président**, a estimé que les débats au sein même de la profession n'étaient pas encore tranchés et faisaient apparaître des oppositions entre les différentes productions et régions. Il a souligné que si la diminution du solde des produits agricoles bruts découlait logiquement des accords du GATT, il était cependant inquiétant que la gestion des certificats d'exportation par la Commission de Bruxelles ne permette pas aux producteurs de la Communauté de profiter des parts de marché auxquelles ils pouvaient prétendre, en particulier pour les céréales.

**M. Bernard Hugo** a interrogé le rapporteur sur l'évolution des crédits destinés aux abattoirs, relevant que dans certains cas la région n'apportait pas les crédits nécessaires alors que l'État, le département et la Communauté étaient disposés à financer des projets.

**M. Marcel Deneux**, a estimé que pour garantir la compétitivité de la filière viande, il faudrait " avoir le courage de supprimer de 40 à 60 % des abattoirs français ".

**M. Josselin de Rohan** a souligné qu'alors que la loi prévoyait la fermeture des abattoirs qui n'étaient pas rentables ou non conformes aux normes communautaires, les décisions de fermeture, qui s'imposaient, avaient été trop longtemps différées.

Après avoir précisé l'évolution des dotations concernant les abattoirs, **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, a souligné que, bien souvent, des " contingences locales " avaient empêché que soit plus rapidement réduit le suréquipement existant dans ce secteur.

**M. Marcel Deneux** a estimé qu'il ne fallait pas accorder une place excessive aux abattoirs qui ne sont qu'un des maillons de la filière, sans doute indispensable, mais jamais générateur de valeur ajoutée. Il a souhaité que soient détaillées, dans le rapport écrit, les évolutions des soldes commerciaux des produits agricoles bruts et des produits transformés.

**M. Josselin de Rohan** a rappelé qu'un " effort exceptionnel de recherche d'économie dans les dépenses publiques " était nécessaire et qu'il fallait, désormais, chercher " à dépenser mieux ". A ce titre, il a déclaré que les membres de son groupe ne pouvaient souscrire à la proposition du rapporteur.

**M. Marcel Deneux**, a exprimé un point de vue analogue, soulignant qu'il convenait de s'interroger sur les priorités qui devaient être dégagées dans la masse des crédits gérés par le ministère de l'agriculture. Il a, en outre, souhaité que le rapport écrit soit " particulièrement sévère " à l'égard de la grande distribution.

Après que **M. Aubert Garcia, rapporteur pour avis**, eut rappelé que l'appréciation portée sur les crédits de politique industrielle ne préjugait pas de l'avis que serait amenée à donner la commission sur l'ensemble du budget du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, la commission a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits destinés aux industries agro-alimentaires** dans le projet de loi de finances pour 1996.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean Boyer** sur les crédits du Plan.

**M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que voici deux ans, un rapport de M. Jean de Gaulle avait préconisé un renouvellement de la planification et notamment l'abandon du rythme quinquennal, l'association plus étroite du Parlement et l'évaluation des politiques publiques. A cette époque, la commission des affaires économiques avait approuvé ces vues réformatrices. Il a relevé que les conclusions du récent rapport de M. Laurent Dominati tendaient à une analyse analogue.

L'élaboration du plan, dans son organisation actuelle, nécessite en effet, a-t-il estimé, non moins de sept étapes successives et distinctes, établis sur deux années. Or, elle débouche sur un résultat incertain, ce dont témoigne l'abandon du onzième Plan. La réforme du Plan est donc

inévitable et devrait permettre de concentrer les efforts, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques, comme l'ont recommandé les rapports précités et les directives du Premier ministre qui, quant à lui, a manifesté sa volonté de " réformer profondément le commissariat général du Plan ".

Après avoir mentionné le dépôt par M. Bernard Barbier d'une proposition de loi tendant à créer un office parlementaire de prospective économique, le rapporteur pour avis a souligné que dans la perspective de mise en place d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, il serait nécessaire d'instituer une collaboration fructueuse entre le commissariat général du Plan et le Parlement, comme l'avait préconisé, en juillet dernier, M. Jean Arthuis, devant la commission. Ainsi, le projet d'attribuer un " droit de tirage " au Parlement sur le Plan mérite-t-il, selon **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, toute l'attention de la Haute Assemblée car il permettrait d'éviter la multiplication, la superposition et la redondance des initiatives en matière d'évaluation.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les liens entre planification nationale et aménagement du territoire, estimant qu'ils devaient tendre vers un objectif identique. La loi d'orientation, à laquelle les travaux de la mission d'information présidée par M. Jean François-Poncet ont très largement contribué a en effet prévu l'établissement d'un schéma national. Ce schéma fixera notamment : " les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de développement durable ". Il établira en outre les principes qui régissent la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national. Il importe donc, a indiqué **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, que la planification française, quelque forme qu'elle prenne, réserve une place privilégiée à l'aménagement du territoire.

S'agissant de l'examen des crédits soumis à la Haute Assemblée, **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, a

indiqué que les crédits du commissariat général du Plan diminuaient tendanciellement depuis 1992, pour s'établir à 81 millions de francs de dépenses ordinaires dans le projet de loi de finances pour 1996, soit une diminution de 2,33 % par rapport à 1995.

En 1994 et 1995, le commissariat général du Plan a réalisé d'importants travaux dont : le livre blanc sur le système de santé et l'assurance maladie, le livre blanc sur le financement de la protection sociale, le groupe de prospective " travail-emploi-2015 ", un important rapport sur les services publics, une étude sur le marché intérieur de l'énergie, la coordination des travaux du groupe " PAC 2010 ".

En ce qui concerne les crédits des organismes d'études et de recherche, dont chacun reconnaît la qualité des travaux scientifiques et statistiques, on constate que le budget du centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) croissait modérément. Quant au conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), qui succède au centre d'études des revenus et des coûts (CERC), il a connu en 1995 une année de transition, consacrée à la mise en place de ses services.

Le budget des organismes subventionnés par le commissariat général du Plan, qui produisent également les études de haute tenue scientifique, diminue légèrement.

En conclusion, **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, a rappelé la nécessité de procéder à une réforme du Plan et de développer ses compétences en matière d'évaluation afin que le Parlement puisse se servir de ses travaux. Cette réforme doit également contribuer à ce que le Plan prenne en compte l'aménagement du territoire tout en restant un lieu de dialogue pour les forces vives du pays.

A l'issue de cette présentation la commission a décidé, sur la proposition de son rapporteur pour avis, de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au Plan** dans le projet de loi de finances pour 1996.

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mardi 24 octobre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a procédé à l'audition du général Amédée Monchal, chef d'état-major de l'armée de terre.

**M. Xavier de Villepin, président,** a tout d'abord précisé que l'audition des chefs d'états-majors militaires, qui visait à une information aussi complète que possible des membres de la commission, demeurerait confidentielle, conformément à la tradition de la commission, et ne ferait pas l'objet de communiqué à la presse.

**Le général Amédée Monchal** a ensuite présenté un bilan des évolutions contraignantes auxquelles avait été confrontée l'armée de terre depuis 1990 (diminution de la durée du service militaire et passage au régime de disponibilité opérationnelle différenciée, déflation importante et rapide des effectifs, effort de professionnalisation ...), tout en soulignant les aspects positifs constitués par l'amorce d'une défense européenne et le développement des actions extérieures, et l'action très volontariste conduite par l'armée de terre pour faire face à ces mutations très importantes. Il a ensuite commenté les principales caractéristiques du projet de budget de 1996 pour l'armée de terre, montrant notamment le maintien en francs courants des crédits de fonctionnement, et les conséquences de la diminution des crédits consacrés au titre V.

A la suite de son exposé, **le général Amédée Monchal** a répondu aux questions de commissaires.

**M. Serge Vinçon** s'est interrogé sur les mesures relatives à la revalorisation du service militaire, sur les efforts

consacrés à la formation professionnelle des appelés, sur le décalage entre le montant affecté à la deuxième année d'application de la loi de programmation 1995-2000 et les crédits d'équipement des forces terrestres pour 1996, et sur les perspectives de renforcement de l'encadrement dans l'armée de terre.

**M. Philippe de Gaulle** a successivement évoqué avec le chef d'état-major de l'armée de terre l'évolution des missions de l'armée de terre et de la structure du corps de bataille, le poids des opérations extérieures, les taux de dispense et de réforme du service national, les effectifs consacrés aux forces de souveraineté et aux forces prépositionnées, les perspectives en matière de prolifération nucléaire, et l'avenir des missiles nucléaires actuellement placés " sous cocon ".

**M. Xavier de Villepin, président,** a abordé avec le général Monchal les conditions de la poursuite du programme NH 90, le report de l'industrialisation du programme Tigre, et les difficultés de la société Eurocopter, notamment en matière d'exportation.

**MM. Charles-Henri de Cossé-Brissac et Philippe de Gaulle** ont enfin interrogé le chef d'état-major de l'armée de terre sur les conditions de la participation de l'armée de terre au plan Vigipirate, en ce qui concerne notamment la formation des personnels concernés et la définition de leur mission par rapport à celle des policiers et des gendarmes.

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a procédé à l'audition du général Jean Rannou, chef d'état-major de l'armée de l'air.

Le général Jean Rannou a présenté les principales caractéristiques du budget de l'armée de l'air dans le projet de loi de finances pour 1996. Il a notamment rappelé que la dotation budgétaire, tous titres confondus, de l'armée de l'air s'élèverait, en 1996, à 36,9 milliards de



francs, en retrait de 3,5% par rapport à 1995 ; elle devrait toutefois s'élever à 38,3 milliards en termes de crédits disponibles.

Abordant les crédits du titre III consacrés aux dépenses ordinaires, le **général Jean Rannou** a développé le contenu des trois principaux postes de ce titre : les rémunérations et charges sociales, correspondant à 75% de l'ensemble ; les dépenses de fonctionnement courant, 11% ; enfin les crédits destinés à l'activité aérienne, 14%.

Le chef d'état-major de l'armée de l'air a ensuite précisé le contenu du titre V correspondant aux dépenses d'équipement de l'armée de l'air. Cette dotation s'élèverait, en 1996, à 22,46 milliards de francs en termes de crédits disponibles, en retrait de 2,66 milliards par rapport à ce qui était prévu pour la deuxième année de la loi de programmation.

Après avoir développé les principaux programmes concernant les équipements de l'armée de l'air, le **général Jean Rannou** a répondu aux questions des commissaires.

**M. Jean-Claude Gaudin** s'est d'abord interrogé sur l'état de la négociation entre les différents partenaires participant au programme de l'avion de transport futur (ATF) ; il a souhaité obtenir des précisions quant à l'ampleur des financements que devrait consentir l'armée de l'air lors de la montée en puissance de ce programme.

**M. Jean-Claude Gaudin** a ensuite demandé au général Jean Rannou de préciser le format de l'armée de l'air qui lui paraîtrait le mieux adapté dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire, en termes d'effectifs et en nombre d'avions de combat en ligne.

Il s'est également enquis des conditions de financement du programme Rafale, dès lors que les restrictions prévues au budget de 1996 entraînent le retard d'un an de l'industrialisation de l'appareil.

**M. Jean-Claude Gaudin** a enfin souhaité obtenir des précisions quant au surcoût entraîné pour l'armée de l'air

par les opérations extérieures et la part que celles-ci représentaient dans l'activité aérienne totale.

**M. Philippe de Gaulle** a ensuite demandé au général **Jean Rannou** de lui indiquer le montant comparé de la solde d'un capitaine pilote et celle d'un sergent électronique navigant ; il a souhaité obtenir des précisions quant aux débouchés civils actuellement ouverts aux pilotes militaires ; enfin, **M. Philippe de Gaulle** s'est enquis du nombre de fermetures de bases aériennes susceptibles d'intervenir dans l'avenir et de l'importance des personnels de l'armée de l'air à l'étranger.

**M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** s'est entretenu avec le chef d'état-major de l'armée de l'air des conséquences de la réduction des crédits affectés à l'entretien des matériels sur leur disponibilité ; il s'est interrogé sur la possibilité d'adapter un appareil civil de type Airbus aux fonctions d'un avion de transport militaire ; il s'est enfin inquiété auprès du général **Jean Rannou** du sort des deux pilotes français détenus en Bosnie.

Puis, la commission a procédé à l'audition de l'amiral **Jean-Charles Lefebvre**, chef d'état-major de la marine.

Après avoir présenté les principales caractéristiques de la situation actuelle de la marine, l'amiral **Jean-Charles Lefebvre** a précisé que les crédits disponibles de la marine s'élèveraient en 1996 à 36,577 milliards de francs, en retrait de 5,6 % par rapport à l'exercice en cours.

Il a ensuite successivement présenté :

- les crédits du titre III (13,881 milliards de francs, en progression de 0,8 %), incluant les rémunérations et charges sociales, les crédits de fonctionnement courant, et une partie de l'entretien programmé des matériels,
- et les dotations du titre V (22,496 milliards de francs de crédits disponibles, en retrait 3,1 milliards par rapport aux prévisions pour la deuxième année d'application de la

loi de programmation) ; le chef d'état-major de la marine a décrit l'évolution qui en résultait pour les principaux programmes d'équipement, précisant que la structure du budget évitait toute décision irréversible dans l'attente des conclusions du Comité stratégique et de l'élaboration de la prochaine loi de programmation.

**L'amiral Jean-Charles Lefebvre** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

**M. André Boyer** a successivement interrogé le chef d'état-major de la marine sur les conséquences de l'absence de commande en 1996 du quatrième SNLE-NG (sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération), sur l'état du porte-avions Clemenceau appelé à être remplacé par le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle, sur le déroulement du programme Rafale-Marine, et sur la nécessité pour la marine de disposer d'avions de guet embarqués Hawkeye.

**MM. André Boyer et Xavier de Villepin, président,** ont ensuite eu avec l'amiral Jean-Charles Lefebvre un échange de vues sur les perspectives d'une éventuelle réforme de la DCN (direction des constructions navales) et sur les coûts des constructions navales en France et à l'étranger.

**M. Philippe de Gaulle** a ensuite demandé au chef d'état-major de la marine : les coûts d'entretien respectifs d'un Crusader, du porte-avions Clemenceau et du futur porte-avions nucléaire Charles de Gaulle ; les coûts respectifs du premier et d'un éventuel second porte-avions nucléaire ; les conditions actuelles de formation et d'entraînement des personnels embarqués à bord des sous-marins ; et la situation du plan de charge des établissements de la DCN, en particulier à Lorient.

**M. Xavier de Villepin, président,** a enfin interrogé l'amiral Jean-Charles Lefebvre sur son appréciation de l'évolution du moral des personnels de la marine.

**Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** sur deux projets de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Elle a désigné :

- **M. Jacques Habert** sur le **projet de loi n° 2292** (AN 10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Pérou sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements** ;

- et **M. André Boyer** sur le **projet de loi n° 2293** (AN 10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Brésil sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements** (ensemble un échange de lettres).

Elle a ensuite décidé de proposer à la nomination du Sénat la candidature de **M. Jacques Habert** pour **siéger au sein de la Commission nationale pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)**.

**M. Yves Guéna** a ensuite présenté son rapport sur les **projets de loi n° 384** (1994-1995) autorisant la ratification du **traité d'entente et de coopération** entre la République française et l'**Ukraine**, et **n° 6** (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un **accord** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de l'**Ukraine** sur **l'encouragement et la protection réciproques des investissements**.

Après avoir souligné la conformité de ces deux conventions avec les textes de même objet conclus par la France avec d'autres pays, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a rappelé les fondements historiques de l'identité nationale ukrainienne, liée aux incessantes convoitises de ses voisins polonais, lituaniens et russes. Le rapporteur a évoqué le rôle de la longue domination russe, puis soviétique,

dans la formation du sentiment national ukrainien, alors que la tradition russe privilégie l'idée du «berceau commun» entre les «trois peuples frères slaves» (Russie, Ukraine, Biélorussie).

**M. Yves Guéna** a alors retracé les étapes de l'accession de l'Ukraine à l'indépendance, sanctionnée par le referendum de décembre 1991, par l'adoption d'une monnaie distincte du rouble et par l'usage croissant de la langue ukrainienne dans les circonstances officielles.

Puis le rapporteur a commenté les différents aspects des relations de l'Ukraine avec la Russie, soulignant le poids des contentieux liés au partage de l'héritage militaire soviétique (flotte de la mer Noire, arsenal nucléaire), à la question de Crimée (dont la population est majoritairement russe) et à la très forte dépendance énergétique de l'Ukraine à l'égard de la Russie. S'agissant de la flotte de la mer Noire, **M. Yves Guéna, rapporteur**, s'est interrogé sur la portée de l'accord conclu le 9 juin 1995 entre les deux parties. Puis, il a évoqué les nombreux atermoiements de l'Ukraine sur la question nucléaire, et les exigences financières croissantes posées par l'Ukraine comme condition de sa dénucléarisation.

Abordant ensuite la situation économique de l'Ukraine, **M. Yves Guéna** a souligné les difficultés imputables à la transition post-soviétique.

En ce qui concerne les problèmes posés par le maintien en fonctionnement du site de Tchernobyl, le rapporteur a relevé l'ambiguïté de l'attitude des autorités ukrainiennes, qui assortissent la fermeture de la centrale de conditions toujours plus exigeantes à l'égard de l'Occident, tirant argument de la perte énergétique qui résultera de la fermeture de Tchernobyl, alors même que la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie constitue un obstacle majeur à la réussite économique ukrainienne.

Puis **M. Yves Guéna** a souligné le poids de l'Allemagne comme bailleur de fonds et comme partenaire commercial de l'Ukraine, qui fait ressortir la modestie de la

présence française en Ukraine, qu'il s'agisse de ses aspects linguistiques ou économiques. A cet égard, le rapporteur a noté que la France n'était que le quatrième partenaire commercial de l'Ukraine hors CEI (après l'Allemagne, les Etats-Unis et la Suisse).

A l'issue de l'exposé de **M. Yves Guéna, M. Guy Penne** est revenu sur la structure des échanges commerciaux de l'Ukraine avec les pays hors CEI, évoquant notamment le commerce entre l'Ukraine et la Suisse.

Puis **M. Yves Guéna**, à la demande de **M. Xavier de Villepin, président**, a commenté les perspectives d'évolution de la question de Crimée, relevant que, après une période de graves tensions, la «guerre des souverainetés» entre Kiev et Simferopol pourrait marquer le pas.

**M. Yves Guéna** est ensuite revenu, avec **M. Xavier de Villepin, président**, sur les évolutions récentes du contentieux lié à la dépendance énergétique de l'Ukraine à l'égard de la Russie, notant que la production intérieure (notamment de charbon) ne satisfaisait que la moitié des besoins énergétiques du pays.

Puis la commission a, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé à l'unanimité les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Guy Penne** sur le **projet de loi n° 26 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de **l'amendement au protocole de Montréal** du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la **couche d'ozone**, adopté le 25 novembre 1992 à Copenhague.

**M. Guy Penne, rapporteur**, a tout d'abord rappelé le lien entre la mise en oeuvre de l'effort de réglementation internationale dans le domaine de la protection de la couche d'ozone et la découverte, en 1985, du trou dans l'ozone antarctique. Il a exposé les données scientifiques du problème, soulignant les conséquences sanitaires et écologiques d'un rayonnement ultraviolet accru. Il a relevé

les caractéristiques des substances chimiques responsables de la destruction de la couche d'ozone, et a commenté les réponses successivement apportées par le droit international depuis l'adoption, en 1985, d'une première convention à Vienne. **M. Guy Penne** a noté l'extension continue de la liste des substances réglementées depuis le protocole de Montréal de 1987, et a montré la prise en compte, depuis 1990, des spécificités de la situation du tiers-monde au regard de la protection de l'ozone, du fait notamment du surcoût considérable lié à la fabrication de produits de substitution, moins nocifs pour l'environnement que les SAO (substances appauvrissant la couche d'ozone) mais plus coûteux à produire.

Abordant ensuite le contenu de l'amendement de Copenhague, **M. Guy Penne, rapporteur**, a estimé les mesures proposées par ce texte étaient probablement en retrait par rapport aux observations scientifiques les plus récentes. Il a néanmoins observé que cette constatation ne devait pas, à ses yeux, remettre en cause la ratification de cet instrument international, à quelques semaines d'une Conférence des Parties où la France devrait pouvoir se prévaloir de sa ratification pour participer pleinement aux débats.

Il a relevé, par ailleurs, que l'amendement de Copenhague n'avait pas pour objet d'apporter une solution définitive à la protection de la couche d'ozone, mais permettrait d'étendre le champ d'application du protocole de Montréal à des substances jusqu'à présent non réglementées, et d'avancer la date d'arrêt total de production et de consommation de certaines substances. **M. Guy Penne, rapporteur**, a toutefois reconnu que la réglementation internationale n'était pas infaillible dans le domaine de la protection de la couche d'ozone, évoquant à cet égard le cas des HFC (hydrofluorocarbures), substances autorisées mais ayant une incidence sur l'effet de serre. Le rapporteur a néanmoins souligné que la réglementation internationale était adaptée à la configuration actuelle des usages industriels des HFC, indispensables au maintien de la

chaîne du froid, et pour lesquels il n'existe pas de substitut universel. Il a, par ailleurs, fait observer que le problème de l'effet de serre ferait l'objet d'une convention internationale spécifique.

Puis **M. Guy Penne, rapporteur**, a fait observer que la réglementation internationale relative aux substances appauvrissant la couche d'ozone avait permis depuis 1986 une diminution importante de la consommation de halons (- 50 %) et de CFC (chlorofluorocarbures, - 58 %), et que, en l'absence de tels instruments internationaux, la destruction de la couche d'ozone aurait atteint des proportions beaucoup plus graves que celles que l'on observait actuellement.

A l'issue de cet exposé, **M. Xavier de Villepin, président**, a évoqué sa participation à une mission parlementaire dans le nord de la Suède, destinée à participer à la mesure de la couche d'ozone dans cette région. Il a souligné l'importance du problème de la protection de la couche d'ozone, ainsi que l'impact des efforts accomplis en application des accords internationaux.

La commission a alors **approuvé** le projet de loi qui lui était soumis.

La commission a ensuite **examiné le rapport de M. André Dulait sur les projets de loi n° 8 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un **accord** entre le Gouvernement de la **République française et le Gouvernement du Turkménistan** sur l'encouragement et la protection réciproques des **investissements**, et **n° 11 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du **traité d'entente, d'amitié et de coopération** entre la **République française et le Turkménistan**.

Après avoir rappelé les données géographiques qui conféraient au Turkménistan un rôle régional important - à l'égard de ses voisins d'Asie centrale au nord et de l'Iran au sud-, **M. André Dulait, rapporteur**, a précisé l'importance des richesses du pays : pétrole et gaz en particulier,



dont les réserves sont à comparer à celles du Koweït. Pour autant, a poursuivi le rapporteur, le Turkménistan demeurerait un pays faiblement développé économiquement où le produit national brut (PNB) annuel par habitant s'établit à quelque 1.500 dollars.

Sur le plan politique, le Turkménistan se caractérise par la persistance, après trois ans d'indépendance, d'un régime autoritaire, marqué par la prépondérance institutionnelle du chef de l'Etat à l'égard d'un Parlement où l'ancien parti communiste -le parti démocratique du travail- détient la quasi-totalité des sièges.

La politique étrangère du Turkménistan, a souligné le rapporteur, repose sur une volonté d'équilibre régional et de neutralité, animée par l'ouverture économique vers l'Occident. Relativement réservé à l'égard des structures de la Communauté des Etats indépendants (CEI), le Turkménistan entend développer des liens privilégiés avec la Turquie, l'Iran et l'Afghanistan.

Soucieux d'attirer les investisseurs occidentaux, le Turkménistan n'entretient encore aujourd'hui avec la France que des relations commerciales marginales. Pour autant, compte tenu des potentialités du pays, certaines entreprises françaises s'implantent peu à peu, comme Elf Aquitaine et Thomson.

Le rapporteur a indiqué que c'est dans ce contexte politique et économique que s'inscrivaient les deux traités bilatéraux présentés au Sénat. Le premier, relatif à la protection et la garantie réciproques des investissements reprend les dispositions habituelles à ce type d'accord : garantie d'un traitement juste et équitable, d'une protection contre les éventuelles dépossessions, et d'une liberté de transfert des revenus générés par ces investissements. Le second traité, d'entente, d'amitié et de coopération, constitue un cadre juridique qui permettra, avec le temps, de donner un contenu concret à une coopération diversifiée : consultations politiques, coopération économique par grands secteurs, développement des liens culturels.

Concluant son propos, le rapporteur a insisté sur l'importance des liens que la France et l'Europe auraient à développer, au-delà du seul Turkménistan, avec les pays d'Asie centrale. Il convenait cependant, a précisé le rapporteur, d'exercer une vigilance attentive à l'égard de l'évolution politique du pays vers un fonctionnement plus démocratique.

A l'issue de son exposé, le rapporteur s'est entretenu avec **M. Charles-Henri de Cossé Brissac** des fortes potentialités industrielles du Turkménistan et des Etats riverains de la mer Caspienne et de l'intérêt qu'elles représentaient pour les entreprises françaises.

La commission a alors, conformément à l'avis de son rapporteur, **approuvé les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport de M. Jacques Habert sur les projets de loi n° 9 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement du **Kirghizistan** sur l'encouragement et la protection réciproques des **investissements**, et **n° 13 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la **République française** et la **République du Kirghizistan**.

**M. Jacques Habert, rapporteur**, a d'abord rappelé que la conclusion des deux accords avec la République du Kirghizistan, lors de la visite du président Askar Akaev à Paris en juin 1994, consacrait l'attachement aux valeurs démocratiques dont ce pays, dans un environnement troublé, avait fait sa spécificité.

Le rapporteur a en effet souligné que le Kirghizistan connaissait une réelle évolution vers la démocratie, dont la construction passait par la mise en place du multipartisme, la séparation des pouvoirs (et notamment l'introduction du bicamérisme), et enfin la garantie accordée aux droits et libertés publics. **M. Jacques Habert, rapporteur**

**teur**, a cependant rappelé les deux principales hypothèses qui pesaient sur la stabilité politique de ce pays : les tensions ethniques, d'une part, le poids que représentent les anciens communistes, d'autre part. **M. Jacques Habert, rapporteur**, a ainsi indiqué que le président Akaev avait avancé les élections présidentielles prévues en 1996 à décembre prochain, afin de prévenir les risques d'une coalition entre les communistes et le parti agraire. **M. Jacques Habert** a ensuite souligné l'importance des liens entre le Kirghizistan et la Russie, mais aussi le souci des Kirghizes d'entretenir de bonnes relations avec leurs voisins asiatiques, et de s'ouvrir à l'Occident.

Le rapporteur a rappelé que le traité d'amitié et de coopération signé avec la France s'accordait avec cet objectif. Il a constaté notamment la faiblesse de la coopération culturelle qu'il serait souhaitable de développer.

Exposant ensuite la portée de l'accord relatif à l'encouragement et à la protection des investissements, **M. Jacques Habert, rapporteur**, a indiqué que l'économie du Kirghizistan, encore marquée par les stigmates du sous-développement, laissait plus de prise à l'aide qu'à l'investissement. Il a noté toutefois que cet Etat accomplissait un réel effort pour réformer son économie.

En conclusion, le rapporteur a souligné l'importance d'encourager un pôle de paix aux confins orientaux de la Russie, et donc de favoriser nos liens avec les républiques d'Asie centrale. Il a ainsi invité la commission à donner un avis favorable sur les deux accords conclus avec le Kirghizistan.

A la suite de l'exposé de **M. Jacques Habert, rapporteur**, **M. Nicolas About** s'est interrogé sur les raisons qui poussaient le Kirghizistan, à la différence de ses voisins, vers la démocratie. Le rapporteur lui a répondu que le président Askar Akaev, seul des actuels présidents des républiques d'Asie centrale à ne pas avoir exercé, avant son élection, la charge de premier secrétaire du parti com-

muniste, avait joué un rôle prépondérant dans la construction en cours d'un Etat de droit.

**M. Jacques Habert, rapporteur**, a par ailleurs indiqué à **M. Guy Penne** que le revenu national au Kirghizistan était de 1.200 dollars environ par habitant. **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé à cet égard que le Kirghizistan se situait plutôt dans la moyenne haute des pays en développement.

A la suite de ce débat, la commission a **approuvé les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

Présidence de M. Xavier de Villepin, président. Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition du **général Jean-Philippe Douin**, chef d'état-major des armées.

Le **général Jean-Philippe Douin** a présenté le projet de budget de la défense pour 1996 dont il a rappelé qu'il avait été élaboré dans l'attente des choix à venir. Il a rappelé que le budget s'élevait globalement à 189,6 milliards de francs hors pensions, en diminution de 2,4 % par rapport au budget initial de 1995. A ces crédits budgétaires s'ajouteront 5,2 milliards de crédits de report et 800 millions de fonds de concours, portant ainsi les crédits disponibles pour 1996 à 195,6 milliards de francs.

Le chef d'état-major des armées a présenté les crédits inscrits au titre III, dont il a rappelé qu'il était doté de 100,6 milliards de francs hors pensions, en progression de 1,3 % par rapport à 1995. Il a ensuite relevé que les crédits d'équipement disponibles (94,9 milliards de francs) faisaient apparaître une baisse de 10,1 % par rapport à l'annuité correspondante de la loi de programmation militaire 1995-2000. Il a précisé les conséquences qui en résultaient pour chacun des principaux programmes d'équipement.

Le **général Jean-Philippe Douin** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

**M. Michel Caldaguès** s'est interrogé sur l'ambiguïté de l'objectif de professionnalisation des armées inscrit dans le Livre blanc sur la défense. En effet, cette orientation pouvait se traduire, soit par un accroissement du taux d'encadrement, soit par une augmentation du nombre d'unités professionnelles. **M. Michel Caldaguès** a souligné la nécessité de choisir entre ces deux options dans la mesure où la présence de soldats du contingent au sein d'unités pouvait neutraliser leur emploi en particulier pour des opérations extérieures, comme cela était le cas, d'après lui, pour l'Eurocorps.

**M. Christian de La Malène** s'est demandé si les délais prévus pour la préparation de la nouvelle loi de programmation militaire et son dépôt devant le Parlement, en principe au printemps prochain, pourraient être tenus. Il a estimé qu'il était indispensable que le projet de budget de la défense pour 1997 puisse être établi à la lumière de priorités clairement définies. En effet, le principe d'un budget d'attente retenu pour 1996, s'il devait perdurer, aurait de graves conséquences sur notre défense. Par ailleurs, **M. Christian de La Malène** a interrogé le chef d'état-major des armées sur les conséquences du report de la phase de définition du projet d'avion de transport futur et sur les perspectives de ce programme européen.

**M. Jean Clouet** a pour sa part interrogé le général Jean-Philippe Douin sur la signification de la suppression d'emplois d'appelés. Il s'est également interrogé sur les moyens mis à disposition des services historiques des armées.

**M. Serge Vinçon** a exprimé des doutes sur l'intérêt des crédits consacrés à la revalorisation du service militaire alors même que le débat sur la professionnalisation de nos armées est ouvert. Il a ensuite interrogé le chef d'état-major des armées sur les conséquences du projet de budget pour 1996 pour l'industrie de la défense, et notamment pour le maintien des emplois.

**M. Claude Estier** s'est interrogé sur les perspectives des crédits qui seraient affectés à la défense dans le cadre de la future loi de programmation militaire.

**M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** a évoqué avec le chef d'état-major des armées les prévisions de certains représentants des industries de la défense prévoyant, dans l'hypothèse du report de certains programmes de défense, des suppressions d'emplois pouvant concerner entre 20.000 et 30.000 personnes.

**M. Michel Caldaguès** a interrogé le **général Jean-Philippe Douin** sur le sort des deux officiers retenus dans l'ex-Yougoslavie.

Enfin, **M. Xavier de Villepin, président**, a demandé au chef d'état-major des armées de préciser les perspectives de coopération dans le domaine spatial, et notamment pour les projets Hélios II, Horus et Syracuse. Il a également souhaité savoir quelle était l'appréciation du général Jean-Philippe Douin sur l'état actuel du moral des forces armées.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 24 octobre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé à l'audition de **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, sur les crédits de son département ministériel dans le projet de budget pour 1996.

**M. Pierre-André Périssol** a tout d'abord déclaré qu'il était satisfait par ce budget à deux titres :

- tout d'abord, sur le plan quantitatif, parce que l'effort public en faveur du logement qui recouvre les dépenses budgétaires, fiscales et sociales, était en progression de 4 % en 1996 et que les crédits inscrits au budget du ministère du logement augmentaient, à structure constante, de 9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 ;

- ensuite parce que, sur un plan qualitatif, ce budget portait la marque d'un certain nombre de réformes engagées par le Gouvernement.

Evoquant les points de blocage apparus dans le domaine du logement au cours de ces dernières années et, en particulier, la multiplication du nombre de personnes mal logées ou sans abri, l'allongement des files d'attente pour l'accès à un logement en HLM, l'essoufflement des mécanismes d'aide à l'accession à la propriété et le découagement des investissements privés dans l'immobilier, il a constaté que la crise du logement avait résisté à plusieurs plans d'urgence.

C'est pourquoi il a souligné qu'il importait maintenant de réformer la politique du logement plutôt que de chercher à ajuster ou à amender des outils et des moyens datant du milieu des années 70 et qui étaient devenus progressivement inadaptés face aux enjeux actuels.

Puis il a présenté la politique du Gouvernement qui s'ordonne autour de quatre actions.

Concernant l'action en faveur des plus démunis, il a souligné qu'il était important de combler le " vide " qui existait entre l'hébergement d'urgence et le logement social " classique " géré par les habitations à loyer modéré (HLM).

A cet égard, il a rappelé que le Gouvernement, dès le collectif budgétaire de l'été 1995, s'était fixé pour objectif de réaliser 10.000 logements d'urgence avant la fin de 1995 et 10.000 logements d'insertion en 1996, en allouant 1,3 milliard de francs à ces actions.

Il a opéré une distinction entre les " logements d'urgence " qui ont vocation, dans le cadre d'un habitat disséminé, à accueillir des personnes démunies pour quelques jours ou quelques mois, et les logements d'insertion qui doivent permettre à un ménage de se préparer à intégrer un domicile plus stable, grâce en particulier aux mesures d'accompagnement social dont les crédits sont nettement revalorisés dans le budget.

Abordant ensuite l'action relative à la réforme de l'accession sociale à la propriété, il a rappelé que le dispositif s'appuyait sur le prêt " à taux zéro ", d'un montant moyen de 120.000 francs, ouvert à tous les ménages qui achètent un logement neuf ou ancien dont le plafond moyen des ressources est inférieur à 4,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Evoquant l'aspect social du différé d'amortissement, il a souligné que pour les ménages dont les ressources étaient inférieures à 15.000 francs par mois, le remboursement de l'avance " à taux zéro " ne commencerait qu'au dix-septième mois de remboursement.

Il a indiqué que 120.000 ménages étaient potentiellement concernés par le prêt, ce qui permettrait d'aider trois ménages accédant à la propriété sur quatre, contre un ménage sur quatre actuellement.



Il a rappelé que la réforme était accompagnée d'un volet de sécurisation des accédants à la propriété et qu'elle s'inscrivait dans le cadre d'une enveloppe globale de 3,2 milliards de francs de crédits de paiement à laquelle s'ajoutait une dotation de 900 millions de francs, portée en recettes d'un compte d'affectation sociale -dénommé " Fonds pour l'accession sociale " - et provenant d'un prélèvement sur les sommes recueillies par les organismes collecteurs du " 1 % logement " .

Puis, il a évoqué la troisième action relative au maintien à un niveau élevé de la construction neuve de logements locatifs sociaux.

Ainsi, les crédits inscrits sur la " ligne fongible " permettront le financement de 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) dont 20.000 prêts locatifs aidés très sociaux (PLATS) ainsi que de 120.000 primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

Il a souligné la difficulté plus grande pour les ménages modestes d'accéder à un logement HLM qui va de pair avec l'existence de 250.000 logements HLM occupés par des ménages dont les revenus excèdent de plus de 40 % le plafond de ressources réglementaire.

Il a considéré que le souci du Gouvernement de répondre à un objectif de justice sociale, à côté de celui de diversité de l'habitat, l'avait conduit à instaurer un prélèvement sur les bailleurs sociaux d'un montant de 400 millions de francs, assis sur le nombre de logements occupés par des locataires dépassant de 40 % au moins le plafond de ressources.

Il a rappelé que le montant du prélèvement variait entre 400 francs par an pour les logements en zone III (communes de moins de 100.000 habitants, hors région Ile-de-France) et 2.500 francs par an pour les logements situés à Paris et dans les communes limitrophes mais qu'il était nul pour les logements situés dans les quartiers en difficulté.

Il a souligné que ces suppléments de loyers concernaient, par exemple, les ménages de deux enfants disposant de revenus élevés supérieurs à 18.600 francs par mois en zone III et à 28.640 francs par mois à Paris et dans les communes limitrophes.

Il a précisé que la quatrième action visait à aider à l'amélioration du parc privé existant par le maintien de crédits d'un montant de 600 millions de francs pour la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et de 2.250 millions de francs pour l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat.

Il a indiqué, en outre, que son budget assurait une augmentation de 4,9 % des concours de l'Etat pour les aides à la personne en raison de l'augmentation du nombre d'allocataires résultant du " bouclage " et de la situation économique

Enfin, il s'est félicité que son budget fasse partie des budgets en hausse par rapport à 1995, phénomène dont il a souligné le caractère " peu fréquent ".

**M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur la mise en place du " filet de sécurisation " des accédants à la propriété et sur la possibilité de le renforcer. Il s'est inquiété du montant élevé des travaux demandé aux accédants pour bénéficier du prêt " à taux zéro " lors de transactions dans l'ancien ainsi que des modifications intervenues dans la présentation du niveau des ressources des accédants dans l'arrêté du 2 octobre 1995. Il s'est interrogé sur l'affaiblissement de la lisibilité du prêt à taux zéro du fait de la suppression de certains avantages fiscaux, le niveau de ressources budgétaires supplémentaires déclenchées par la construction d'un logement neuf, l'engagement par le Gouvernement de la réflexion sur les aides à la personne demandée par le Premier ministre, l'opportunité de la création d'un fonds unique en faveur du logement des plus démunis, la réhabilitation des logements vacants en milieu rural et l'état

d'avancement du programme de 10.000 logements d'urgence.

En réponse, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a apporté les précisions suivantes.

Concernant le volet de sécurisation des accédants à la propriété, il a indiqué qu'il serait mis en place dans un cadre contractuel et que les pourparlers se poursuivaient avec les nombreux responsables de la gestion du " 1 % logement ", en remarquant que les parties prenantes avançaient " en toute confiance " ;

Il a précisé que la priorité d'attribution d'un logement HLM, qui serait réservée aux accédants à la propriété après deux ans de chômage, pallierait notamment l'impossibilité pratique pour les intéressés de produire une feuille de salaire et a estimé que la notion de priorité d'attribution était inévitable dans la mesure où il était impossible de " geler " un quota de logements HLM pour les accédants à la propriété.

Déclarant comprendre la ténacité avec laquelle la question de l'assouplissement des conditions d'application du " prêt à 0 % " aux acquisitions de logements anciens lui était posée, il a rappelé que le dispositif reprenait, concernant l'obligation de travaux de gros entretien, les dispositions qui s'appliquaient déjà au prêt d'accession à la propriété (PAP). Constatant que 20 % des PAP avaient été utilisés dans l'ancien, il a souligné que le prêt " à taux zéro " devrait faire passer de 4.000 à 20.000 le nombre de bénéficiaires de l'aide à l'accession dans l'ancien. Il a rappelé que les transactions dans l'ancien bénéficiaient, en outre, de l'allègement du tiers des droits de mutation introduit par l'article 11 de la loi de finances pour 1995, que le dispositif de sécurisation des accédants jouerait aussi bien pour le neuf que pour l'ancien et, enfin, que le prêt " à 0 % " était financé par le redéploiement d'aides fiscales orientées essentiellement vers les constructions neuves.

S'agissant des plafonds de ressources, il a précisé que l'écart entre le barème présenté à l'origine et celui de l'arrêté du 2 novembre, était un pur " effet de présentation " dû à la prise en compte par l'arrêté précité du revenu net imposable, après mise en oeuvre des abattements fiscaux de 10 % et 20 %, ceci pour l'avant-dernière année fiscale précédant l'opération.

Concernant l'objectif de lisibilité du " prêt à taux zéro ", il a estimé que celui-ci était rempli dès lors que le dispositif consistait à créer une prime unique et simple regroupant des aides budgétaires et des incitations fiscales qui n'étaient pas toujours connues des contribuables et qui, au demeurant, n'étaient pas prises en compte par les établissements bancaires pour déterminer le taux d'effort de l'acquéreur. En tout état de cause, il s'est félicité que les sondages déjà réalisés aient montré que 80 % des Français avaient déjà " entendu parler " du prêt " à 0 % ".

A propos des aides à la personne, il a souligné qu'il s'agissait d'un sujet délicat, en raison de la progression régulière de ces aides, et complexe, en raison de la nécessité d'une forte concertation préalable entre des intervenants qui, au demeurant, ne sont pas tous placés sous la responsabilité du ministre du logement. Il a rappelé, à cet égard, que la question de l'allocation de logement social (ALS) aux étudiants serait examinée par le groupe de travail et " piloté " par les services de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sur le statut de l'étudiant.

Il a déclaré vouloir veiller à ce que l'aide personnalisée au logement (APL) maintienne, dans le contexte actuel, la solvabilité des ménages modestes tout en faisant en sorte que des ménages ayant le même niveau de ressources obtiennent le même montant d'APL. En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui constatait qu'il était difficile d'envisager une réduction de l'APL au moment où les surloyers étaient généralisés, **M. Pierre-André Perissol, ministre du logement**, a précisé que

les surloyers répondaient incontestablement à une exigence de justice sociale.

S'agissant du logement des plus démunis, il a souligné qu'il était déterminé à avoir une politique forte en ce domaine et a estimé que le " choix formel " de créer un nouveau compte d'affectation spéciale ne serait pas la solution la plus opérante, en rappelant le rôle important et satisfaisant joué en matière d'accompagnement social par les fonds de solidarité logement.

S'agissant des logements vacants, il a souligné son caractère inacceptable, socialement et économiquement, en milieu urbain et s'est félicité d'une meilleure prise de conscience de ce problème. Il a précisé que des pistes seraient étudiées avec le ministère des finances pour inciter les décideurs économiques détenteurs de logements ou de bureaux inoccupés à les remettre sur le marché.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui s'est interrogé sur le caractère parfois " mythique " de la notion de " vacance " et qui a appelé le Gouvernement à préciser ce concept, **M. Pierre-André Périssol** a admis la variété des types de logements vacants, qu'il s'agisse de problèmes de vétusté, de délais d'emménagement ou de motifs de précaution, et a précisé que l'enquête sur le logement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) aurait, en 1996, un volet sur la vacance plus affiné.

Concernant les logements d'urgence, il a indiqué qu'il publierait les derniers résultats après avoir rencontré les chefs de projets le 16 novembre prochain.

**M. Paul Blanc** s'est interrogé sur l'ouverture d'une possibilité d'utilisation des crédits d'insertion obligatoire des départements pour la réhabilitation de logements destinés aux plus démunis.

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur le bilan de la loi du 21 juillet 1994 facilitant l'acquisition de logements HLM par leurs occupants et le caractère définitif de la suppression dans le projet de loi de finances de la contri-

bution exceptionnelle de 600 millions de francs sur les produits financiers des organismes HLM. Il a émis des réserves sur l'idée d'une taxation plus lourde des logements vacants, a vivement regretté, au moment où la réhabilitation du parc ancien était bien engagée, les limites posées à l'utilisation du prêt " à taux zéro " pour les transactions dans ce parc et a souhaité que le Gouvernement aille plus loin pour faire face à la situation.

**M. Charles Metzinger** s'est interrogé sur le " dégel " des barèmes de l'APL, les projets de réforme du Gouvernement en matière de versement de l'ALS aux étudiants, l'incidence de la non revalorisation des plafonds de ressources applicables aux logements HLM sur le poids des surloyers, le prélèvement sur les produits financiers des HLM et les modalités pratiques d'accès des sans-domicile-fixe (SDF) aux logements d'urgence.

**M. André Vezinhet** a estimé que, quel que soit l'effet d'annonce positif de la réforme de l'accession à la propriété, la réalité sur le terrain était celle d'une forte demande locative que le niveau insuffisant des 80.000 prêts locatifs aidés (PLA) inscrits au budget ne parviendrait pas à satisfaire. Il s'est déclaré d'accord avec le principe du surloyer en HLM et a souhaité une analyse rigoureuse des logements vacants dans le secteur privé pour trouver les moyens de mobiliser ce parc inoccupé. Il s'est interrogé sur la pertinence de l'idée avancée par certains professionnels d'une mobilisation de l'ensemble des dépôts de garantie des loyers au service de la politique du logement.

**M. Dominique Leclerc** s'est félicité du quasi-maintien du niveau des crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) puis a souligné les difficultés d'obtention d'un logement HLM pour les ménages dont les revenus sont égaux ou à peine supérieurs au montant requis pour pouvoir y accéder.

**M. José Balarello** a rappelé que la mise en oeuvre du surloyer par les organismes d'HLM était facultative pour les locataires dont le niveau est supérieur au plafond de ressources sans dépasser ce dernier de 40 %. Il a souhaité que les sommes prélevées au titre des surloyers servent à financer des PLA pour des logements intégrés dans le patrimoine des organismes payeurs. Il a souligné l'importance du problème de la vacance due à l'inadéquation entre l'offre et la demande, et a souhaité une réduction de la part des travaux pour les acquisitions dans l'ancien financées par le " prêt à 0 % ", la mise à l'étude d'un système de garantie publique du paiement des loyers pour les personnes modestes ainsi qu'une extension du prêt " à taux zéro " en cas d'acquisition de logements HLM par son locataire.

**M. Jean Madelain** a approuvé le bon niveau des crédits de la ligne fongible et le principe du surloyer mais il s'est inquiété de l'insuffisante revalorisation des crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et a jugé " très regrettable " le prélèvement opéré sur les fonds du " 1 % logement " qui va à l'encontre de l'objectif de solidarité entre les salariés et l'entreprise poursuivi par le système.

**M. Serge Franchis**, tout en approuvant le principe, le montant et l'affectation à l'Etat du produit correspondant aux surloyers en HLM, a souligné qu'il importait de laisser les organismes d'HLM assurer une appréciation locale des situations pour alléger les surloyers dans certains secteurs.

**M. Jacques Machet** a approuvé le dispositif du prêt à taux zéro mais a estimé que le taux du montant des travaux par rapport au coût de l'acquisition était trop élevé dans l'ancien.

**M. Henri de Raincourt** s'est interrogé sur les effets de la baisse des droits de mutation départementaux et régionaux instituée par le collectif budgétaire pour 1995.

**M. Charles Descours** a souhaité que les sociétés d'économie mixte (SEM) immobilières soient astreintes à un dispositif d'autocontrôle de nature comptable.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président** s'est interrogé sur la possibilité de mettre en oeuvre les surloyers dans le cadre d'un dispositif de location-vente en accession à la propriété.

En réponse aux différents intervenants, **M. Pierre-André Perissol, ministre du logement**, a apporté les précisions suivantes :

- concernant les crédits départementaux d'insertion, il a déclaré ne pas voir d'inconvénient à ce qu'ils puissent être affectés au logement d'urgence ou d'insertion ;

- s'agissant de la vente de logements HLM à leurs locataires, il a indiqué que le nombre d'opérations était passé de 1.300 en 1993 à 4.500 en 1994 ;

- concernant la taxation des produits financiers des HLM, il a rappelé que sa suppression par l'Assemblée nationale résultait de l'adoption d'un amendement déposé par le Gouvernement lui-même et qu'il n'était pas envisagé de " retour en arrière " sur cette question ;

- s'agissant des logements vacants, il a souligné que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) avait financé la réhabilitation de 42.000 logements vacants en 1994 et que le montant des subventions de l'ANAH était majoré en cas de vacance ;

- il a estimé que la mise en oeuvre des surloyers n'était pas liée à la non-revalorisation des barèmes de revenus en HLM ;

- concernant les personnes sans-domicile-fixe (SDF), il a précisé que l'affectation d'un logement était décidée par le préfet en concertation très étroite avec les maires et en liaison avec les associations caritatives ou d'accompagnement social ;

- s'agissant de l'évolution des PLA, il a rappelé que leur nombre était de 75.000 en 1990, 75.000 en 1991 et



90.000 dont 10.000 PLA-TS en 1992, soit un niveau en moyenne inférieur à celui prévu dans le projet de budget pour 1996 ;

- concernant les surloyers, il a souligné que le dispositif proposé permettrait aux organismes d'HLM d'appliquer un barème spécifique de surloyers sous réserve de respecter les minima moyens prévus par le législateur ;

- il a jugé intéressant le principe de l'extension du prêt " à taux zéro " pour l'acquisition d'un logement HLM mais a précisé que cette idée n'était pas envisagée ;

- il a souligné la difficulté technique de la répartition dans le patrimoine des organismes d'HLM des logements en PLA dont le financement serait assuré par la contribution au titre des surloyers ;

- il a opéré une distinction entre la participation de 900 millions de francs des organismes gestionnaires du " 1 % logement ", inscrite au compte d'affectation spéciale, et l'implication de ces organismes dans le dispositif de sécurisation qui s'effectuera dans un cadre contractuel ;

- il a estimé que les délais étaient trop courts pour juger de l'influence de la baisse des droits de mutation décidée en juillet 1995 ;

- concernant l'idée d'une location-accession à la propriété en HLM, il a remarqué que les surloyers allaient parfois de pair avec des différences significatives entre les loyers du marché et ceux fixés en HLM et a donc souligné le risque de substituer une " rente-accession " à une " rente locative ".

En conclusion, **M. Pierre André Périssol, ministre du logement**, a rappelé le rôle éminent joué par M. Jean-Pierre Fourcade lors de la préparation de la réforme de 1977.

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,** la commission a procédé à

**l'examen du rapport pour avis de M. Pierre Lagourgue** sur le projet de loi de finances pour 1996 (départements et territoires d'outre-mer : aspects sociaux).

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a déclaré à titre liminaire que ce budget de l'outre-mer pour 1996 faisait apparaître des points très positifs concernant tant les orientations de la nouvelle politique en faveur de l'égalité sociale avec la métropole que les moyens financiers qui seraient engagés par le ministère au cours de l'année prochaine. Toutefois, il convient de relever également des aspects moins satisfaisants qui tiennent essentiellement à la situation économique et sociale générale de l'outre-mer.

Il a ensuite présenté les principaux axes de cette politique. En matière de rémunérations, le Gouvernement a décidé un rehaussement du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en deux étapes en vue de son alignement sur le niveau métropolitain. Quant au SMIC applicable dans les départements d'outre-mer (DOM), qui a déjà été revalorisé de 6,84 % au 1er juillet 1995, il augmentera de 6,8 % au 1er janvier 1996.

En matière de prestations familiales et sociales, deux mesures d'alignement font actuellement l'objet d'un décret, en cours de signature, avec date d'application au 1er septembre 1995. Il s'agit de :

- l'allocation de soutien familial attribuée aux personnes ou familles qui assument la charge d'au moins un enfant orphelin ou abandonné dont le montant (à taux plein) passera de 404 francs à 625 francs (soit + 55 %) ;

- la prime de déménagement versée aux familles qui engagent des frais à l'occasion de l'emménagement dans un nouveau logement ouvrant droit à l'allocation logement. Ainsi, un ménage de trois enfants percevra 4.990 francs contre 1.833 francs actuellement.

Par ailleurs, il a précisé que le gouvernement allait proposer d'étendre deux autres allocations à l'outre-mer :

- l'allocation parentale d'éducation à taux plein c'est-à-dire sans la quote-part prévue par la loi du 25 juillet 1994, à compter du 1er janvier 1996 ;

- l'allocation pour jeune enfant qui se substituera à la prime pour la protection de la maternité, au complément familial de 0 à 3 ans et à l'allocation familiale au premier enfant de 0 à 3 ans.

Enfin, il a indiqué que, le gouvernement s'était enfin engagé à convoquer d'ici la fin de l'année des " assises de l'égalité sociale active " qui permettront d'examiner les propositions et de définir les plus appropriées à l'égard de l'outre-mer.

Puis il a fait trois observations.

D'abord, il a jugé exagéré de voir dans cette nouvelle politique une rupture par rapport à la politique menée par les précédents gouvernements qui mettaient davantage l'accent sur le principe de parité. L'alignement de l'essentiel des allocations familiales, par exemple, est effectif depuis le 1er juillet 1993. S'agissant du SMIC, le processus de rattrapage a été mis en oeuvre depuis le 1er juillet 1990 et a été poursuivi chaque année.

Ensuite, il a rappelé que l'actuel gouvernement avait pris soin d'annoncer que certaines spécificités seraient maintenues, spécificités auxquelles les élus des DOM sont attachés. Ce sera notamment le cas de la prestation de restauration scolaire et de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion (RMI).

Enfin, troisième remarque, l'extension des allocations n'est pas indistincte. Autrement dit, il y aura une appréciation au cas par cas. Ainsi, n'est-il pas prévu d'aligner le montant de l'allocation de parent isolé.

Puis, **M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a abordé l'examen des crédits budgétaires en faveur de l'outre-mer pour 1996.

Le budget proprement dit du ministère de l'outre-mer pour 1996 s'élève à 4,903 milliards de francs soit un dou-

blement des crédits par rapport au budget voté pour 1995 qui était de 2,460 milliards. Cette progression exceptionnelle des crédits s'explique par deux séries de facteurs :

1°) Par le rapatriement dans le budget de l'outre-mer des crédits correspondants à la créance de proratisation du RMI dans les DOM soit 872 millions de francs et à la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement social dans les DOM, soit 1,173 milliard de francs en autorisations de programme et 632 millions de francs en crédits de paiement.

2°) Par la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les DOM (ou Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)) institué par la loi du 25 juillet 1994. Pour 1996, le FEDOM s'élèvera à 1,060 milliard de francs. Le FEDOM enregistre par ailleurs l'incidence de l'alignement du SMIC sur certains contrats en faveur de l'emploi ainsi que de l'alignement de la prime des contrats d'accès à l'emploi sur les nouveaux contrats "initiative-emploi".

Pour les territoires d'outre-mer, les dotations enregistrent un certain tassement. Aussi, par exemple, le Fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) bénéficiera d'une dotation de 180 millions de francs en autorisations de programme et de 183 millions de francs en crédits de paiement, soit une baisse de 6 %. La dotation d'investissement allouée à la Nouvelle-Calédonie (390 millions de francs en autorisations de programme et 378 millions de francs en crédits de paiement) sont à peu près reconduites pour permettre de mettre en oeuvre les engagements pris dans le cadre du contrat de développement et des accords de Matignon.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a souhaité d'une part que ces crédits soient davantage déconcentrés au niveau des préfets afin d'accélérer les versements correspondants et permettre une utilisation plus proche du terrain et, d'autre part, qu'un effort particulier soit fait en faveur du logement social. Pour 1996, en effet,

la LBU a été fixée au même niveau qu'en 1995 alors que le précédent gouvernement s'était engagé à augmenter cette ligne, à compter de 1995, de 100 millions de francs par an pendant cinq ans.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, a évoqué par la suite des aspects plus préoccupants, tenant au contexte économique et social de l'outre-mer.

Il a souligné la persistance de graves problèmes sociaux liés à l'ampleur du chômage. Au premier semestre 1995, on recensait par rapport à la population active 24,5 % de chômeurs à la Guadeloupe, 23,7 % à la Martinique, 18,8 % en Guyane, et 36,3% à la Réunion.

Par rapport à 1994, la croissance du chômage dans les DOM s'élève à 9 % contre 1 % environ en métropole. Surtout, le nombre de demandeurs inscrits depuis plus d'un an s'élève à 47 % dans les DOM contre 37,4 % en métropole.

Il a rappelé les conséquences de cette situation.

Le RMI concerne environ 20 % de la population des DOM contre 1,8 % en métropole. Le nombre de bénéficiaires, qui s'était stabilisé en 1993 sous l'effet notamment de l'alignement des allocations familiales, a enregistré une nouvelle hausse en 1994 de 9 % sachant que, contrairement à la métropole, ce sont les personnes et les familles avec enfants qui prédominent.

Il a noté que le dispositif d'application de la " loi Perben " du 28 juillet 1994, qui avait suscité beaucoup d'espoir, avait pris du retard. En effet, les agences d'insertion instituées par cette loi et qui se substituent au conseil départemental d'insertion sont tout juste en cours d'installation et ne seront pleinement opérationnelles qu'au début de l'année 1996. Le décret prévoyant l'alignement du dispositif du Contrat d'aide à l'emploi (CAE) sur celui du Contrat initiative-emploi (CIE) n'a toujours pas été publié (même si le ministre a indiqué qu'il devrait l'être à la mi-novembre) et nombre de chefs d'entreprise ont suspendu leurs recrutements dans l'attente de ces dispositions. Le

Gouvernement espère néanmoins atteindre un objectif de 17.500 contrats d'accès à l'emploi en 1996.

Il a enfin abordé certains problèmes qui le préoccupent particulièrement.

En premier lieu, les problèmes de l'enseignement en outre-mer. Si on constate que sept élèves métropolitains sur cent ont un retard de deux ans ou plus en classe de sixième, ils sont 12 % à la Réunion et si en métropole 60 % d'entre eux vont jusqu'en terminale, ils sont seulement 51 % à la Réunion. Par ailleurs, il existe un besoin en personnels d'encadrement pédagogique et technique qui est évalué pour le seul département de la Réunion à environ 2.000 postes. Ces vacances d'emploi ont une incidence certaine sur l'enseignement proprement dit.

En second lieu, il a déploré une disparité choquante qui concerne les tarifs téléphoniques. La minute de téléphone au départ de la Réunion est facturée trois fois plus cher que pour les métropolitains. Cette situation est contradictoire avec les principes de continuité territoriale dont bénéficie notamment la Corse. Elle est également injustifiable au regard des coûts puisque des études pour le Conseil régional de la Réunion ont clairement établi que le prix de revient de la communication par satellite entre la Réunion et la métropole était faible (de l'ordre de 0,15 francs la minute). Enfin, elle est particulièrement mal ressentie par les originaires des DOM vivant en métropole -population estimée à environ 530.000 personnes- et ne coïncide pas avec le discours gouvernemental sur la mobilité de l'emploi.

En dernier lieu, il a appelé l'attention sur l'extension du " prêt à taux zéro " aux DOM en soutenant que le renvoi de cette question à un financement par la LBU était selon lui un faux problème dans la mesure où ces moyens ne s'adressaient pas à la même population.

**Sous réserve de ces observations, M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis, a proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits**

**du ministère de l'outre-mer contenus dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Puis un large débat s'est ouvert. **M. Louis Souvet** a demandé à **M. Pierre Lagourgue**, rapporteur pour avis, de lui préciser l'ampleur de l'écart résiduel entre le SMIC-DOM et celui de la métropole, les compensations prévues pour les entreprises pour faire face au rattrapage prévu au 1er janvier 1996, les bénéficiaires du relèvement de la prime de déménagement, l'évolution de la participation des familles au financement des cantines scolaires et les principales causes du chômage en outre-mer.

**M. Charles Metzinger** a indiqué que l'examen de ces crédits était l'occasion d'avoir un aperçu d'ensemble sur la situation en outre-mer et a souhaité avoir des éléments sur le niveau de vie dans les départements d'outre-mer et sur la situation salariale.

**M. Jean Madelain** a interrogé le rapporteur sur l'évolution du taux de fécondité dans les différents départements d'outre-mer et sur la possibilité de proposer aux " Rmistes " des emplois dans le secteur de la construction de logement social où des besoins importants se manifestent.

**M. Claude Huriet** a demandé des précisions concernant l'impact du relèvement du SMIC sur les économies locales, la présence de nombreux ressortissants comoriens à la Réunion et sur l'encadrement de l'urbanisation croissante constatée en outre-mer.

**M. Marcel Lesbros** a interrogé le rapporteur sur les effets du régime de défiscalisation des investissements dans les DOM.

**M. Pierre Lagourgue**, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- L'écart restant à combler entre le SMIC métropolitain et le SMIC applicable dans les DOM est de 6,8 %. Le relèvement du SMIC est assorti d'un plan d'accompagnement devant permettre un allègement des charges de coti-

sations sociales sensiblement égal à la hausse du SMIC en outre-mer.

- La prime de déménagement concerne les familles qui engagent des frais à l'occasion de l'emménagement dans un nouveau logement ouvrant droit à l'allocation logement. Elle est distincte de celle versée aux fonctionnaires affectés en outre-mer.

- La contribution des familles aux frais de restauration scolaire est appelée à augmenter compte tenu de l'alignement des prestations familiales.

- Les taux particulièrement élevés du chômage en outre-mer sont liés à divers facteurs dont l'isolement de ces territoires, le fort taux de natalité, et l'importance de la population d'origine étrangère comme par exemple à la Réunion qui compterait, selon certaines sources, près de 35.000 comoriens. La politique de mobilité vers la métropole qui avait donné de bons résultats jusqu'au début des années 80 n'a plus le même effet à cause de la croissance du chômage en métropole, elle-même.

- Les statistiques d'échec scolaire ne permettent pas de comparer le pourcentage de réussite des enfants issus de la population locale avec celui des enfants d'origine métropolitaine vivant à la Réunion.

- Avant 1978, les salaires des fonctionnaires se voyaient appliquer une majoration élevée pour tenir compte du coût de la vie. Le coefficient qui était de 2,03 a été ramené à 1,53 sous le gouvernement Barre. Ces " sur-salaires " ont néanmoins un effet de contagion sur les salaires de secteur privé. Enfin, on peut dire qu'un " smicard " vit plutôt mieux à la Réunion qu'en Ile-de-France car il n'a pas de charges de chauffage, celles liées au transport sont faibles et les habitudes alimentaires très économiques.

- Les taux de fécondité dans les DOM restent élevés, notamment à la Réunion, où ce taux atteint 2,4 %, sauf à la Martinique où le taux se rapproche du niveau métropolitain.



- Il paraît difficile de confier à tous les Rmistes des activités dans le secteur de logement social, même si certaines expériences ont lieu pour les logements très sociaux, car ils manquent généralement de formation et ne sont pas concurrentiels face aux grosses entreprises du bâtiment.

- Il est délicat d'évaluer l'impact du relèvement du SMIC sur l'économie car dans le domaine de la consommation courante l'implantation des grandes surfaces a freiné l'effet inflationniste des relèvements précédents.

- Face à l'afflux de ressortissants comoriens qui trouvent à s'employer, notamment, dans des emplois domestiques de gardiennage ou de restauration, le rétablissement du visa entre Mayotte et les Comores paraît souhaitable.

- Chaque année, 7.000 hectares de terres agricoles disparaissent à la Réunion au profit des terrains constructibles. Le schéma d'aménagement régional qui avait été élaboré en 1990 n'a pas encore été validé. Les rectifications demandées font qu'il n'est pas encore appliqué.

- Le montant des investissements ayant bénéficié de la défiscalisation s'élève sur cinq ans à 11 milliards et a représenté un coût pour le budget de 700 millions de francs

**M. Marcel Lesbros** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger au sein du **Conseil supérieur de l'établissement national des Invalides de la Marine**.

**M. Alain Gournac** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger au sein du **Haut-conseil du secteur public**.

**M. Marcel Lesbros** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger à l'**Office national des anciens combattants et victimes de guerre**.

**MM. Paul Blanc et Charles Metzinger** ont été désignés comme **représentants du Sénat**, respectivement en

qualité de titulaire et de suppléant, appelés à siéger au sein du **Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés**.

**M. Georges Mazars** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger au sein du **Conseil supérieur de la coopération**.

**M. André Jourdain** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger au sein du **Conseil supérieur de la Mutualité**.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger au sein du **Comité national de l'organisation sanitaire et sociale**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jacques Machet, secrétaire, la commission a examiné les conclusions de **M. Claude Huriet, rapporteur de la mission d'information consacrée aux conditions du développement des thérapies génique et cellulaire** qu'elle lui avait confiée.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a d'abord présenté son projet de rapport d'information. Il a décrit les enjeux des thérapies génique et cellulaire pour les malades, les chercheurs, l'industrie et l'administration. Il a précisé que si la France figurait dans le peloton de tête pour la recherche, elle risquait de perdre sa place dans un avenir proche. Il a souligné les carences de la législation actuelle, qui mettent en cause à la fois la sécurité sanitaire et le développement ultérieur de ces thérapies. Il a en particulier mis l'accent sur la multiplicité des administrations et des commissions concernées par la régulation des essais, sur les chevauchements de compétence et sur les vides juridiques qui en découlent.

Il a mis en évidence la nécessité de présenter une proposition de loi et montré les raisons pour lesquelles les soucis de garantir la sécurité sanitaire et de favoriser le

développement des thérapies génique et cellulaire n'étaient pas contradictoires, mais étroitement complémentaires. Il a notamment rappelé que la protection des personnes était une condition de la crédibilité des recherches et bien montré que les thérapies génique et cellulaire s'analysaient plus comme un processus que comme un produit. Il a affirmé que les garanties sanitaires à mettre en oeuvre ne pouvaient pas être réduites au motif que la plupart des essais sont réalisés sur de tous petits nombres de personnes atteintes de maladies au pronostic grave ou fatal.

Il a ensuite indiqué que la nouvelle législation devait être simple et sûre et qu'elle devait mettre en place des procédures légères.

Il a justifié la nécessité d'un régime juridique commun aux thérapies génique et cellulaire par un souci de sécurité sanitaire, de simplicité et de cohérence. Il a indiqué que placer ces thérapies sous le régime du médicament, adapté en certains points pour tenir compte de leurs spécificités, signifiait la garantie de l'application des bonnes pratiques cliniques et celle des bonnes pratiques de fabrication.

**M. Jean Chérioux** a demandé à **M. Claude Huriet**, rapporteur, si la thérapie génique permettrait l'éradication de gènes défectueux sur l'embryon.

Celui-ci a répondu que la recherche n'en était pas encore à une logique de remplacement, mais de correction des effets d'un gène défectueux.

Rappelant les propos du rapporteur selon lesquels la France risquait de perdre sa place, **M. André Jourdain** lui a demandé quelle était la situation chez nos principaux concurrents.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a indiqué que les chercheurs français, qu'ils appartiennent aux organismes publics ou privés, s'étaient lancés dans des programmes très ambitieux, mettant notamment à profit la sensibilisation de l'opinion publique consécutive aux opérations

“ Téléthon ”. Il a précisé qu’il ne voudrait pas que, faute d’une législation adéquate, la France ne perde du terrain, en particulier par rapport au Japon et aux Etats-Unis.

**M. Jean-Louis Lorrain** a interrogé le rapporteur sur les pathologies potentiellement concernées par la thérapie génique ; il lui a demandé si les activités de conseil génétique et la nécessaire formation des généticiens étaient évoquées par la proposition de loi.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a indiqué que la thérapie génique concernait, d’une part, les maladies dites génétiques, et d’autre part, des maladies telles que le cancer ou le Sida. Les activités de conseil génétique ne s’adressent qu’aux premières.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a indiqué que ces activités, comme la formation des généticiens, n’entraient pas dans le cadre de la proposition de loi. Il a rappelé que ces deux sujets avaient déjà fait l’objet d’un rapport rédigé par le Professeur Mattéi.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a ensuite soumis à l’examen de la commission un projet de texte de proposition de loi.

A l’article premier, **M. Jean Madelain** a demandé s’il ne faudrait pas modifier la rédaction du premier alinéa introduit dans l’article L. 511 du code de la santé publique, l’expression “ sont ainsi des médicaments ” ne lui paraissant pas satisfaisante.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a rappelé que les mots “ sont ainsi des médicaments ” faisaient suite au premier alinéa de l’article L. 511 qui expose la définition du médicament.

**M. Jean Madelain** a cependant proposé de remplacer “ sont ainsi des médicaments ” par “ en conséquence, sont des médicaments ”. La commission a accepté cette proposition avec l’accord de M. Claude Huriet, rapporteur.

A l’article 13, **M. Jean-Louis Lorrain** a estimé que le Haut Conseil des biotechnologies, que la proposition de loi

visé à créer, aurait un objet très large, qui incluerait, non seulement les thérapies génique et cellulaire, mais aussi les applications agricoles, par exemple, des biotechnologies. Il a donc souhaité que son champ de compétence puisse être rétréci. **M. Claude Huriet, rapporteur**, a fait siens les propos de **M. Jean-Louis Lorrain** et la proposition de loi a été modifiée en conséquence.

Après que **M. Charles Metzinger** a indiqué qu'il s'abstiendrait dans la mesure où la proposition de loi méritait de sa part un examen plus approfondi et que cette abstention ne préjugait pas de son opinion ultérieure, la commission a **approuvé le rapport de M. Claude Huriet, rapporteur**, et sa majorité a choisi de s'associer au dépôt de la proposition de loi.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, sur le budget de son ministère pour 1996.

**Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, a d'abord indiqué que la solidarité entre les générations était une priorité pour la politique de notre pays ; c'est pourquoi ce budget était en progression de 9,6 % malgré un contexte budgétaire difficile.

Evoquant la politique en faveur des personnes âgées, **Mme Colette Codaccioni** a souligné que ce budget permettait de consolider l'effort sans précédent que traduit l'institution d'une prestation autonomie : il aidera au développement de la vie sociale des retraités et à l'amélioration de la qualité de la vie dans les établissements.

En ce qui concerne les personnes handicapées, elle a rappelé que le Président de la République, qui avait fait voter, lorsqu'il était Premier ministre, les grandes lois de 1975 et 1987 qui ont posé l'essentiel des bases de la poli-

tique en faveur des personnes handicapées, a décidé qu'un " nouvel élan " devait être donné.

Dans ce sens, le Premier ministre a nommé un délégué interministériel aux personnes handicapées, M. Patrick Segal, afin de coordonner l'action de tous les ministères concernés.

Le nombre de places en centres d'aide par le travail (CAT) sera fortement augmenté afin de mieux répondre à la demande ; cette plus grande offre permettra de résorber les problèmes dus aux " amendements Creton ".

**Mme Colette Codaccioni** a affirmé que la politique en faveur de la famille et de l'enfance était également une priorité.

Aussi, des crédits nouveaux financeront des actions de médiation familiale et l'institution de " points rencontre ". Ces deux types d'action permettront de développer les lieux de conciliation, de conseil et de rencontre entre parents dont la famille se décompose, ou entre parents et enfants lorsque les liens les plus stables tendent à disparaître.

Enfin, **Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, a indiqué que la création de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes voulue par le Président de la République et le Premier ministre était la marque d'une volonté d'assurer l'égalité réelle entre les hommes et les femmes.

Le budget va aussi tout à fait dans ce sens puisqu'il privilégiera la promotion des droits des femmes notamment en développant les moyens consacrés aux centres d'information sur les droits des femmes, en permettant des actions de communication sur la violence conjugale et en assurant le lancement de l'Observatoire de la parité.

**Mme Colette Codaccioni** a ensuite détaillé les crédits de son ministère qui s'élèvent à près de 30 milliards de francs.

Elle a précisé qu'à structure constante, ce budget progressait de 9,6 % par rapport à celui de 1995, en fait de 4,2 % si l'on tenait compte de la loi de finances rectificative votée au printemps.

Concernant la politique en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées, **Mme Colette Codaccioni** a évoqué les programmes d'action sociale en faveur des personnes handicapées, qui progressent de 8 millions de francs, puis la prise en charge, partagée avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), des dépenses de fonctionnement et d'équipement des instituts nationaux pour les jeunes sourds et les jeunes aveugles.

Elle a indiqué que les subventions aux CAT s'élevaient à 5.590,2 millions de francs en 1996, soit 5,6 % de plus que dans la loi de finances initiale pour 1995.

La mesure essentielle, à cet égard, concerne la création de 2.750 places nouvelles de CAT, pour laquelle 151,21 millions de francs sont inscrits en loi de finances.

En outre, les crédits affectés à l'allocation aux adultes handicapés se montent à 20,8 milliards de francs, soit une augmentation de 10,81 % par rapport à la dotation de la loi de finances initiale pour 1995.

S'agissant des personnes âgées, **Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, a rappelé que l'Etat finançait également des programmes d'action sociale dont l'un des axes essentiels était le maintien à domicile. Le programme est maintenu, étant souligné que l'effort principal viendra de la création de la prestation d'autonomie.

Par ailleurs, l'Etat poursuit, conformément aux engagements contractualisés dans le XIe Plan, son effort de financement du programme de rénovation des établissements d'hébergement des personnes âgées. A ce programme seront consacrés, en 1996, 400 millions de francs d'autorisations de programme et 428 millions de francs de crédits de paiement.

Avec un montant de 85 millions de francs, les crédits consacrés à la promotion des droits des femmes, à la formation et à l'information des femmes sur leurs droits seront maintenus au niveau de 1995.

Enfin, les crédits consacrés à l'enfance et à la famille s'élèveront à 62,35 millions de francs.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis des crédits de la famille**, a interrogé le ministre sur la situation financière de la branche famille du régime général et sur les raisons qui expliquent son déficit. Il lui a aussi demandé quel était l'état de la réflexion gouvernementale sur la réforme des prestations familiales. A cet égard, il a souhaité que le ministre précise les principes directeurs de cette réforme et indique si l'instauration d'une allocation parentale de libre choix faisait toujours partie des priorités du Gouvernement.

Enfin, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a évoqué la perspective d'une redéfinition du cadre juridique régissant l'Union nationale des associations familiales (UNAF) pour lui offrir de plus grandes possibilités d'action, notamment en matière audiovisuelle.

**Mme Colette Codaccioni** a indiqué que la branche famille serait, en 1995, déficitaire d'environ 13,5 milliards de francs. Elle a expliqué ce déficit, à la fois par une perte de recettes et par la montée en charge de la loi dite " famille ".

Elle a estimé que, plus vite des économies seraient réalisées, plus vite des mesures nouvelles pourraient être prises.

**Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, a indiqué que la réforme des prestations familiales avait été évoquée à de nombreuses reprises au sein des forums régionaux sur la sécurité sociale organisés par le Gouvernement. Elle a indiqué qu'une telle réforme devrait poursuivre un objectif de simplification des prestations et satisfaire quatre priorités :



les familles nombreuses, les familles modestes, les familles comprenant des jeunes enfants ou des jeunes adultes.

**Mme Colette Codaccioni** a déclaré qu'elle n'était pas opposée à l'idée de mener une réflexion sur le cadre juridique s'appliquant à l'UNAF, à condition que l'évolution de celui-ci soit réalisée au bénéfice des familles.

Répondant à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, elle a indiqué que les décisions du Gouvernement en matière de réforme de la sécurité sociale seraient présentées au Parlement à l'occasion du débat annuel sur la sécurité sociale, soit à la mi-novembre.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis (protection sociale, problèmes généraux et équilibre financier)** a interrogé le ministre sur un éventuel renouvellement de l'opération, réalisée en 1993, de reprise par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) de la dette du régime général de sécurité sociale, sur les conditions en 1996 de l'équilibre financier du FSV, sur les enseignements des premiers forums régionaux de la protection sociale et sur l'éventuelle subordination des prestations familiales à une condition de ressources.

En réponse, **Mme Colette Codaccioni** a tout d'abord fait observer que malgré la reprise de dette de 1993, de nouvelles dettes s'étaient accumulées. Elles s'élèveront, fin 1995, à 120 milliards, l'Etat étant en outre obligé d'avancer les besoins de trésorerie.

Elle a souligné l'importance du débat national en cours qui devrait permettre de dégager les conditions d'un retour à l'équilibre du système. Elle a admis que de nouvelles modalités d'apurement de la dette étaient en cours d'élaboration.

Concernant la situation financière du FSV, elle a fait observer que le solde cumulé s'élevait à plus de deux milliards de francs, annonçant par ailleurs qu'elle en préciserait prochainement les perspectives d'évolution. C'est en raison de ces excédents que le projet de loi de finances met à la charge du FSV un versement de deux milliards au

budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) au titre des majorations pour enfants à charge et de la création de la prestation dépendance.

Elle a observé que le régime agricole était le dernier à ne pas bénéficier de la prise en charge par le FSV des majorations non contributives de ses prestations.

Enfin, pour ne pas risquer une nouvelle invalidation du Conseil constitutionnel, le dispositif retenu sera mis en place en deux temps, suppression des crédits de la Mutualité sociale agricole et création d'une ligne spécifique au sein du FSV.

A propos des forums régionaux, le ministre a constaté que l'objectif de sensibiliser les Français avait été atteint. En outre, de nombreuses propositions concrètes ont pu être recueillies. Elle a observé que les Français se déclaraient majoritairement favorables à une réforme allant dans le sens de la maîtrise médicalisée des dépenses.

Répondant sur la politique familiale, le ministre a indiqué qu'un consensus s'était dégagé pour que les prestations ne soient pas soumises à des conditions de ressources. Il conviendra donc de trouver d'autres types d'économies. En revanche, pour ce qui concerne une éventuelle fiscalisation ou la simplification des prestations, le débat reste ouvert.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis (politique en faveur des handicapés)**, a interrogé le ministre sur ses projets concernant les établissements de travail protégé, les maisons d'accueil spécialisées et la prise en charge des handicapés vieillissants. Il s'est également interrogé sur les projets du Gouvernement en matière d'indexation des prestations.

**Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, après avoir constaté que le nombre des personnes handicapées augmentait régulièrement, a souligné les efforts exceptionnels du Gouvernement entrepris pour y répondre, notamment en vue de l'accueil des handicapés en établissement et en centres

d'aide par le travail (CAT). Elle a cependant regretté qu'il ne soit pas possible d'organiser les ouvertures de places sur une base pluriannuelle.

Elle a observé que les maisons d'accueil spécialisées (MSA) étaient financées par les caisses d'assurance maladie, qui subissaient les mêmes contraintes budgétaires que l'Etat. A propos du vieillissement des handicapés, elle a souhaité l'ouverture d'une concertation afin que des solutions appropriées y soient apportées. Elle a également défini les priorités du Gouvernement relatives à l'intégration des enfants handicapés dans le milieu scolaire et en application de " l'annexe 24 " (projet individualisé). Elle a regretté que certains besoins nouveaux, concernant notamment les autistes et les polyhandicapés, ne soient pas encore complètement satisfaits. Enfin, elle a précisé que le mode d'indexation des prestations ne serait pas revu.

A propos du mécanisme mis en place par l'article 95 de la loi de finances pour 1994, elle a précisé que, dans la mesure où les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) n'avaient pu l'appliquer qu'après la parution du décret du 16 mai 1994, il était difficile d'en mesurer l'impact exact. Néanmoins, il semblerait que l'on observe une stabilité du taux des demandes concernées par cet article autour de 36 %.

Un débat s'est engagé au cours duquel sont intervenus, outre le ministre, **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Jacques Machet, rapporteur pour avis, Jean Madelain, Henri de Raincourt, Mmes Joëlle Dusseau et Annick Bocandé** à propos des difficultés de connaître le nombre exact de personnes concernées par département, de la lenteur de la mise en oeuvre des réformes et de la reconnaissance par l'Etat des formules intermédiaires entre les centres d'aide par le travail et les maisons spécialisées. Sur ce dernier point, le ministre a annoncé la parution imminente d'un décret, tout en soulignant le rôle primordial du département.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis (politique en faveur des personnes âgées)** s'est interrogé sur la constitutionnalité du dispositif alternatif visant à mettre à la charge du FSV les majorations pour enfants à charge actuellement inscrites au BAPSA. Au cas où ce dispositif serait effectivement mis en oeuvre, il s'est inquiété du risque de déficit du FSV, ce qui poserait le problème du financement de la prestation autonomie. Il a donc souhaité savoir comment le Gouvernement entendait préserver l'équilibre du fonds.

Il a également interrogé le ministre sur les intentions du Gouvernement en matière de fonds de pension, sur la situation de la branche vieillesse du régime général, sur la revalorisation des retraites, sur les taux de cotisations d'assurance maladie à la charge des retraités et sur les intentions du Gouvernement en matière de politique de maintien à domicile et de création de lits de cure médicale.

En réponse, **Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations**, a précisé que le problème de l'équilibre du FSV avait été examiné par le Gouvernement qui annoncera bientôt de nouvelles modalités de financement.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a observé qu'il était difficile de se prononcer sur l'institution de l'allocation dépendance sans connaître d'abord les moyens de la financer.

Le ministre s'est déclaré confiant sur la constitutionnalité du mécanisme visant à transférer certaines prestations à la charge du BAPSA au FSV.

A propos de la création des fonds de pension, elle a souligné l'attachement des Français au régime de retraite par répartition, ce qui ne peut que laisser une place restreinte à d'autres mécanismes. Elle a souhaité que l'on aborde ce dossier sous l'angle du financement des retraites complémentaires, le financement des entreprises devant passer au second plan.

Elle a en outre rappelé que toute création de cotisation avait une incidence sur l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, ce qui nécessitait de procéder avec une prudence extrême.

**M. Jean Madelain** a indiqué que le Conseil national de la participation, auquel il a été nommé, avait créé un groupe de travail spécialisé afin d'étudier la mise en place des fonds de pension.

**Mme Colette Codaccioni** a indiqué que le déficit de la branche vieillesse s'élevait à 13,3 milliards en 1995, mais a observé une certaine stabilisation.

Elle a rappelé que la revalorisation des pensions de 0,5 % de juillet 1995 avait été effectuée par anticipation sur ce qui devait être fait au 1er janvier 1996. Néanmoins, cette question pourrait être revue à la fin de l'année.

A propos de la cotisation d'assurance maladie des retraités, actuellement fixée à 1,4 % contre 6,8 % pour les salariés, elle a reconnu que la question se posait du rattrapage du taux, rappelant à ce propos que 18.000 lits de cure médicale n'étaient pas financés, pour un montant de 9 milliards.

Elle a ensuite exposé la répartition des places supplémentaires dans les maisons de cure, soulignant qu'il convenait de réduire progressivement le nombre de lits non financés par manque de crédits.

Enfin, elle a indiqué que 20.000 lits d'hospices resteraient à "humaniser" à la fin du XI<sup>e</sup> Plan. Cela se ferait grâce à une participation financière de l'Etat, des établissements hospitaliers, des régions et des départements. 200.000 lits auront ainsi été transformés à la fin de 1998.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a interrogé le ministre sur les effets du versement de l'allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant, sur la concurrence entre crèches et allocation de garde d'enfants, sur l'absence de garanties concernant la compétence des gardiennes d'enfants, sur le financement des centres d'infor-

mation des droits des femmes, sur les disparités existant entre les conventions des personnels s'occupant des adultes handicapés et des personnels s'occupant d'enfants handicapés, ainsi que sur les conditions du maintien des personnes âgées invalides en résidence.

**M. André Jourdain** s'est interrogé sur les conditions de la compensation par le budget de l'Etat de la suppression progressive des cotisations d'allocations familiales et a contesté l'application aux deux retraités d'un même couple, de la majoration pour enfant.

**M. Claude Huriet** a interrogé le ministre sur le financement de l'allocation de rentrée scolaire, sur les intentions du gouvernement en matière d'allocation parentale de libre choix et sur les conditions de la réforme, jugée prioritaire, des prestations familiales.

**Mme Nelly Ollin** a interrogé le ministre sur une éventuelle réforme du régime de l'adoption.

**M. Paul Blanc** a suggéré une simplification du régime de versement de la prestation autonomie de telle sorte que ce versement soit exclu pour les personnes en établissement déjà bénéficiaires de l'assurance maladie. Il a considéré que cette simplification dégagerait des ressources permettant de créer davantage d'emplois.

**M. José Balarello** est revenu sur les difficultés de placement des handicapés âgés et a suggéré d'utiliser à cette fin les lits vides des maisons de retraite.

**M. Jacques Machet** est intervenu sur les difficultés des veuves.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations** a précisé les dotations dont bénéficieront les principales aides en matière familiale.

Elle a rappelé l'initiative du Sénat ouvrant aux hommes le bénéfice de l'allocation parentale d'éducation. Elle a indiqué ne pas avoir de données nationales concernant la concurrence éventuelle entre crèches et verse-

ments d'allocations de garde à domicile. Elle a indiqué que plusieurs instances de concertation travaillaient à formuler des propositions en vue de l'amélioration des conditions de travail des femmes.

Le ministre est revenu sur l'hébergement, sur le versement des aides aux personnes moyennement dépendantes en foyer, précisant que le forfait soins concernait les besoins liés à la maladie et la prestation autonomie les besoins d'aide à la vie quotidienne. Elle a indiqué qu'elle veillait à ce que la compensation de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales soit intégrale et a précisé que l'allègement s'était élevé à 11,6 milliards de francs en 1994. Elle a indiqué que la compensation d'allocation de rentrée scolaire était financée à hauteur de 5 milliards par l'Etat et de 1,5 milliard par la Caisse nationale d'assurances familiales (CNAF).

Concernant les délais de mise en oeuvre de l'allocation parentale de libre choix qui constituait une priorité de la loi " famille ", **Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations** a rappelé que l'Etat consacrait déjà 80 milliards pour la petite enfance, à quoi s'ajoutaient les dépenses des collectivités territoriales. Dans ces conditions, l'amélioration des aides ne pouvait passer que par une simplification du dispositif.

Elle a rappelé les principales orientations du rapport Mattéi sur l'adoption, agrément des couples, lutte contre le trafic d'enfants, droit d'accès aux origines et sort des enfants délaissés, qui pourraient faire l'objet d'un débat en janvier prochain.

Elle a encore rappelé que la prestation autonomie n'avait pas de fonction médicale et que les personnes seules moyennement dépendantes n'allaient pas nécessairement en maison de cure médicalisée, ce qui justifiait pleinement le versement de l'allocation dépendance lorsqu'elles étaient en établissements non médicalisés. Elle a aussi précisé que le taux des pensions de réversion passerait de 52 à 54 % à la fin de l'année pour, à terme,

lorsque l'équilibre de la branche " famille " serait rétabli, atteindre 60 %.

Concernant la proposition de placer les personnes âgées handicapées en maison de retraite, elle s'est interrogée sur le nombre de lits vides susceptibles d'être ainsi reconvertis, souhaitant qu'une réflexion préalable soit menée à ce sujet.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, le **ministre** a précisé que 4.000 personnes âgées étaient hébergées chez des couples plus jeunes, comme le permet la loi.

Elle a indiqué que les taux d'occupation des établissements pour jeunes handicapés étaient très variables et que les surcapacités ne concernaient que quelques établissements spécialisés, notamment pour les jeunes sourds en région parisienne. Elle a indiqué, en outre, que les naissances d'enfants handicapés restaient stables.

Enfin, elle a précisé que l'accueil de jour des personnes âgées en maison de retraite se développait mais que, ce dispositif relevant du département, elle n'avait pas eu à définir de politique d'aide.

**Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Jacques Machet, secrétaire - Au cours d'une première séance tenue en début de matinée, la commission a procédé à l'examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 343 (1994-1995) de M. Jean Chérioux, relative aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique.**

Aux articles premier et trois à cinq, définissant par voie législative la mission générale d'évaluation de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 1 à 4 du Gouvernement visant à supprimer les dispositions à caractère réglementaire et à préciser les modalités d'inter-



vention de l'IGAS. Elle a également adopté un sous-amendement de M. Jean Chérioux, rapporteur, à l'amendement n° 1 afin de mieux définir l'objet de l'évaluation.

Aux articles 2 et 4, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 5 et 6 de MM. Jacques Machet et Jean Madelain harmonisant certaines dispositions avec la loi du 7 août 1991.

Enfin, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis instituant un contrôle de l'usage fait par les entreprises des avantages consentis par l'Etat au titre de la politique de l'emploi, comme étant sans objet avec la proposition de loi.

Au cours d'une deuxième séance tenue en fin de matinée, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, la commission a procédé à l'audition de **M. Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion**, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.

**M. Eric Raoult, ministre**, a tout d'abord indiqué que son projet de budget, qui s'élève à 30,9 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, représente 45,5 % de l'ensemble des crédits sociaux.

Il a rappelé qu'il s'agissait essentiellement d'un budget d'intervention, les crédits de fonctionnement du ministère figurant sur le fascicule " services communs " du ministère de la santé et de l'assurance maladie.

Il a souligné que ce projet de budget était en nette progression puisqu'il augmente de plus de 18 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Evouquant, en premier lieu, le volet relatif à l'intégration et la lutte contre l'exclusion de son budget, d'un montant de 30 milliards de francs, il a souligné qu'il se caractérisait par les trois axes directeurs que sont la lutte contre l'exclusion, le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'action sociale.

Il a indiqué tout d'abord que les moyens consacrés à la lutte contre l'exclusion, dont les deux tiers sont déconcentrés pour agir au plus près du terrain, augmentaient de 175 millions de francs par rapport à 1995, soit une hausse de 32 %.

Une partie de ces crédits permettra de pérenniser et renforcer les dispositifs d'hébergement d'urgence mis en place au cours des années précédentes.

Il a estimé, en effet, que la situation de précarité vécue par nombre de nos concitoyens particulièrement exposés requerrait la mise en oeuvre d'un hébergement adapté aux nouvelles formes de pauvreté, en particulier pour les jeunes, mais également pour les femmes seules ou en charge d'enfants, qui se présentent dans les centres d'accueil.

Il a précisé que pour améliorer qualitativement l'offre d'hébergement, le Gouvernement avait défini trois objectifs :

- renforcer le réseau existant en le complétant là où c'est nécessaire, mais en poursuivant également le développement de l'accueil de jour ;

- maintenir ouvert le dispositif durant l'été sous des formes adaptées ;

- structurer et mieux coordonner le réseau d'accueil avec les associations qui jouent un rôle considérable, les services publics et les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) pour en faire une première étape dans un parcours de réinsertion.

Enfin, il a noté que les crédits d'accompagnement social destinés au plan des 10.000 logements d'urgence lancé au mois de juillet dernier s'élevaient à 40 millions de francs.

Il a souligné l'effort spécifique réalisé en faveur des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) qui bénéficieront de 2,5 milliards de francs en 1996, soit une progression de 3,8 % visant à revaloriser les dotations

des centres mais aussi à créer 800 places nouvelles en CHRS et centres pour demandeurs d'asile.

Soulignant que les CHRS devaient demeurer le pivot essentiel d'une politique d'accueil et de réorientation des exclus vers des logements définitifs mais que leur gestion devait être modernisée, il a précisé qu'il avait obtenu 25 millions de francs de mesures nouvelles qui, venant s'ajouter aux 20 millions de francs obtenus dans le collectif pour 1995, permettraient d'entreprendre les travaux les plus urgents pour rénover le patrimoine et l'adapter à l'accueil des différents publics.

Il a indiqué que 72 millions de francs de mesures nouvelles viendraient accroître les moyens classiques de soutien aux actions des associations mais aussi renforcer les 250 millions de francs affectés aux programmes en faveur des jeunes en difficulté et enfin développer les dispositifs innovants tels que les " Services d'aide médicale d'urgence sociaux " (SAMU sociaux).

Enfin, il a mis l'accent sur les programmes d'insertion par l'économique dont les crédits d'un montant de 134 millions de francs augmentent de 15 % pour cofinancer, aux côtés du ministère du travail, les entreprises d'insertion qui offrent de véritables opportunités de réinsertion par une pédagogie du travail en alliant l'accompagnement social à l'insertion professionnelle.

Abordant le deuxième axe consacré au RMI, il a indiqué que 23 milliards de francs étaient prévus pour 1996 au titre de l'allocation financée par l'Etat.

Expliquant que le Gouvernement avait souhaité procéder à une remise à niveau importante de la dotation pour éviter des augmentations massives en loi de finances rectificative qui nuisent à la clarté des choix du Parlement en loi de finances initiale, il a remarqué que l'augmentation du chapitre de près de 4,5 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale (LFI) demeurerait, malgré tout, " volontariste ", puisqu'elle intégrait les effets de la croissance de l'année actuelle.

Il a précisé que la mesure d'économie de 472 millions de francs était attendue de l'amélioration des procédures de contrôle, après l'accord donné par la commission nationale informatique et libertés (CNIL) au croisement des fichiers RMI avec ceux des caisses d'allocations familiales.

Il a indiqué que son objectif était de stabiliser le nombre des allocataires en 1996, grâce notamment aux effets positifs des mesures prises en faveur de l'emploi, notamment le contrat initiative-emploi (CIE), et à la mobilisation de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) sur ce dossier.

Il a envisagé de mettre en oeuvre, dans le cadre de la loi-cadre de lutte contre l'exclusion actuellement en préparation, une vigoureuse politique d'emplois d'utilité sociale.

Concernant l'évaluation du RMI prévue par l'article 74 de la loi de finances initiale pour 1995, il a indiqué que la procédure d'évaluation était en cours et que le rapport de synthèse serait remis au Parlement, comme prévu, au mois de décembre.

Il a souhaité que ce travail de réflexion aide à déterminer les grands axes d'une réforme qui viserait à simplifier et à améliorer la gestion d'un système dont la dérive actuelle nous montre qu'il échappe à toute maîtrise.

Rappelant que le RMI concernait plus de 900.000 allocataires, près de 2 millions d'ayants-droit, et représentait 32 milliards de dépenses en 1994 -dont 6 milliards de francs pour les seuls départements-, il a estimé que le temps était venu de s'interroger pour redéfinir les contours du dispositif afin de lui conférer sa véritable vocation, celle de l'insertion.

Constatant qu'il était paradoxal que la seule aide sociale conçue dans le but de l'insertion marque ceux qui en bénéficient du sceau de l'exclusion, il a souligné qu'il ne s'agirait pas pour autant de revenir sur la philosophie initiale d'un dispositif qui marque un grand progrès dans notre protection sociale ni sur le principe d'accorder une allocation à toute personne qui n'a pas ou peu de res-

sources. Il a estimé indispensable, en revanche, de revoir le dispositif dans un double objectif de clarté et de responsabilité.

A cet égard, il a considéré que la clarté passait par la simplicité des procédures pour les services administratifs et pour l'allocataire ainsi que par la lisibilité pour l'ensemble de nos concitoyens afin qu'ils soient à même de comprendre ce à quoi ils contribuent.

Concernant la responsabilité, il a constaté que la gestion du RMI par l'Etat et par les départements était une source de complexité et d'inefficacité qui conduisait, en fait, à une " juxtaposition de responsabilités ", qui fonctionnait plus ou moins bien selon les départements.

Remarquant que la prise en charge totale par l'un des deux partenaires serait difficile, car la lutte contre l'exclusion fait appel à toutes les politiques, il s'est demandé s'il ne fallait pas plutôt imaginer un " dispositif conjoint " mieux adapté aux problèmes de l'insertion en innovant par des politiques de contractualisation ou de mise à disposition.

Il a estimé indispensable de rapprocher le suivi des allocataires du terrain, de mettre en oeuvre de véritables procédures d'accompagnement social et d'organiser des parcours d'insertion.

Il a indiqué que le Gouvernement serait en mesure, d'ici la fin de l'année, d'annoncer des propositions de réforme sur un dossier essentiel pour la société française.

Puis, il a abordé le troisième axe relatif aux actions en faveur du développement social et de l'intégration.

Il a précisé que près d'un milliard de francs est prévu, comme en 1995, pour l'aide médicale et l'aide sociale aux personnes sans domicile permanent.

Il a indiqué par ailleurs que 370 millions de francs sont inscrits pour la prise en charge de la tutelle et de la curatelle d'Etat des personnes ayant perdu leur autonomie

décisionnelle, charge qui s'alourdit du fait des décisions des juges.

Il a mentionné la progression sensible de 265 millions de francs à 300 millions de francs des dépenses exposées par le ministère pour prendre en charge les objecteurs de conscience dont le nombre s'accroît, d'année en année, au rythme de 14 %, en remarquant que les associations qui accueillent les objecteurs ont du mal à faire face à la demande.

Il a souligné l'impulsion nouvelle donnée aux programmes d'action sociale en direction des toxicomanes, dans le cadre du plan triennal de lutte contre ce fléau, pour lesquels les crédits passeront de 14,5 millions de francs à 50 millions de francs.

Il a noté que les crédits réservés aux professions sociales s'élèveraient à 575 millions de francs en 1996, soit une augmentation de 6 millions de francs par rapport à 1995.

Constatant en conclusion du volet " intégration et lutte contre l'exclusion " que son budget progressait, hors RMI, de plus de 6 %, il a souligné que, compte tenu des contraintes fort lourdes qui pèsent sur les dépenses publiques, ce budget témoignait de la volonté d'une présence de l'Etat en matière d'action sociale aux côtés des collectivités et des associations.

Abordant, en second lieu, le volet de son budget relatif à la politique de la ville, il a indiqué tout d'abord que, pour marquer la volonté de l'Etat de rénovation des quartiers en difficulté, l'accent serait mis sur les interventions urbaines. Une dotation de 101 millions de francs serait consacrée à financer des locaux et des équipements pour les administrations au sein de " plates-formes de services publics ".

Il a souligné par ailleurs que, dès 1996, des opérations ambitieuses d'intégration urbaine seraient engagées à partir de 20 projets, sélectionnés à l'issue d'appel d'offres, qui permettraient, en concertation avec les habitants de revoir

l'urbanisme, d'ouvrir des accès et de créer des liaisons avec le centre ville.

Il a précisé que ces opérations " fortes ", qui se situeraient par leur taille en dessous des 12 grands projets urbains en cours, viseraient à mettre en oeuvre des actions d'intégration ponctuelles et significatives pour que les habitants des banlieues puissent voir s'opérer plus vite des changements dans leur environnement.

Il a évoqué les grands axes du programme national d'intégration urbaine (PNIU) en préparation qui visera à développer l'emploi par une politique massive d'emplois d'utilité sociale, à diversifier l'habitat et restructurer les quartiers sensibles, à mieux associer les habitants à la vie de ces quartiers et, enfin, à restaurer la présence de l'Etat par le développement du service national ville, le renforcement d'une fonction publique de qualité et l'amélioration de la sécurité dans ces quartiers.

Au total, il a constaté que malgré la nécessaire rigueur budgétaire, l'effort financier consacré à la politique de la ville s'élèverait à 8,8 milliards de francs en 1996, soit une progression de 6,5 %.

Il a précisé, à cet égard, que le " jaune budgétaire " ferait l'objet de corrections statistiques sur les dotations gérées par les différents ministères pour mieux prendre en compte la réalité des crédits revenant aux quartiers en difficulté.

Il a noté que le fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville (FIV) continuerait à progresser en vue d'une simplification des procédures et du raccourcissement des délais de versement des subventions.

En conclusion, il a estimé que son ministère était doté d'un budget " solide " qui témoignait d'une priorité pour améliorer la cohésion sociale et lutter contre les multiples formes de l'exclusion afin, comme le demande le Président de la République " de remettre l'homme au centre des choix économiques et sociaux ".

**M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur les moyens d'aider les communes qui doivent faire face à la présence de jeunes marginaux exclus, la motivation et la disponibilité des travailleurs sociaux pour se rendre sur le terrain, le principe de la transformation du RMI en un véritable " revenu minimum d'activité ", l'utilisation des crédits inscrits au titre du RMI par les départements pour la réhabilitation de logements d'insertion, le caractère suffisant du plan de modernisation des CHRS, la prévention des incidents survenus dans les communes touristiques d'accueil dans le cadre des opérations " villes-vie-vacances " et la date de parution des décrets d'application de la loi sur l'aménagement du territoire relatifs aux zones de revitalisation urbaine (ZRU).

En réponse, **Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion**, a rappelé qu'à la suite de la dizaine d'arrêtés municipaux proscrivant la mendicité pris cet été, deux médiateurs d'urgence avaient été désignés qui se sont rendus dans chacune des villes concernées. Il a précisé qu'il ressortait des observations recueillies qu'il serait utile d'étendre le fonctionnement de certaines structures d'accueil et d'urgence tout au long de l'année, de créer au moins un centre d'accueil de jour dans chaque chef-lieu de département, d'aller au devant des jeunes par la mise en place d'équipes de rue et de prévoir des structures d'accueil pour l'errance, tout particulièrement estivale. Il a indiqué enfin qu'au sein de la loi-cadre de lutte contre l'exclusion, un service public de l'insertion en faveur des jeunes serait institué avec un véritable accompagnement social, des chantiers-écoles et une véritable formation.

Concernant les travailleurs sociaux, il a rappelé qu'ils étaient spécialement formés pour accompagner sur le terrain les populations les plus défavorisées et a estimé qu'ils étaient motivés même s'ils sont parfois ébranlés par l'ampleur de la tâche.

S'agissant du RMI, il a rappelé que l'originalité du dispositif créé en 1988 était de lier l'attribution de l'allocation



à un dispositif d'insertion et que 240.000 bénéficiaires du RMI avaient retrouvé un emploi ou étaient entrés en formation en 1994. Il s'est déclaré persuadé qu'il existait un consensus fort autour du revenu minimum à condition que les allocataires " fassent aussi leur part ".

S'agissant du financement de logements d'insertion sur les crédits départementaux du RMI, il a rappelé que les lignes de crédits spécifiques relatives à ce type de logements devaient être mobilisées en priorité mais que, dans la mesure où certaines opérations ne pouvaient se monter sans complément financier, il n'y avait pas d'objection à ce que les départements apportent en complément leur contribution financière pour accroître le nombre de logements pour les bénéficiaires du RMI, comme le prévoit la circulaire du 27 mars 1993. Il a mis l'accent toutefois sur le coût unitaire élevé de ces opérations.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé important sur ce point que les textes aient un caractère incitatif.

Concernant le plan de modernisation des CHRS, **M. Eric Raoult** a remarqué que le Gouvernement était le premier à lancer un programme pluriannuel de rénovation de ces centres et a souligné également que les associations gestionnaires pouvaient bénéficier des crédits inscrits au titre de l'hébergement d'urgence pour réhabiliter des locaux et financer des places grâce à l'allocation de logement temporaire.

S'agissant des opérations " ville-vie-vacances ", il a précisé que les enquêtes faites par la délégation interministérielle à la ville (DIV) montraient que sur les 610.000 jeunes qui en avaient bénéficié, 60 s'étaient " mal conduits ", soit un taux faible de un pour 10.000 et que la majorité des incidents constatés dans les communes touristiques d'accueil étaient dus à des jeunes venus par leurs propres moyens ou avec leur famille.

Pour l'avenir, il a souhaité que les préfets des départements d'accueil soient systématiquement informés pour

prendre toutes dispositions utiles, que les conditions d'encadrement soient améliorées et, enfin, que les communes d'accueil soient différentes d'une année sur l'autre.

Concernant les décrets d'application de la loi d'orientation du 4 février 1995, il a rappelé que, depuis le 1er janvier de l'année, sont applicables dans les zones de revitalisation urbaine (ZRU), les mesures relatives à l'exonération de plein droit de taxe professionnelle, à l'exonération d'impôt sur les sociétés, à la réduction des droits de mutation et au régime d'amortissement accéléré des immobilisations réalisées par les PME.

Concernant le régime d'exonération des charges sociales patronales, il a précisé que le décret devrait sortir " dans les semaines qui viennent ", en jumelage avec l'annonce du PNIU.

Il a insisté sur la nécessité de ne pas pénaliser les acteurs économiques qui se sont maintenus dans les quartiers sensibles par rapport aux entrepreneurs nouvellement arrivés et sur l'importance d'un encadrement des initiatives par des " appels à projet ".

**M. José Balarello** s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles un logement HLM pouvait être refusé à un ménage étranger afin d'assurer une certaine mixité de l'habitat dans des quartiers sensibles.

**M. Bernard Seillier**, rappelant les déclarations du Président de la République entendues le 17 octobre dernier à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère, s'est interrogé sur le devenir des missions locales à l'emploi dans le cadre du futur " service public de l'insertion des jeunes ".

**M. Guy Fischer** a mis l'accent sur la priorité qui devait être donnée au renforcement de la présence des services publics dans les quartiers difficiles et l'affectation dans ces quartiers des travailleurs sociaux les mieux formés et les plus expérimentés.

**M. Jean Chérioux** s'est interrogé sur les solutions innovantes à développer pour éviter le maintien du versement du RMI aux personnes qui, en réalité, se sont déjà réinsérées par leurs propres moyens, sans en faire clairement état à l'Administration.

**Mme Nelly Olin**, après avoir souligné l'urgence de la situation dans les quartiers difficiles, s'est interrogée sur le maintien de l'anonymat des dossiers lors de leur instruction par les commissions locales d'insertion et l'attribution du RMI à des personnes âgées de plus de 60 ans.

**M. Jean-Louis Lorrain** s'est interrogé sur l'amélioration de la formation dispensée par les centres de formation des travailleurs salariés (CFTS) et le renforcement des services de prévention spécialisés de l'enfance.

**M. Serge Franchis** a insisté sur l'importance d'une intervention précoce de l'Etat pour éviter que les enfants et les pré-adolescents ne basculent dans la délinquance et a souhaité un renforcement de la déconcentration en matière de politique de la ville.

**M. Jean Madelain** s'est demandé si les dispositions modifiant le RMI seraient intégrées dans le projet de loi-cadre de lutte contre l'exclusion.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est interrogé sur les projets du Gouvernement concernant la dotation de solidarité urbaine (DSU) dont il a rappelé que les modalités d'attribution désavantageaient les communes pauvres de la région d'Ile-de-France par rapport à celles de province.

En réponse aux différents intervenants, **M. Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion**, a tout d'abord indiqué que, s'agissant de l'attribution des logements HLM, le respect de la mixité de l'habitat pourrait être assuré en prévoyant l'intervention plus large d'une commission communale de réservation pour présenter des candidats-locataires aux organismes bailleurs sociaux.

Concernant les missions locales à l'emploi et à la formation professionnelle, il a confirmé que leur rôle serait renforcé, en particulier en milieu rural, par le futur projet de loi-cadre de lutte contre l'exclusion.

Il a précisé que le renforcement de la présence des services publics dans les quartiers serait l'une des " têtes de chapitre " du futur PNIU.

Concernant les travailleurs sociaux, il a confirmé que leur formation spécifique serait développée et que des incitations seraient prévues pour l'affectation en quartier sensible, notamment par des prestations en nature.

S'agissant des cas de " réinsertion occulte " de titulaires de RMI, il a estimé nécessaire un renforcement des contrôles par des croisements avec les fichiers de déclaration préalable à l'embauche, par une instruction des dossiers, au plus proche du terrain, par une commission cantonale d'attribution et par la mise en place d'incitations à la sortie du RMI.

Concernant la politique de la ville, il a reconnu qu'un effort de communication était à entreprendre pour mieux faire connaître la volonté gouvernementale en ce domaine ainsi que l'ampleur de l'effort financier engagé.

Concernant l'attribution du RMI, il a rappelé que l'anonymat des dossiers de demande résultait d'un amendement adopté en 1992 contre l'avis du Gouvernement et que des modifications devraient être apportées sur ce point. Il a précisé que les allocataires âgés de plus de 60 ans représentaient 0,3 % des bénéficiaires du RMI et qu'il s'agissait de personnes étrangères en situation régulière qui ne pouvaient bénéficier du minimum vieillesse.

Un débat s'est engagé entre **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **Mme Nelly Olin**, **M. Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion**, et **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, sur l'effectif réel de cette catégorie de bénéficiaires et les obligations à imposer en matière d'obligation d'entretien alimentaire.

Concernant les services de prévention spécialisée, **M. Eric Raoult**, a rappelé que la compétence en avait été transférée aux départements dans le cadre de la décentralisation.

S'agissant des jeunes et des pré-adolescents menacés par les phénomènes de délinquance, il a souligné le rôle bénéfique de la politique de la ville à travers les opérations " ville-vie-vacances ", " ticket sport " ou " laser " qui pourrait être renforcé par une analyse fine des besoins sur le terrain et la réforme de l'aménagement des rythmes du travail scolaire.

Concernant la réforme du RMI, il a estimé que, compte tenu de la nécessité de nombreuses consultations préalables, le projet pourrait être présenté " dans les premiers mois " de l'année 1996.

S'agissant de la DSU, il a confirmé que cet instrument de péréquation avait laissé " des communes sur le côté " et a envisagé une " dotation complémentaire d'intégration urbaine ", entièrement financée sur le budget de l'Etat, qui permettrait de verser des subventions, pour des projets précis, dans trente communes particulièrement défavorisées et dont le financement serait entièrement assuré sur le budget de l'Etat sans modification du dispositif existant.

Au cours d'une troisième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Alain Vasselle** sur le projet de loi n° 2 (1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.

A titre liminaire, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a rappelé que ce texte était attendu depuis une décennie et a comparé la situation française avec celle de l'Allemagne qui avait mis vingt ans pour trouver un consensus dans ce domaine.

Il a, ensuite, rappelé les six grands principes qui avaient guidé son analyse du texte à savoir :

- l'urgence d'un tel texte compte tenu du vieillissement de la population, de la nécessité de préserver les équilibres financiers de la Nation et de sauvegarder les intérêts des départements qui se trouvent au centre du dispositif ;

- la proposition de faire du texte une " loi de basculement ", valable trois ans, pour passer d'un système actuel, mauvais, selon lui, à un autre ;

- l'octroi de garanties solides pour les conditions financières de ce " basculement " ;

- l'accélération de la mise en oeuvre de la prestation d'autonomie en établissement au 1er juillet 1996 au lieu du 1er juillet 1997 et l'intervention préalable d'une réforme de la tarification des établissements pour personnes âgées. Il a rappelé, à cet égard, l'existence de 17.881 places de sections de cure médicale autorisées mais non financées et a souhaité que le Gouvernement prenne l'engagement de résorber le retard dans ce domaine ;

- la nécessité de confier la coordination des actions en faveur des personnes âgées au président du Conseil général et, pour le département, celle de conventionner avec les organismes de sécurité sociale, afin de tirer parti des actions menées par ceux-ci et de réduire les frais de gestion et de personnels ;

- l'exigence d'un droit de regard des maires sur le fonctionnement de ce dispositif dans la mesure où ils participent au financement de celui-ci par le biais du contingent d'aide sociale.

**M. Alain Vasselle, rapporteur**, a, ensuite, rappelé la contribution de la Haute Assemblée à la création d'une allocation de dépendance grâce, notamment, à la proposition de loi n° 295 du 5 mai 1993 élaborée par le groupe d'études sénatorial sur le sujet, présidé par M. Jean Chérioux et dont le rapporteur était M. Philippe Marini. Il a souligné que c'était la commission des affaires sociales qui

était à l'origine des expérimentations en matière de dépendance menées depuis le 1er janvier 1995 dans douze départements.

**M. Alain Vasselle, rapporteur**, a, ensuite, mentionné l'ampleur de la contrainte démographique qui rend la prestation d'autonomie nécessaire dans la mesure où le nombre de personnes dépendantes avoisine les 500.000 à 800.000 et où ce nombre devrait atteindre, dans l'hypothèse la plus basse, 1,2 million de personnes en 2020.

Il a remarqué que l'ampleur des besoins dans ce domaine était une source potentielle d'emplois dans la mesure où la demande serait solvabilisée, ce qui, à son sens, pourrait être le rôle de la prestation d'autonomie. Il a noté, à cet égard, que les mesures d'incitation à la création d'emplois familiaux avaient créé 200.000 emplois à temps partiel de 1992 à 1994 et que plus de la moitié des employeurs concernés avaient plus de 70 ans. Il a souhaité que la prestation d'autonomie s'inscrive dans cette dynamique. Il a rappelé que le Gouvernement espérait que cette disposition permettrait de créer 50 à 700.000 emplois "équivalent temps plein" au bout de quelques années. Il a cité en exemple le cas de l'Ille et Vilaine, département expérimental, qui recensait 230 emplois pour 840 personnes âgées aidées et estimait qu'un emploi était engendré pour quatre personnes aidées.

Concernant la nature de la prestation d'autonomie, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a souligné le caractère sui generis de cette dernière. Il a estimé, étant donné que le texte n'était, pour lui, qu'une loi de basculement, qu'il valait mieux, aussi souvent que possible, revenir aux règles de l'aide sociale, dans la mesure où cela simplifiait la gestion des départements.

**M. Alain Vasselle, rapporteur**, a, ensuite, rappelé les principales caractéristiques de cette prestation. Il a souligné le fait que cette prestation était en nature, ce qui lui est apparu essentiel pour garantir l'effectivité de l'aide. Il a relevé que, même si la demande d'attribution de cette

nouvelle prestation était instruite par une équipe médico-sociale, la décision finale appartenait au président du Conseil général. Il a noté le rôle important de cette équipe puisque celle-ci est également chargée du contrôle d'effectivité et du suivi. Il a mentionné le maintien du libre choix pour la personne âgée qui pourra faire appel soit à un service d'aide à domicile, soit à l'emploi direct avec rémunération "classique" ou chèque autonomie.

**M. Alain Vasselle, rapporteur**, s'est, à cet égard, interrogé sur la réelle capacité d'une personne âgée dépendante à assumer la charge d'employeur, et s'est prononcé en faveur d'une exonération des charges patronales de sécurité sociale et de la taxe sur les salaires pour les associations qui oeuvrent en faveur des personnes âgées dépendantes afin de réduire la distorsion de concurrence qui existe avec l'emploi direct.

**M. Alain Vasselle, rapporteur**, a regretté que des dispositions essentielles du texte, comme l'âge minimal d'attribution et le plafond de ressources, soient du domaine réglementaire. Pour l'accès de cette prestation aux étrangers, il a remarqué qu'appliquer les mêmes conditions de durée de séjour que pour le revenu minimum d'insertion (RMI) ne lui apparaissait pas pertinent. Il a rappelé son souhait initial de faire appel, autant que faire se pouvait, aux règles de l'aide sociale et a proposé l'exigence, pour les étrangers, d'une durée de quinze ans de résidence ininterrompue avant 70 ans. De même, rappelant que le texte n'était qu'une loi de basculement, il a souhaité conserver la notion de domicile de secours plutôt que d'introduire celle de résidence.

Enfin, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a souligné son attachement à l'abandon du recours à l'obligation alimentaire car cette dernière ne lui semblait pas adaptée à l'état actuel de notre société. Il a rappelé, à cet égard, que la prestation d'autonomie était dite de solidarité nationale et que le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) apporterait vraisemblablement le financement complémentaire de cette prestation compte tenu du fait que la contribution



sociale généralisée (CSG) est acquittée par la plus grande partie de la population. Il a estimé que par celle-ci les enfants aideraient leurs parents âgés. Il s'est déclaré favorable à l'instauration d'un seuil unique en matière de récupération sur succession. En revanche, il a souhaité rendre plus dure la règle actuelle en matière de recours à l'encontre du donataire et, donc, faire passer la durée de recours de cinq à dix ans, afin de ne pas favoriser l'évasion d'héritage.

Abordant le volet financier, le rapporteur a précisé que la prestation d'autonomie sera prise en charge par les départements, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et les communes.

S'agissant du financement par les départements, il a d'abord noté que leur place dans le financement du dispositif n'apparaît pas, au plan du principe, incohérente pour trois raisons :

- les lois de décentralisation, en particulier la loi du 22 juillet 1983, ont clairement confié aux départements l'ensemble des prestations légales d'aide sociale aux personnes âgées ;

- les départements assument déjà de fait une part importante de la prise en charge des personnes âgées dépendantes à cause du dévoiement du dispositif de l'allocation compensatrice pour tierce personne instituée par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 ;

- l'Etat cherche à intéresser financièrement les départements à la maîtrise des dépenses de dépendance compte tenu des dérapages constatés pour d'autres prestations légales, telles que le RMI ou l'allocation de logement social.

Sur les modalités de la participation des départements, il a évoqué divers problèmes.

S'agissant de la notion de département de résidence, il a estimé que ce choix figurant à l'article 26 va pénaliser

les départements qui ont développé leurs capacités d'accueil ou qui ont des coûts d'hébergement moins élevés que les départements limitrophes. Par ailleurs, il ne tient pas compte du droit commun de l'aide sociale qui se fonde sur la notion de domicile de secours.

Sur le calcul des dépenses de référence, visé aux articles 27 et 28, il a précisé qu'il s'était concerté avec M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances, sur les amendements techniques afin de rendre le dispositif le plus précis et rigoureux possible et pour que trois garanties y figurent, à savoir :

1°) les ajustements devront être faits par rapport à une moyenne nationale et non pas par rapport à l'idée d'un rattrapage à opérer sur les dépenses non effectuées par le passé.

2°) Le montant de la réévaluation sera déterminé après avis d'une commission indépendante. Le choix de la commission consultative d'évaluation des charges, instituée par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, composée exclusivement d'élus et dont les travaux viennent d'être réactivés, répond à ce souci.

3°) Enfin, sur le terrain, les présidents de conseils généraux seront étroitement associés à la détermination des dépenses à la charge du département, l'objectif étant d'aboutir au sein d'instances communes (Etat-département), à une grande fiabilité des renseignements devant servir au calcul de ces références

En dernier lieu, il a abordé la question de l'indexation des dépenses de référence. Il a rappelé que l'article 29 fait évoluer ces dépenses comme la dotation globale de fonctionnement et que la commission des finances s'y est ralliée considérant que les dépenses d'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et d'aide sociale à l'hébergement (ASH) entrent dans le cadre des dépenses qui ont été décentralisées en 1983. Il a défendu une autre option, également soutenue à titre personnel par M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois, consistant à

indexer ces dépenses sur l'indice des prix, en se fondant notamment sur le fait que les concours de l'Etat aux collectivités locales visés à l'article 18 du projet de loi de finances pour 1996 vont évoluer pendant trois ans en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

S'agissant du financement par le FSV institué par la loi du 23 juillet 1983, le rapporteur a souligné tout d'abord qu'il s'agit d'une extension de ses missions limitées à l'heure actuelle à la prise en charge au titre de la solidarité nationale des dépenses d'assurance vieillesse à caractère non contributif et au remboursement à l'Etat de la dette du régime général constatée au 31 décembre 1993. Cette extension nécessite une actualisation des dispositions du code de la sécurité sociale qui est prévue à l'article 34 avec notamment la création d'une section spécifique de dépenses afin de bien isoler, d'un point de vue comptable, la participation du fonds au financement de la prestation d'autonomie.

Il a précisé que le fonds ne dispose actuellement pas des ressources nécessaires au financement de cette participation, mais que le Gouvernement est sur le point d'annoncer des mesures dégageant de nouvelles disponibilités. Il appartiendra de toute façon au Gouvernement de garantir l'équilibre général du fonds, conformément à la disposition qu'en tant que rapporteur de la loi du 25 juillet 1993 il avait introduite à l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale.

Il a indiqué, afin d'éviter que les départements aient à faire l'avance des fonds, ce qui pour beaucoup d'entre eux risquent de poser des problèmes de trésorerie, qu'il proposera un amendement prévoyant que le fonds versera des acomptes mensuels et opérera une régularisation en fin d'exercice.

Enfin, il a estimé que c'est le FSV qui devra assurer la couverture des frais de gestion. Leur évaluation est difficile, mais un tel principe est de nature à garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires.

S'agissant du financement par les communes, il a rappelé que l'article 32 dispose que les dépenses non financées par le FSV seront prises en compte dans le calcul de la contribution financière des communes aux dépenses d'aide sociale visée à l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983, appelée couramment " contingent communal ". Actuellement, ce contingent représente 15 % des dépenses départementales dans le domaine de l'aide sociale, soit 9,4 milliards. Il a considéré cette disposition acceptable à condition :

- premièrement, qu'on précise, comme c'est le cas actuellement pour les autres dépenses d'aide sociale, qu'il s'agira d'une participation aux dépenses nettes des récupérations sur succession du département ;

- deuxièmement, qu'en contrepartie les maires aient un droit de regard sur le dispositif et soient consultés au moment de l'instruction des demandes de prestations d'autonomie ;

- troisièmement, que le comité des finances locales soit saisi sur toutes les dispositions réglementaires qui découleront de l'article 32.

En conclusion, sous réserve des amendements qu'il propose, **M. Alain Vasselle** a demandé aux membres de la commission d'adopter le présent projet de loi.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a alors félicité **M. Alain Vasselle**, rapporteur pour l'excellence et la clarté de son rapport qui examinait tous les aspects du texte.

**M. Bernard Seillier** a également souligné la clarté du rapport sur un sujet aussi complexe et a attiré l'attention de la commission sur trois dimensions de ce texte à savoir la cohérence financière, l'aspect social et le côté humain. S'agissant de la cohérence financière, il a souhaité que le texte trouve sa place dans les déséquilibres financiers actuels. Sur le plan social, il a souhaité que cette prestation s'adresse à ceux qui en ont vraiment besoin et ne soit pas une perfection abstraite. Sur le plan

humain, il a considéré qu'il fallait avant tout prendre en compte les besoins des personnes et qu'il ne fallait pas leur imposer un chemin qu'il a qualifié de kafkaïen.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a estimé que le rapporteur avait effectué un travail très concret et pragmatique qui avait abordé les points névralgiques du texte. Elle a rappelé que ces dispositions étaient attendues et espérées depuis longtemps, bien au-delà des personnes âgées car aucun Français ne pouvait, selon elle, se sentir à l'abri du problème de la dépendance. Elle a remarqué que, même si l'on devait revoir cette loi au bout d'un certain temps, elle posait un principe. Compte tenu de l'importance du problème, elle s'est demandée si ce texte n'était pas un peu prématuré, et si le choix de la représentation parlementaire n'aurait pas été mieux éclairé, après le débat de la mi-novembre sur la protection sociale et ses modes de financement. Elle a déclaré qu'elle serait vigilante sur l'évaluation réalisée par l'équipe médico-sociale de proximité. Elle a estimé que le recours systématique à des textes réglementaires dans ce projet de loi était "intolérable" pour un parlementaire. Elle a, enfin, souligné que l'on ignorait comment le Fonds de solidarité vieillesse serait abondé et comment cette prestation serait financée.

**M. Jean Chérioux** a approuvé le caractère constructif du rapport qui arrivait à résoudre les contradictions entre les souhaits des uns et des autres. Il a estimé que le rapporteur avait, à cet égard, trouvé la bonne voie. Il a toutefois, remarqué que le grand problème était celui du financement au bout de trois ans, qu'il s'agissait de garantir l'avenir du Fonds de solidarité vieillesse, dans la mesure où l'on ne savait pas comment allait se produire la montée en charge. Il a évoqué, à cet égard, le cas du revenu minimum d'insertion dont les dépenses, selon lui, "explosaient".

**M. Charles Metzinger** a estimé que le texte avait été "taillé en pièces" par le rapport. Il a souligné que ce texte laissait prévoir un grand débat.

**M. André Jourdain** a remercié le rapporteur pour la clarté de son exposé. Il a estimé que le rapport tendait à " tirer " la prestation d'autonomie vers les caractéristiques de l'aide sociale en recourant, notamment, à l'avis du maire de la commune concernée. Il a souhaité, pour sa part, aller plus loin dans cette voie et revenir au recours à l'obligation alimentaire et au recours sur succession.

**M. Jean Madelain** s'est déclaré en accord avec la ligne générale du rapport. Il a regretté que les expérimentations en matière de dépendance n'aient pu aller jusqu'à leur terme. Il a souligné qu'en faisant de ce texte une simple loi de basculement pour trois ans, le rapporteur étendait simplement les expérimentations au niveau national. Il s'est demandé si, au bout de trois ans, on aurait les moyens d'apprécier les coûts réels de cette prestation.

**M. Henri de Raincourt** a souligné combien l'exposé, à son sens remarquable du rapporteur, laissait présager un rapport de qualité. Il a remarqué que ce travail permettait au texte d'être applicable et acceptable. Il s'est déclaré en accord avec Mme Marie-Madeleine Dieulangard sur le fait que ce texte renvoyait à trop de décrets. Il a estimé que, même si ce texte n'était prévu que pour trois ans, il serait extrêmement difficile de revenir sur son contenu dans la mesure où il créait un nouveau droit. Il a rappelé que la question sur la pérennité du dispositif demeurait. Il a approuvé le principe d'une réforme de la tarification préalable à l'application de la prestation en établissement. Il a exprimé un doute sur le financement des places en section de cure médicale déjà autorisées. Il a regretté que l'on n'ait pas saisi l'opportunité de ce texte pour redéfinir et moderniser les textes et les structures afin de fondre dans un système unique les sections de cure médicale et la prestation d'autonomie.

**M. Paul Girod** a rappelé l'objet des préoccupations des membres de la commission des lois, notamment quant à la constitutionnalité des dispositions du projet de loi au regard du principe d'égalité devant la loi. Il a évoqué le

vertige donné par les projections démographiques relatives aux bénéficiaires potentiels de cette prestation. Sur la partie financière, il a souligné l'importance de la base " 0 " en souhaitant qu'elle soit facile à calculer et équitable. Il a considéré que l'indexation des dépenses de référence sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) était la pire possible pour les départements. Il s'est interrogé sur les moyens qu'auront les départements vis-à-vis des bénéficiaires de l'ACTP pour les contraindre à opter en faveur du nouveau dispositif et a suggéré que les familles soient informées de la demande présentée par une personne âgée dépendante. Il a évoqué les risques de comportements irresponsables de la part des équipes médico-sociales qui ouvriraient trop légèrement l'accès à la nouvelle prestation et a confirmé son accord complet sur la conception du rapporteur faisant du projet de loi une loi de basculement.

**M. Jacques Machet** a souligné qu'avant l'exposé du rapporteur, il se rangeait parmi les personnes opposées au projet de loi mais que son opinion avait évolué depuis, sauf en ce qui concerne l'obligation alimentaire qu'il juge nécessaire. Il a regretté l'importance du nombre de décrets prévus et a estimé qu'après les amendements du rapport, ce projet de loi sera vraiment celui du Sénat.

**Mme Joëlle Dusseau** a regretté que l'on ait mis en oeuvre des expérimentations dans la mesure où l'on n'attendait pas les enseignements que l'on aurait pu tirer de celles-ci. Elle a estimé que la loi de basculement conduisait à mettre en oeuvre des expérimentations en grandeur nature sur trois ans, alors qu'en même temps on créait un droit. Elle a fait part de son inquiétude à la commission sur ce point dans la mesure où elle ne savait pas comment ce droit serait financé au bout de trois ou quatre ans. Elle a rappelé que le texte ne prenait pas en compte la diversité de la dépendance qui est un phénomène complexe et évolutif. Elle a noté que la prestation d'autonomie ne répondait pas au problème de la dépendance lourde. Elle a

remarqué que le but du texte n'était pas de compléter les forfaits soins.

**M. Roland Huguet** a fait part de son intérêt pour le rapport et a noté que celui-ci faisait la distinction entre ce qui ressort du soin et ce qui est du domaine de la dépendance. Il a exprimé sa satisfaction de voir que le rapporteur imputerait les coûts de gestion au Fonds de solidarité vieillesse, rappelant à cet égard, les déclarations de Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie, selon lesquelles lesdits coûts de gestion n'existaient pas. Sur le financement de la prestation d'autonomie, il a cité le contenu d'un article du journal " Le Monde " du vendredi 27 octobre 1995 selon lequel M. Jacques Chirac, Président de la République, engageait sa crédibilité sur la réduction des déficits sociaux. Il a alors évoqué la compatibilité entre une telle assertion et la création d'une nouvelle prestation.

En réponse à **M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Alain Vasselle, rapporteur**, a estimé que, concernant les personnes âgées qui avaient accédé à l'allocation compensatrice, il posait là un vrai problème. Il a convenu qu'il fallait informer la famille sur ce point et s'est accordé sur le nombre excessif de décrets que prévoyait ce texte. Il s'est déclaré en accord avec M. Paul Girod tant sur le point zéro que sur le mode d'indexation. Il a rappelé sa position en matière d'obligation alimentaire et de recours sur succession. Il a estimé qu'en matière de conventionnement, il convenait d'être vigilant et qu'il fallait une grande liberté dans ce domaine. Il a rappelé que, pour lui, le fait que ce texte n'était qu'une " loi de basculement " s'avérait essentiel.

En réponse à **M. Bernard Seillier**, il a déclaré comprendre son sentiment et ses préoccupations.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, il a précisé qu'au bout de trois ans on ne remettrait pas en cause le droit créé.



En réponse à **MM. Roland Huguet et Jean Chérioux**, il a déclaré ne pouvoir donner des indications sur le financement de la prestation mais il a annoncé que le Premier ministre, M. Alain Juppé, donnerait les précisions nécessaires lors du débat sur le financement de la protection sociale les 14 et 15 novembre 1995.

En réponse à **M. Charles Metzinger, M. Alain Vassel**, **rapporteur**, a estimé que l'on ne pouvait dire en toute rigueur que le texte avait été " taillé en pièces ". Il a rappelé que son rapport avait été inspiré par les travaux du Sénat sur la dépendance.

En réponse à **M. André Jourdain**, il a déclaré qu'il était exact qu'il s'était rapproché le plus possible des règles de l'aide sociale. En ce qui concerne le recours sur succession, il a précisé que celui-ci n'était pas dépourvu d'efficacité du moins selon les éléments donnés par M. Jean-Philippe Lachenaud, lors du débat sur le texte à la commission des finances qui avait eu lieu le mercredi 25 octobre 1995.

En réponse à **M. Jean Madelain** il s'est déclaré d'accord pour regretter que les expérimentations n'aient pas été menées jusqu'à leur terme.

En réponse à **M. Henri de Raincourt**, il a rappelé qu'il avait interrogé Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, lors de son audition budgétaire, sur le non financement des places de sections de cure médicale autorisées. Il a souligné le problème des trois tarifications dans les établissements d'hébergement, à savoir les forfaits soins, les charges liées à l'état de dépendance et l'hébergement. Il a déclaré qu'il proposerait un amendement visant à faire de la réforme de la tarification un préalable de l'entrée en vigueur de la prestation autonomie en établissement.

En réponse à **M. Jacques Machet, M. Alain Vassel**, **rapporteur**, a estimé qu'il s'agissait d'un engagement du futur Président de la République, lors de la cam-

pagne électorale qui était maintenant honoré. Il a renouvelé son sentiment sur l'obligation alimentaire.

En réponse à **Mme Joëlle Dusseau**, il a déclaré que, à son sens, les expérimentations n'étaient pas " de la poudre aux yeux ". Il a souligné que la complexité de la dépendance était réelle mais que la loi devait se contenter de fixer les grandes orientations. Il a rappelé qu'en cas de dépendance très lourde, la personne entrerait en établissement où se pose le problème de l'inadaptation de la tarification. Il a souhaité que la réforme de la tarification intervienne au plus vite et que les places en section de cure médicale soient financées.

En réponse à **M. Roland Huguet**, **M. Alain Vasselle**, **rapporteur**, a déclaré avoir pris acte de la réaction de Mme Elisabeth Hubert, ministre de la santé publique et de l'assurance maladie, mais que satisfaction devrait être donnée sur le problème des frais de gestion par Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations. Il a rappelé que la réflexion générale et globale sur les déficits sociaux devait avoir lieu dans le cadre du débat sur la protection sociale à la mi-novembre.

**M. Jean-Pierre Fourcade**, **président**, a déclaré qu'il ne s'agissait pas de créer une prestation sans financement. Il a précisé qu'un amendement permettrait le financement de la prestation d'autonomie par le Fonds de solidarité vieillesse grâce à l'instauration d'une priorité d'affectation de ses recettes. Il a déclaré que si le Gouvernement s'opposait à cette réforme, lui-même serait conduit à voter contre ce texte. Il a rappelé la nécessité de ne pas légiférer à crédit.

Puis la commission a procédé à l'**examen des articles du projet de loi**.

A l'article premier, elle a adopté un amendement visant à introduire les conditions d'accès des étrangers à la prestation d'autonomie, à exclure la prise en charge des soins par celle-ci et à donner une définition de l'état de dépendance.

A l'article 2, elle a adopté un amendement visant à mettre en exergue le caractère en nature de la prestation et à rendre homogène la rédaction par rapport à l'article premier.

Après l'article 2, elle a adopté deux articles additionnels. Le premier vise à poser le principe de la coordination des actions en faveur des personnes âgées par le président du conseil général et celui de l'obligation de conventionnement entre le département et les caisses de sécurité sociale.

Le second article additionnel est relatif à l'établissement d'un plan départemental d'action en faveur des personnes âgées par le président du conseil général dans un délai de deux ans après la publication de la loi.

A l'article 3, elle a adopté un amendement de suppression par coordination avec l'amendement adopté à l'article premier.

A l'article 4, elle a adopté un amendement visant à préciser que les critères d'évaluation de la dépendance seront définis par une grille unique, nationale, et que l'isolement peut faire partie des variables d'appréciation du besoin d'aide.

A l'article 5, elle a adopté deux amendements visant l'un, à ajouter la prise en compte des ressources du concubin s'il y a lieu, et l'autre, ayant pour but de majorer le plafond de ressources en cas de couple, d'instaurer un mécanisme d'indexation pour ce plafond, et de prévoir une possibilité, pour les deux membres du couple, de prétendre chacun à la prestation.

Après l'article 5, elle a adopté un article additionnel visant à ne pas prendre en compte, dans le calcul des ressources de la personne, les rentes liées à la dépendance.

A l'article 6, elle a adopté un amendement visant à substituer la notion de domicile de secours à celle de résidence.

A l'article 7, elle a adopté trois amendements prévoyant l'un, l'avis du maire sur la situation de la personne, l'autre, supprimant la composition médico-sociale chargée d'instruire la demande, et le dernier précisant que le plan d'aide peut être refusé par la personne ou ses proches.

A l'article 8, elle a adopté un amendement qui en supprime le premier alinéa, par cohérence avec le premier article additionnel après l'article 2, et introduit deux précisions.

A l'article 9, elle a adopté deux amendements, l'un de précision, l'autre visant à introduire une possibilité de cumul de la prestation avec l'aide ménagère départementale.

Elle a adopté l'article 10 sans modification.

A l'article 11, elle a adopté trois amendements de précision.

Après l'article 11, la commission a adopté un article additionnel visant à préciser l'incessibilité et l'insaisissabilité de la prestation d'autonomie.

A l'article 12, elle a adopté deux amendements, l'un rédactionnel, l'autre de cohérence avec l'ensemble du texte et supprimant le paragraphe III de cet article.

A l'article 13, elle a adopté quatre amendements de précision.

A l'article 14, après un débat auquel ont participé **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Alain Vasselle, rapporteur, MM. Jean Chérioux, André Jourdain, Dominique Leclerc et Martial Taugourdeau**, elle a adopté trois amendements visant, le premier à accroître la durée de recours concernant le donataire, le deuxième tendant à instaurer un seuil identique de récupération sur succession quel que soit le lieu d'hébergement, et enfin, le dernier proposant une prise d'hypothèque sur les biens de la personne dépendante au-delà du seuil précité.

Après l'article 14, elle a adopté un article additionnel visant à préciser la non obligation du ministère d'avoué en cas de recours sur succession porté devant le tribunal de grande instance ou la Cour d'appel.

A l'article 15, elle a adopté trois amendements, deux de précision, le troisième étant de coordination.

Après l'article 15, elle a adopté un article additionnel visant à instaurer une aide pour frais de dépendance en espèces.

A l'article 16, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 17, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 18, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 19, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 20, elle a adopté deux amendements de précision.

Après l'article 20, elle a adopté un article additionnel, de cohérence avec celui adopté à l'article 12 et qui visait à supprimer le paragraphe III de cet article.

A l'article 21, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 22, elle a adopté deux amendements, l'un rédactionnel, l'autre visant à instaurer une obligation pour l'établissement d'informer le président du Conseil général de l'entrée de la personne âgée bénéficiaire de la prestation d'autonomie.

Elle a adopté l'article 23 sans modification.

A l'article 24, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 25, elle a adopté un amendement à la fois rédactionnel et de précision.

Après l'article 25, elle a adopté un article additionnel visant à subordonner l'entrée en vigueur de la prestation d'autonomie en établissement, à l'intervention d'une loi réformant la tarification des établissements qui hébergent des personnes âgées, à préciser que cette entrée en vigueur devra avoir lieu au plus tard le 1er janvier 1997 et à poser les grands principes de la réforme prévue.

A l'article 26, la commission a adopté un amendement qui introduit la référence au domicile de secours, met explicitement les frais de gestion à la charge du FSV et précise que le fonds versera des acomptes mensuels.

Après une intervention de **M. Martial Taugourdeau**, elle s'est ralliée aux amendements de la commission des finances aux articles 27 et 28 et à son amendement introduisant un article additionnel après l'article 28.

A l'article 29, après une intervention de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, indiquant qu'il partageait sur ce point l'analyse du rapporteur, elle a adopté un amendement indexant les dépenses de référence sur l'indice des prix.

A l'article 30, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 31, elle a adopté un amendement de coordination portant sur la prise en charge des frais de recouvrement sur succession.

A l'article 32, elle a adopté un amendement restreignant la participation des communes aux seules dépenses nettes supportées par le département.

A l'article 33, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 34, elle a adopté trois amendements, le premier élargissant la composition du fonds de solidarité vieillesse, le second coordonnant cet article avec l'article 26, le dernier, après un large débat dans lequel sont intervenus **M. Jean-Pierre Fourcade, président**,

**et Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, précisant les règles d'affectation des recettes du fonds.

A l'article 35, elle a adopté deux amendements, l'un rédactionnel, l'autre de précision.

A l'article 36, elle a adopté un amendement de suppression par cohérence avec le premier des articles additionnels adoptés après l'article 2.

A l'article 37, elle a adopté un amendement de précision.

Après l'article 37, elle a adopté un article additionnel visant à exonérer des cotisations sociales patronales et de la taxe sur les salaires les associations en tant qu'elles s'occupent des personnes âgées dépendantes.

A l'article 38, elle a adopté deux amendements de précision.

A l'article 39, elle a adopté trois amendements, dont deux de précision et l'un visant à supprimer le maintien du bénéfice de l'allocation compensatrice aux personnes à qui a été refusée la prestation d'autonomie.

A l'article 40, elle a adopté un amendement, visant, par coordination avec l'article additionnel après l'article 25, à supprimer le premier alinéa de cet article et à préciser la nécessité, pour l'établissement, d'informer le Président du Conseil général du changement de situation de la personne.

Après l'article 40, elle a adopté un article additionnel visant à prévoir des dispositions transitoires pour les douze départements expérimentaux en matière de dépendance.

A l'article 41, elle a adopté trois amendements, les deux premiers purement rédactionnels, le troisième étant de précision.

Elle a adopté l'article 42 sans modification.

Avant l'article 43, elle a adopté trois articles additionnels, visant, l'un à demander l'adoption d'une loi avant le

31 décembre 1996, relative à la création d'une assurance complémentaire facultative pour se prémunir contre l'état de dépendance, l'autre à prévoir des modalités spécifiques pour les départements d'Alsace-Moselle et le troisième tendant à créer un observatoire national de la dépendance.

A l'article 43, la commission a adopté un amendement prévoyant une date limite d'application pour la présente loi, au 31 décembre 1998, l'obligation pour l'observatoire national de la dépendance d'élaborer un rapport d'évaluation avant le 30 décembre 1998 et le dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement afin de procéder aux adaptations nécessaires.

**La commission a alors approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié, le groupe socialiste s'abstenant.**



## FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Roland du Luart, vice-président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre - I. Services généraux, sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.**

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a rappelé que les crédits des services généraux du Premier ministre regroupaient les dotations destinées aux cabinets du Premier ministre et de quatre autres ministres, au secrétariat général du Gouvernement et aux organismes qui lui sont rattachés, au médiateur de la République et au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il a précisé que l'ensemble de ces crédits atteignait 4,4 milliards de francs, en diminution de 13,3 % par rapport aux crédits votés pour 1995. Il a souligné que cette forte diminution des crédits résultait pour l'essentiel d'un changement de périmètre du budget puisqu'une partie des crédits de compensation des exonérations de redevance de télévision était transférée au budget de la culture.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a alors indiqué que l'examen détaillé des crédits des services généraux du Premier ministre pour 1996 révélait trois tendances : une stabilisation des moyens de fonctionnement, une nette réduction des dépenses d'intervention et un accroissement des dépenses en capital.

Puis, le rapporteur spécial a développé un certain nombre d'observations sur l'évolution de ces crédits. Il s'est élevé contre le transfert de 630 millions de francs au budget de la culture, cette mesure semblant avoir pour seul objet de permettre au budget de la culture d'atteindre le seuil symbolique de 1 % du budget de l'Etat. Dans ces conditions, il s'est interrogé sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à ne transférer qu'une partie des crédits d'exonération de redevance de télévision au budget de la culture.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, s'est ensuite félicité de la création d'un agrégat intitulé «politique en faveur des rapatriés», estimant qu'il s'agissait d'une bonne mesure pour améliorer la lisibilité du budget, mais il a regretté que l'ensemble des crédits en faveur des rapatriés reste dispersé entre huit fascicules budgétaires différents.

Puis, le rapporteur spécial a indiqué que trois organismes, parmi la cinquantaine rattachés au secrétariat général du Gouvernement, étaient supprimés en 1996. Il a estimé que c'était une bonne mesure, mais qu'il était impératif d'aller plus loin dans la remise en cause de ces organismes, en analysant de façon systématique et de manière approfondie leurs missions, leurs moyens et leurs résultats. A cet égard, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur le rôle et l'utilité du nouveau commissariat à la réforme de l'Etat auquel 27 emplois sont affectés, et pour lequel 10 millions de francs de crédits ont été demandés.

Enfin, le rapporteur spécial a dénoncé les gaspillages entraînés par le double siège de l'Ecole nationale d'administration (ENA) à Paris et Strasbourg, regrettant l'absence de rigueur budgétaire pour une institution qui doit former les futurs responsables administratifs du pays.

Un large débat s'est alors instauré. **M. Michel Charasse** a estimé qu'il serait intéressant d'obtenir une liste de l'ensemble des commissions et instances délibératives ou consultatives existant en France, par exemple sous

forme d'un document annexé à la loi de finances. Puis il s'est élevé contre le fait qu'un juge d'instruction soit allé faire une enquête sur l'emploi des fonds spéciaux à l'Hôtel Matignon. Il a rappelé que les fonds spéciaux étaient issus d'une tradition républicaine, qu'ils relevaient de la seule décision du Premier ministre qui n'avait aucune justification à fournir sur leur usage. Il a indiqué, en outre, que l'essentiel de ces crédits était couvert par le secret défense et que le reste n'était soumis qu'à une responsabilité politique.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a évoqué la possibilité de déposer un amendement avec M. Michel Charasse pour obtenir la liste des instances citées par celui-ci. Il s'est également interrogé sur les règles entourant l'utilisation des fonds spéciaux.

**M. Roland du Luart** a souhaité connaître la progression des fonds spéciaux depuis 1990. Il a estimé inadmissible, en période de rigueur budgétaire, de conserver les deux sièges de l'ENA. Toutefois, il s'est inquiété du sort des locaux de Strasbourg du fait du risque d'un transfert du siège du Parlement européen à Bruxelles.

**M. Alain Richard** a estimé que la création d'un commissariat à la réforme de l'Etat constituait un acte de méfiance vis-à-vis des services permanents de l'Etat. Il a rappelé en effet que, depuis 1945, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, chargée de préparer ce type de réforme, en avait mené à bien un nombre important. Aussi, il a considéré qu'il aurait mieux valu renforcer de manière temporaire les services existants plutôt que de créer cette nouvelle structure.

**M. Joël Bourdin** a souhaité savoir où étaient inscrits les crédits destinés aux points publics d'accueil en milieu rural.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a regretté la diminution d'un certain nombre de crédits de prestations sociales

et demandé les raisons de la suppression du comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration. **M. Jean-Philippe Lachenaud** a estimé que l'augmentation de près de 50 % des crédits d'information à caractère interministériel était excessive.

Enfin, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a précisé qu'il prendrait en compte les diverses observations formulées par les membres de la commission dans son rapport écrit.

**La commission a alors réservé le vote des crédits des services généraux du Premier ministre jusqu'à après l'examen des rapports sur la presse, la communication et les rapatriés.**

Puis la commission a procédé à l'examen des **crédits des technologies de l'information et de la poste, sur le rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial.**

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a d'abord indiqué que ce nouveau fascicule budgétaire résultait de la création, au mois de mai 1995, d'un ministère des technologies de l'information et de la Poste. Il a précisé que ce fascicule regroupait les crédits destinés à l'espace, aux autoroutes de l'information, aux télécommunications et à la Poste. Il a en effet signalé que les dépenses de fonctionnement du ministère restaient gérées en commun avec celles du ministère de l'industrie, ce qui permettait d'éviter un dérapage budgétaire.

Puis, le rapporteur spécial a indiqué que les crédits demandés pour 1996 s'élevaient à 10,36 milliards de francs, en augmentation de 0,8 % par rapport aux crédits correspondants votés en 1995. Parmi ces crédits, il a souligné que 80 % étaient destinés au secteur spatial, pour le fonctionnement du centre national d'études spatiales (CNES) et pour le financement des programmes de l'agence spatiale européenne et des programmes nationaux en matière de satellites. Il a ajouté qu'à enveloppe globale constante, soit 8,2 milliards de francs, les crédits affectés aux programmes nationaux augmentaient de

200 millions de francs tandis que la contribution à l'agence spatiale européenne diminuait de 4 %.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, s'est ensuite félicité des crédits ouverts en faveur de la recherche et développement dans le domaine des autoroutes de l'information. Il a souligné qu'il suivrait avec attention l'utilisation de ces sommes, soit 300 millions de francs en autorisations de programme et 110 millions de francs en crédits de paiement. Il a rappelé que le Gouvernement avait décidé, lors d'un comité interministériel tenu le 16 octobre, de qualifier 170 projets «d'intérêt public» et de favoriser la mise en oeuvre d'une trentaine de plates-formes régionales d'expérimentation dans des domaines très variés.

Puis, le rapporteur spécial a évoqué les crédits destinés au transport de la presse, soit 1,9 milliard de francs, conformément aux dispositions du contrat de plan conclu entre l'Etat et la Poste pour les années 1995-1997.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, s'est ensuite inquiété des conséquences de l'amendement de l'Assemblée nationale prévoyant une réduction de 240 millions de francs des crédits du Centre national d'études spatiales (CNES) et de 190 millions de francs des autres crédits du ministère.

Puis, il a estimé que la création d'un ministère consacré aux nouvelles technologies de l'information, déterminantes pour l'avenir du pays, était une excellente initiative. Il a ajouté que ce ministère exerçait la tutelle des deux exploitants publics, la Poste et France Télécom, et que ceux-ci devaient aujourd'hui se préparer à relever le défi de la concurrence. Il a rappelé que la déréglementation des télécommunications, à compter du 1er janvier 1998, rendait un certain nombre de réformes obligatoires, en particulier la réforme du statut de France Télécom, actuellement quatrième opérateur mondial. Dans cette perspective, il a considéré que l'alliance récemment

conclue avec Deutsche Télékom était un élément très positif.

Pour la Poste, **M. René Trégouët, rapporteur spécial** a estimé que les enjeux étaient principalement nationaux puisqu'il fallait déterminer la place de l'opérateur public dans le système financier français et réfléchir à son rôle en matière d'aménagement du territoire.

**M. Christian Poncelet, président**, a évoqué la difficulté de mettre en oeuvre, ministère par ministère, la réduction générale des crédits de 2 milliards de francs votée par l'Assemblée nationale à l'article d'équilibre. Il a rappelé que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire au printemps serait plus utile pour permettre au Parlement d'exprimer ses souhaits dans la préparation et le cadrage du budget.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** s'est félicité des décisions récemment prises à Toulouse pour relancer l'Europe spatiale. Toutefois, elle s'est interrogé sur la manière dont serait financée la participation française aux projets européens.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a estimé qu'il s'agissait d'un ministère sans unité avec un budget peu ambitieux traduisant une situation d'immobilisme. A cet égard, elle a estimé que la progression de 0,8 % des crédits du CNES était insuffisante et qu'il ne fallait pas que la relance spatiale européenne affecte les programmes nationaux. Elle a également estimé qu'il fallait réfléchir sur le rôle de la Poste en matière d'aménagement du territoire.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a estimé que l'unité du ministère se faisait autour des technologies de l'avenir et, en particulier, des autoroutes de l'information. S'agissant de la Poste, il a considéré qu'un large débat devait être ouvert pour apporter une réponse globale aux problèmes de la Poste qui enregistrait aujourd'hui un retard inquiétant dans ses recettes.

Il a ajouté que les bureaux de poste étaient souvent la dernière expression de la vie publique dans les villages.

**M. Yann Gaillard** s'est inquiété de l'évolution de la suppression de la franchise postale pour les communes, ainsi que du développement des services financiers de la Poste.

**MM. François Trucy et Joël Bourdin** ont souhaité connaître l'usage qui serait fait des crédits destinés aux autoroutes de l'information.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial,** a rappelé que les crédits relatifs à la compensation de la suppression de la franchise postale pour les communes étaient inscrits au budget de l'intérieur. Il a estimé que la réflexion sur les services financiers de la Poste devrait s'inspirer des travaux effectués sur ce sujet en Allemagne. Il a précisé que les sommes inscrites pour les autoroutes de l'information devraient servir au financement de la recherche et non au financement des investissements et infrastructures des diverses expérimentations. Il a ajouté que les 170 projets retenus par le Gouvernement faisaient partie des premiers projets identifiés comme intéressants par le précédent Gouvernement.

**M. Philippe Adnot** a souhaité connaître les raisons de l'augmentation de la contribution aux organismes internationaux.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé sur les conséquences de la séparation effectuée entre la Poste et France Télécom, c'est-à-dire entre un secteur apparemment non rentable et un secteur rentable. Il a rappelé qu'il était prioritaire de maintenir des bureaux de poste, tant en milieu rural que dans les banlieues.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial,** a souligné que la hausse des crédits de la participation française à des organismes internationaux résultait de l'évolution des taux de change et plus particulièrement du franc suisse. Il a ensuite indiqué que la réorganisation de la Poste devrait

permettre de rendre celle-ci bénéficiaire puisqu'il existait aujourd'hui de nombreuses sociétés de transport économiquement rentables.

**La commission a alors adopté les crédits du ministère des technologies de l'information et de la Poste pour 1996.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'industrie : commerce extérieur pour 1996.**

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial,** s'est tout d'abord félicité de l'évolution récente de nos échanges extérieurs, en constatant que l'excédent de «récession» dégagé en 1993 s'était depuis lors transformé en excédent de «reprise».

Elle a, en effet, rappelé que le solde positif record constaté en 1993 résultait d'une baisse des exportations moins rapide que celle des importations et mis en évidence le revirement de tendances opéré depuis cette époque. Elle a ainsi fait valoir la forte augmentation de nos ventes à l'étranger l'an dernier et constaté que, en dépit du ralentissement marqué au cours du premier semestre 1995, l'évolution d'ensemble devrait rester favorable dans les mois à venir. Elle a d'ailleurs souligné que ce mouvement était largement dû à l'industrie civile, qui bénéficie ainsi de la reprise de l'investissement chez nos principaux partenaires européens.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial,** a également insisté sur la croissance soutenue de nos importations, qui témoigne du redémarrage de l'activité dans notre pays. Elle a d'ailleurs relevé que la structure de nos achats à l'étranger témoignait des composantes de notre croissance, les importations de biens destinés aux entreprises s'avérant beaucoup plus dynamiques que les importations de biens de consommation courante ou d'électronique grand public.



Commentant ces résultats, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a estimé que l'économie française disposait aujourd'hui d'un avantage compétitif et percevait ainsi les fruits de la politique d'ajustement et de modernisation conduite au cours des dix dernières années.

Le rapporteur spécial a toutefois relevé que l'évolution d'ensemble très favorable de nos échanges ne devait pas occulter des zones d'ombre persistantes. Elle a ainsi mis en évidence la baisse de 42 % de notre traditionnel excédent de produits agricoles bruts, chute qui trouve son origine dans la réforme de la politique agricole commune. Elle s'est ensuite inquiétée des conséquences de la dévaluation de la lire italienne sur des secteurs déjà très fragilisés, comme ceux du textile ou de la chaussure et, à cet égard, s'est étonné qu'un pays membre de l'Union européenne, adhérant au principe de la monnaie unique, puisse recourir à la dévaluation compétitive.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a enfin rappelé les trois faiblesses structurelles persistantes de l'appareil exportateur français que sont l'essoufflement de notre effort d'investissement à l'étranger, la faible internationalisation des petites et moyennes entreprises et la place modeste occupée par notre pays dans les zones les plus prometteuses. Evoquant plus précisément le cas des pays membres de l'association des Nations d'Asie du Sud-Est et celui de la Chine, elle a constaté que les exportateurs français sont largement devancés par leurs concurrents européens, et fait valoir que si notre effort commercial sur l'ensemble des économies émergentes arrivait à rejoindre celui de l'Italie, le surplus en exportations serait de l'ordre de quarante milliards de francs.

Evoquant ensuite les crédits destinés au réseau public d'appui aux exportateurs, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a constaté que la rigueur budgétaire prévue pour 1996 était le prélude, et sans doute aussi le levier, d'une réforme d'ensemble dont les modalités seraient annoncées au cours du mois de novembre. A cet

égard, le rapporteur spécial a insisté sur la nécessité de mieux coordonner les interventions de chaque organisme, ce qui suppose en préalable une définition claire des rôles de chacun.

S'agissant des postes d'expansion économique, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a souligné que les économies à réaliser sur les moyens de fonctionnement de ces services devraient bientôt trouver une limite. Puis elle a insisté sur l'utilité de renforcer nos implantations en Amérique latine, en estimant que les moyens nécessaires pouvaient être dégagés par une recombinaison de notre dispositif européen. En outre, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a rappelé que le réseau de postes d'expansion ne constituait pas le seul élément de notre dispositif étranger d'appui aux exportateurs, et donc que l'indispensable coordination des interventions appelait un effort de la part de tous.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a enfin remarqué que la situation de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) illustre parfaitement le phénomène le plus marquant du projet de budget, c'est-à-dire l'atténuation progressive du coût des sinistres liés aux grands contrats. Constatant que le déficit de ce régime d'assurance était, depuis deux ans, inférieur aux prévisions avancées en loi de finances, le rapporteur spécial a indiqué que ce redressement s'appuyait sur deux tendances de fond que la défaillance de la Russie, puis celle de l'Algérie n'avaient pas remises en cause : d'une part, une diminution des indemnités versées, qui traduit ainsi l'apurement progressif du passé et une meilleure maîtrise de la politique de risque ; d'autre part, la montée en puissance des récupérations prévues au titre des sinistres précédemment indemnisés, qui témoigne ainsi de l'amélioration de la situation économique de quelques-uns de nos grands débiteurs.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a toutefois indiqué que le retour à l'équilibre du régime, prévu pour 1996, serait évidemment compromis en cas de défaillance généralisée de l'Algérie, ou même de sinistre significatif sur des débiteurs importants qui, actuellement, respectent leurs engagements.

En conclusion, et tout en soulignant les efforts de modernisation demandés aux différents intervenants du réseau public d'appui aux exportateurs, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a estimé difficile d'émettre un avis sur des crédits qui accompagnent une réforme dont les contours ne sont pas encore connus.

A l'issue de cette présentation, **M. François Trucy** s'est interrogé sur les performances à l'exportation de l'industrie agro-alimentaire, notamment dans le secteur des vins et spiritueux. Il s'est en outre inquiété des conséquences, sur nos échanges, de la dévaluation de la devise espagnole.

En réponse, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a indiqué que l'excédent de l'industrie agro-alimentaire s'était élevé à 27 milliards de francs l'an dernier grâce à la reprise des exportations de vins. Elle a précisé que notre excédent avec l'Espagne demeurait pratiquement stable, la correction monétaire effectuée par ce pays ayant essentiellement permis de compenser un différentiel d'inflation avec les autres Etats européens.

**M. Joël Bourdin** s'est étonné que l'analyse des résultats des échanges extérieurs s'effectue sans référence aux problèmes de change, et il a souhaité connaître l'évolution des monnaies de facturation de notre commerce extérieur.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a fait valoir que le commerce extérieur évoluait en fonction de multiples facteurs, ce qui rendait difficile une présentation réellement exhaustive. Elle a toutefois indiqué que la précision demandée figurerait dans son rapport écrit.

**M. Roger Besse** a souhaité connaître l'origine des dysfonctionnements constatés dans l'action des différents intervenants de notre réseau étranger d'appui aux exportateurs, puis il s'est demandé si les chambres de commerce à l'étranger et les antennes des collectivités locales bénéficiaient également de crédits budgétaires.

Après avoir précisé que seul le service de l'expansion économique était directement financé par le budget de l'Etat, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a souligné que le manque d'efficacité d'ensemble du dispositif français provenait d'une absence de coordination des actions conduites par chaque intervenant.

Tout en se félicitant du redressement progressif des comptes de la COFACE, **M. Roland du Luart** a regretté une certaine timidité dans les prises en garantie sur les pays d'Amérique latine. Il a, en outre, souhaité savoir si la récente augmentation des cours mondiaux de céréales trouvait une traduction dans notre excédent agricole.

Après avoir souligné la nécessité de développer nos échanges avec les pays d'Amérique du Sud, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a estimé que la prudence manifestée par la COFACE s'expliquait sans doute par l'ampleur des sinistres enregistrés dans le passé sur certains de ces pays. Puis, elle a indiqué que notre solde agricole de produit brut s'était à nouveau effrité de 500 millions de francs au cours du premier semestre 1995.

Ayant rappelé que le régime public d'assurance crédit se caractérisait par une forte inertie liée à la durée des contrats pris en garantie, **M. Alain Richard** a fait valoir que la prudence actuelle dans la politique de risque trouvait sans doute une partie de son origine dans les propos quelque peu excessifs tenus lorsque le régime était largement déficitaire, et il a constaté que cette situation conduisait à pénaliser les exportations vers des pays qui, sans être excessivement fragiles, ne figuraient toutefois pas parmi les plus solvables.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jacques Oudin**, sur le **projet de loi n° 2 (1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes**.

Après avoir souligné l'importance du projet de loi qui tend à créer une nouvelle prestation sociale, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il convenait de faire preuve de vigilance et de rigueur dans la définition de la prestation d'autonomie, dans la mesure où celle-ci engagerait durablement les finances publiques pour des montants importants.

Il a rappelé que la réalité des besoins auxquels répondrait la prestation d'autonomie ne faisait aucun doute et que, les problèmes de dépendance s'accroissant parallèlement à la longévité des Français, on pouvait évaluer aujourd'hui à 700.000 le nombre des personnes âgées dépendantes. Il a estimé par ailleurs que les modes de prise en charge actuels de la dépendance n'étaient pas satisfaisants, la branche vieillesse de la sécurité sociale, la branche maladie, et les départements intervenant de façon dispersée pour un montant total évalué à 29 milliards de francs en 1994, et que cette diversité des financements ne leur permettait pas de s'ajuster aux besoins réels.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a rappelé que le principe d'une «allocation dépendance» spécifique était à l'étude depuis bientôt dix ans. Il a souligné la qualité de la proposition de loi déposée sur ce sujet en 1993 par M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues, et remarqué que le projet de loi intervenait avant que l'expérimentation lancée depuis le début de l'année dans douze départements, à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, ait pu être menée à son terme.

Il a considéré qu'il ne fallait pas se cacher que la création de la prestation d'autonomie intervenait dans un contexte financier alarmant. Après avoir relevé que le défi-

cit de trésorerie du seul régime général devrait dépasser les 60 milliards de francs, tant en 1995 qu'en 1996, il a indiqué que le Gouvernement devrait présenter des mesures de redressement énergiques avant la fin de l'année. Après avoir rappelé que les départements consacraient, d'ores et déjà, près de 9 milliards de francs à la prise en charge de la dépendance, au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de l'aide sociale à l'hébergement, il a indiqué que le projet de loi invitait les départements à financer la nouvelle prestation d'autonomie à hauteur de ce montant déjà acquis.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a précisé que cette solution raisonnable avait été favorablement accueillie par l'association des présidents de conseils généraux, mais qu'il fallait faire en sorte que la nouvelle prestation d'autonomie n'amplifie pas la forte croissance, enregistrée depuis 1984, des dépenses d'aide sociale, qui absorbaient en 1994 plus de 30 % des budgets départementaux.

Il a estimé que la prestation d'autonomie avait été fort heureusement conçue à la lumière des dérives antérieures, dont notre système de protection sociale offrait trop d'exemples. Evoquant l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation compensatrice pour tierce personne, le revenu minimum d'insertion, et l'allocation de logement social, il a estimé que toutes ces prestations avaient été plus ou moins détournées de leur objectif initial et coûtaient aujourd'hui considérablement plus cher que prévu.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de loi, afin de prévenir toute dérive, dotait la prestation d'autonomie de quatre verrous solides.

- Premièrement, il s'agit d'une prestation d'un montant maximum de 4.300 francs par mois attribuée en nature, ce qui garantit l'effectivité de l'aide apportée à la personne âgée dépendante.

- Deuxièmement, il s'agit d'une prestation sous conditions de ressources, le total des revenus de son bénéficiaire ne devant pas dépasser 13.000 francs bruts par mois. Il a relevé que ce plafond ne serait toutefois pas très discriminant, 10 à 15 % seulement des personnes âgées disposant d'un revenu supérieur à ce plafond.

- Troisièmement, la décision d'attribution relèverait du seul président du conseil général, qui disposerait pour l'exercice de cette compétence d'une large marge d'appréciation et ne serait pas lié par les propositions de l'équipe médico-sociale chargée d'instruire la demande.

- Quatrièmement, la prestation d'autonomie ne donnerait pas lieu à recouvrement sur obligation alimentaire, mais pourrait être recouvrée sur succession. **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a estimé souhaitable d'abaisser nettement en-dessous de 250.000 francs le seuil de récupération sur succession, voire d'instituer une récupération au premier franc.

Il a indiqué que la prestation d'autonomie serait attribuée à domicile dès le 1er janvier 1996, mais que son attribution en hébergement serait différée, au plus tard, jusqu'au 1er juillet 1997. Il a motivé cette attribution différée par la nécessité, pour les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes, de passer de la double tarification actuelle à une triple tarification : hébergement / dépendance / soins. Il a précisé qu'il conviendrait parallèlement d'harmoniser et de relever les niveaux des différents forfaits soins, afin de prévenir des transferts massifs de l'assurance maladie vers la nouvelle prestation d'autonomie.

S'agissant de la question du coût, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'on pouvait estimer, à court terme, sur la base d'un nombre de 638.000 personnes âgées dépendantes remplissant la condition de ressources, le montant des dépenses de prestation d'autonomie à 20 milliards de francs. Il a précisé qu'au cours des vingt cinq prochaines années ce montant

pourrait augmenter de 40 à 70 %, selon les hypothèses retenues pour l'évolution des taux de dépendance par tranches d'âge.

S'agissant de la question du financement, il a indiqué que le projet de loi prévoyait un redéploiement des dépenses d'allocation compensatrice et d'aide sociale à l'hébergement actuellement à la charge des départements dans un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur, le fonds de solidarité vieillesse prenant en charge l'intégralité des dépenses de prestation d'autonomie excédant le montant de ces dépenses de référence. Il a précisé que pendant cette phase de montée en puissance de la prestation d'autonomie, les dépenses de référence des départements progresseraient comme la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Il a indiqué que les dépenses de prestation d'autonomie et les acomptes prévisionnels du fonds de solidarité vieillesse, au terme de la période transitoire, seraient «calés» dans les budgets des départements sur l'indice d'évolution de la DGF, et que si l'on constatait à posteriori une croissance effective des dépenses de prestation d'autonomie inférieure à celle de la DGF, les versements du fonds de solidarité vieillesse seraient réduits d'autant. Il a ajouté que, dans le cas inverse, le surcroît de dépenses serait réparti par moitié entre les départements et le fonds de solidarité vieillesse.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a relevé que ce mécanisme de financement était conditionné par la définition d'une ressource nouvelle qui permettrait au fonds de solidarité vieillesse de s'acquitter de sa contribution aux budgets départementaux au titre de la prestation d'autonomie. Il a rappelé que le fonds de solidarité vieillesse, en dépit d'un déficit de quelques 800 millions de francs en 1996, disposerait l'an prochain d'une marge de trésorerie de près de 2 milliards de francs résultant du report de ses excédents antérieurs, qui risquait toutefois de ne pas être suffisante pour faire face à cette dépense nouvelle. Il a indiqué que la ressource pérenne nécessaire



pour assurer le financement de la prestation d'autonomie serait précisée au cours des prochaines semaines, dans le cadre plus large du débat sur l'avenir de la protection sociale.

Il a ajouté que la réflexion en cours sur un élargissement de l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) rendait prématuré tout relèvement éventuel de son taux. A titre indicatif, il a précisé qu'actuellement, le financement de 11 milliards de francs de prestation d'autonomie correspondait à 0,27 point de CSG supplémentaire, mais que l'extension de l'assiette de celle-ci pourrait dégager une quinzaine de milliards de francs.

En raison de la difficulté d'évaluer à priori la portée de la prestation d'autonomie et de l'inconnue relative à son financement, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a suggéré que le projet de loi pourrait ne s'appliquer que pour une période limitée de trois ou quatre ans, au terme de laquelle le législateur devrait se prononcer à nouveau sur ses modalités de fonctionnement et de financement, à l'exemple de ce qui avait été prévu par la loi du 1er décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion (RMI).

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est interrogé sur la capacité du gouvernement de parvenir dans un délai rapproché à établir une nouvelle tarification des dépenses des établissements médicaux et médico-sociaux isolant, à côté des soins et de l'hébergement, le coût spécifique de la dépendance.

Il a également demandé si le projet de loi prenait en compte le risque d'un accroissement supérieur au taux moyen national du coût de la prestation d'autonomie dans les départements dont la structure démographique laisse apparaître une part relativement importante de personnes âgées.

**M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales**, saisie au fond, a indiqué que la commission des affaires sociales serait parfaitement en

phase avec la commission des finances sur le principe d'une application limitée dans le temps des dispositions institutionnelles et financières du projet de loi. Il ne doit s'agir, à ses yeux, que d'une loi de «basculement» du régime actuel à celui de la prestation d'autonomie.

Il a ensuite indiqué que la commission des affaires sociales adopterait un amendement soumettant l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement à la condition qu'une nouvelle tarification isolant la dépendance aux côtés des coûts des soins et de l'hébergement soit mise en place. Ce principe de la triple tarification devra, en tout état de cause, être opérationnel avant un terme fixé entre six mois et un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi.

Insistant sur ce point essentiel à ses yeux, le rapporteur de la commission des affaires sociales a rappelé que la sécurité sociale transférait déjà aujourd'hui une fraction des frais normalement à sa charge en les faisant glisser de la «part soins» à la «part hébergement» au détriment des départements, dont les dépenses d'aide sociale sont ainsi accrues à due concurrence. Cette dérive, qui ne peut que se développer avec la prise en charge spécifique de la dépendance, doit être endiguée par la triple tarification avant l'extension de la nouvelle prestation aux établissements médicaux et médico-sociaux.

**M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales**, a ensuite précisé qu'il proposerait à la commission des affaires sociales d'adopter le principe selon lequel le département prestataire de la nouvelle allocation est celui du domicile de secours du bénéficiaire, et non celui de résidence comme le prévoit le projet de loi. Il est, en effet, indispensable de tenir compte de l'afflux de populations âgées originaires des zones densément urbaines vers les établissements des départements du grand bassin parisien et du midi.

Le rapporteur de la commission des affaires sociales a également exprimé le souhait que la loi impose l'obligation

aux caisses de sécurité sociale de passer des conventions avec les départements afin qu'elles n'aient pas la tentation de se désengager de l'action qu'elles mènent déjà en faveur des personnes âgées dépendantes.

S'agissant des modalités d'alimentation du fonds de solidarité vieillesse en vue de financer sa contribution à la prestation d'autonomie, **M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales**, a indiqué qu'il partageait le souhait que ces modalités soient précisées, son intention étant de proposer à la commission des affaires sociales de demander clairement une majoration à due concurrence de la contribution sociale généralisée (CSG).

**M. Christian Poncelet, président**, a alors fait observer que le niveau des prélèvements obligatoires s'élevait à 44,7 % du produit intérieur brut.

A titre liminaire, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois**, a estimé que le partage entre les dispositions relevant du domaine législatif et celles relevant du domaine réglementaire n'était pas effectué de manière satisfaisante dans le projet de loi.

Il a ensuite indiqué que l'objectif de la commission des lois serait, par ses amendements, d'assurer l'égalité de traitement, d'une part, entre les bénéficiaires potentiels et, d'autre part, entre les départements prestataires.

En premier lieu, le calcul des dépenses actuellement exposées par les départements au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) devait être établi sur des bases incontestables. Or, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois**, a rappelé que certaines collectivités refusaient de verser l'ACTP aux personnes hébergées dans les établissements médicaux et médico-sociaux et que les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) adoptaient des comportements différents d'un département à l'autre.

Le second sujet dont la commission des lois souhaitait se saisir est celui de la latitude donnée au président du conseil général pour accorder ou refuser la prestation d'autonomie, compte tenu du dossier établi par les équipes médico-sociales.

Le rapporteur pour avis de la commission des lois a ensuite estimé que l'indexation sur la dotation globale de fonctionnement des dépenses actuellement exposées par les départements au profit des personnes âgées dépendantes, telle qu'elle est prévue par l'article 29 du projet de loi, était la meilleure possible pour l'Etat mais la plus mauvaise possible pour les départements. Il a souhaité que l'indice d'évolution des prix, hors tabac, des ménages lui soit préféré.

Il a également exprimé des réserves sur le contenu de l'article 31 du projet de loi qui prévoit le retour au fonds de solidarité vieillesse d'une fraction des récupérations sur succession que le département pourra effectuer au titre de la prestation d'autonomie. Il a toutefois reconnu que cette disposition serait moins contestable si le Parlement, comme le souhaite la commission des finances, supprimait l'article 30 qui pérennise les règles de répartition de la prestation d'autonomie entre le fonds de solidarité vieillesse et les départements.

En conclusion de son propos, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois**, a souligné le fait que la commission qu'il représentait souhaitait vivement que le projet de loi fasse l'objet d'une navette entre les deux assemblées et déplorerait en conséquence toute procédure d'urgence.

**M. Michel Mercier** a souhaité rappeler la position de l'assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), qu'il a représentée dans les négociations entre les départements et l'Etat sur la rédaction du projet de loi.

Il a tout d'abord rappelé que la prestation d'autonomie était une demande ancienne et constante des présidents

de conseils généraux, qui relayaient une demande forte exprimée par la population.

Il a ajouté que le texte déposé par le Gouvernement sur le bureau des assemblées reflétait certes la position d'ensemble de l'APCG, mais que sa rédaction appelait incontestablement quelques améliorations.

A ce sujet, **M. Michel Mercier** a estimé que la loi devait établir le caractère obligatoire du conventionnement entre le département et les caisses de sécurité sociale ou les associations mais que, en revanche, la composition exacte de l'équipe médico-sociale ne ressortissait pas de la compétence du législateur et devrait être fixée, selon lui, par la convention.

Après avoir rappelé que les départements prenaient déjà en charge la dépendance des personnes âgées à travers l'ACTP, et de façon plus détournée à travers l'aide sociale à l'hébergement, il a exprimé le souhait que la période séparant l'entrée en vigueur du projet de loi pour les personnes à domicile et son entrée en vigueur pour les personnes hébergées en établissement soit la plus courte possible. Il a toutefois admis que l'extension de la prestation d'autonomie aux établissements médicaux et médico-sociaux ne pourrait intervenir qu'après l'adoption d'un nouveau principe de tarification permettant de mettre en exergue le coût spécifique de la dépendance.

**M. Michel Mercier** a ensuite indiqué que la troisième proposition d'amendement de l'APCG portait sur le principe d'une prise en charge intégrale des coûts de gestion de la nouvelle prestation d'autonomie par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), sa dernière exigence étant le versement par acomptes mensuels de la contribution du FSV.

En conclusion de son intervention, **M. Michel Mercier** a toutefois tenu à souligner que si le schéma proposé par le Gouvernement avait fait l'objet d'un accord de l'APCG, beaucoup de ses membres avaient marqué un

doute profond sur la nécessité de mettre en place cette nouvelle allocation.

Répondant à cette première série d'intervenants, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a, tout d'abord, émis l'opinion selon laquelle il était possible d'aboutir très vite à une triple tarification, permettant de faire ressortir le coût de la dépendance en établissement. Il s'agit d'une question de volonté politique, comme pour l'application d'une comptabilité en droits constatés par les organismes de sécurité sociale : la difficulté de mise en oeuvre de cette réforme a longtemps été avancée pour en justifier le report et pourtant, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'il en avait obtenu l'application dès l'année prochaine.

S'agissant de la spécificité démographique des départements dont la population est relativement plus âgée que la moyenne nationale, il a précisé que le système conçu par le projet de loi imputait uniquement au fonds de solidarité vieillesse le coût de la montée en charge de la prestation autonomie, les départements se contentant de redéployer les crédits qu'ils affectent à l'ACTP et à l'ASH.

Il s'est à nouveau déclaré favorable à une application limitée dans le temps des dispositions du projet de loi fixant les modalités de fonctionnement et de financement de la nouvelle prestation. Cette solution a le mérite, en effet, de contraindre le Gouvernement à engager un nouveau débat devant le Parlement alors que la simple obligation de dépôt d'un rapport dressant un bilan d'application de la loi n'est pas une contrainte suffisante comme l'illustrent plusieurs exemples récents dont le rapport, jamais rédigé, sur la contribution sociale généralisée.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a ensuite approuvé le principe du caractère obligatoire des conventions que passeront les conseils généraux avec les caisses locales de sécurité sociale.

Il a jugé qu'il convenait d'être prudent sur l'annonce, dès maintenant, d'un relèvement du taux de la contribu-

tion sociale généralisée afin d'assurer la couverture de la participation du FSV au financement de la prestation d'autonomie. Le plus sage, en ce domaine, est d'attendre la fin du débat général sur l'avenir du financement de la sécurité sociale.

Réagissant aux propos de **M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a exprimé son accord sur le constat du caractère réglementaire de la composition de l'équipe médico-sociale.

Il a ensuite défendu l'esprit de l'article 28 du projet de loi qui ne prévoit pas une réévaluation systématique des dépenses des départements qui n'appliquent pas ou incomplètement l'obligation de versement de l'ACTP aux personnes hébergées en établissement, mais impose une remontée de ces dépenses à un niveau compatible avec le comportement moyen de l'ensemble des départements.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a également noté que le président du conseil général aurait une grande latitude pour accepter ou refuser d'octroyer la prestation d'autonomie.

Il a défendu le principe de l'indexation sur l'évolution de la DGF et non sur l'évolution des prix des dépenses de référence exposées actuellement par les départements au titre de l'ACTP et de l'ASH. Il a rappelé qu'en effet la charge de ces deux allocations, transférées au 1er janvier 1984 pour l'intégralité de leur montant aux départements, était compensée, pour la fraction précédemment financée par l'Etat, par la dotation générale de décentralisation. Or, celle-ci évolue depuis l'origine comme la dotation globale de fonctionnement.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, s'est également montré défavorable à l'introduction de l'obligation alimentaire par la prestation d'autonomie, soulignant le fait qu'aujourd'hui les enfants de personnes âgées

dépendantes sont très souvent eux-mêmes déjà des retraités.

En revanche, l'institution des récupérations sur succession lui a paru plus justifiée.

Enfin, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a indiqué que la totalité des demandes d'amélioration présentées par l'APCG sur les dispositions financières du projet de loi étaient prises en compte dans les amendements qu'il soumettrait à l'approbation de la commission.

**M. René Ballayer** a exprimé sa forte opposition à l'instauration du principe de récupération sur succession au premier franc, soulignant le coût humain supporté par les héritiers qui hébergent les personnes âgées dépendantes. Il a proposé qu'à tout le moins, si l'on devait maintenir la récupération sur succession, celle-ci fût établie en fonction du revenu des personnes concernées.

**M. Henri Collard** a tout d'abord souhaité savoir si la prestation d'autonomie pourrait être versée en tiers payant à des associations assurant l'aide à domicile.

Il a, à son tour, fait observer que la charge relative des dépenses assumées par les départements au titre des personnes âgées dépendantes pouvait varier considérablement d'une collectivité à l'autre.

Il a ensuite estimé que le principe de la récupération sur succession était un «verrou» utile pour éviter des dérives dont les exemples sont nombreux ces dernières années.

Le même intervenant s'est toutefois interrogé sur l'effet dissuasif de la récupération sur succession, qui pourrait être contournée grâce aux donations effectuées du vivant du bénéficiaire de la prestation.

**M. Henri Collard** a enfin indiqué qu'il n'était pas acquis que la dépense publique en faveur de la dépendance croisse au même rythme que la population des per-



sonnes âgées de 60 ans et plus, dans la mesure où la proportion des personnes âgées demeurant valides ne cessait de progresser.

**M. Alain Richard** a jugé que la mise en place de la prestation d'autonomie avait, dans son principe, le caractère d'un progrès.

Il a toutefois fait observer que la dynamique de croissance de la dépense correspondante présentait un caractère durable et qu'elle avait vocation à être constamment supérieure au taux d'évolution du produit intérieur brut, car le niveau d'exigence en matière de qualité du service rendu était appelé à s'accroître au cours des prochaines années.

Il a ensuite jugé que, si la composition de l'équipe médico-sociale pouvait relever, comme le demandait **M. Michel Mercier**, de la convention passée sur le terrain entre le conseil général et ses partenaires, les principes d'attribution devraient être les mêmes sur l'ensemble du territoire. De ce point de vue, la mise en oeuvre d'une grille unique d'évaluation de la dépendance lui a paru de bonne méthode.

S'il n'a pas nié le caractère indispensable des conventions établies entre les départements, les associations et les caisses de sécurité sociale, il s'est toutefois montré dubitatif sur la possibilité de contraindre ces dernières à maintenir à niveau leurs dépenses en faveur des personnes âgées dépendantes, dès lors que le projet de loi ne leur confèrait aucun rôle dans la gestion de la prestation d'autonomie.

S'agissant du financement de la nouvelle allocation, **M. Alain Richard** s'est interrogé sur la compatibilité du projet de loi avec le texte de l'article premier de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, dont le quatrième alinéa dispose que « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement

voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées».

**M. Alain Richard** s'est ensuite inquiété de l'absence, dans le projet de loi, d'une disposition permettant d'égaliser les dépenses effectuées par les départements au titre de la dépendance en tenant compte de la plus ou moins grande proportion de personnes âgées dans leur population.

Il a également regretté que le Gouvernement n'ait pas exploré la possibilité d'instituer pour le financement de la prestation d'autonomie, une cotisation assise sur les revenus des retraités. Il a estimé que la solution retenue qui revenait à faire porter l'effort sur les revenus salariés à travers la CSG posait un problème d'équité entre les générations.

Par ailleurs, **M. Alain Richard** a jugé que la récupération sur succession était une technique éprouvée et qu'il convenait de l'utiliser dans le cadre de la prestation d'autonomie.

Enfin, il a estimé que le débat sur le projet de loi était entouré de trop de précipitation et qu'il conviendrait de procéder à des études complémentaires avant d'aborder sa discussion.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a déploré que les expérimentations décidées dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994 ne puissent être poursuivies jusqu'à leur terme, du fait de la discussion plus rapide que prévu du projet de loi. A ce sujet, il a critiqué à son tour les délais trop courts imposés et la forte pression pesant sur le Parlement pour la discussion de ce texte.

Sur le fond, il a approuvé le principe de la dévolution aux départements d'un bloc général de compétences en matière de personnes âgées. Il a toutefois estimé qu'un bilan devrait être dressé de l'application de la loi afin de constater les dérives éventuelles sur le plan financier, ainsi que les écarts pouvant survenir dans l'application des critères de la grille unique permettant

d'évaluer le degré de dépendance des bénéficiaires potentiels.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est ensuite montré dubitatif sur l'opportunité de limiter l'application du texte dans le temps, comme l'avait préconisé M. Jacques Oudin dans sa présentation générale. Il a estimé préférable de maintenir le principe d'une phase transitoire au terme de laquelle un premier bilan serait établi, le projet de loi prévoyant cependant d'emblée le dispositif de financement de la prestation d'autonomie après la période de montée en charge.

Puis, il a fait valoir que l'introduction d'un nouveau mode de tarification dans les structures médicales et médico-sociales constituait un préalable à l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes en établissement. A titre d'exemple, il a précisé que dans le département du Val-d'Oise les surcoûts liés non seulement à l'insuffisance du montant du forfait soin, mais également au trop faible nombre des sections de cure médicale ainsi qu'aux dérives de l'allocation compensatrice pour tierce personne, pouvaient être chiffrés à 50 millions de francs sur un budget total de 350 millions de francs consacré aux personnes âgées.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est ensuite inquiété de l'impact financier pour les départements du relèvement du plafond d'éligibilité à la prestation d'autonomie, fixé à 13.000 francs environ de revenu brut, par rapport au plafond actuel d'éligibilité à l'ACTP. Il s'est en conséquence interrogé sur l'opportunité d'un tel relèvement.

Enfin, il a estimé à son tour que la composition de l'équipe médico-sociale relevait du domaine réglementaire, et a approuvé le principe de la récupération sur succession, même si celui revêtait un caractère impopulaire. Il a jugé qu'en revanche, l'instauration de l'obligation alimentaire était plus difficilement justifiable.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a, tout d'abord, fait observer que le quatrième âge constituait un fait de

société récent et que ce risque ne pouvait pas faire l'objet d'une branche spécifique de la sécurité sociale lors de la création de celle-ci en 1945. Elle a estimé qu'il convenait d'être vigilant quant aux évaluations du nombre des personnes âgées dépendantes qui peuvent varier dans des proportions importantes. Elle s'est ensuite interrogée sur l'application uniforme sur l'ensemble du territoire des critères de la grille d'évaluation de la dépendance.

Elle a approuvé le principe de la prise en charge de la dépendance par la collectivité, mais a contesté les modalités retenues par le projet de loi, estimant préférable en effet d'instituer une prestation de sécurité sociale, qui n'excluait pas d'ailleurs une coordination des intervenants au plan local. Cette idée était celle qui avait émergé des travaux du groupe d'études créé par la commission des affaires sociales sur la dépendance.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a ajouté que, de surcroît, le texte proposé par le Gouvernement ne précisait pas quelle serait la source d'alimentation du fonds de solidarité vieillesse pour sa participation au financement de la prestation d'autonomie. Dans ces conditions, le Sénat n'apparaissait pas en état de discuter du projet de loi.

**M. Philippe Marini** s'est réjoui que le projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées vienne rapidement en discussion. Les rapports rédigés à la fin des années 1980 et au début des années 1990 ayant révélé l'ampleur du problème de la dépendance, et des expérimentations ayant été entamées depuis le début de l'année, il a, en effet, estimé que ce texte arrivait en son temps.

Il a ensuite rappelé qu'il avait ainsi été l'un des signataires, avec M. Jean-Pierre Fourcade, d'une proposition de loi sur la prise en charge de la dépendance des personnes âgées dont certaines solutions sont reprises dans le projet du Gouvernement, mais qui en différait sur d'autres points.

**M. Philippe Marini** a indiqué que la proposition de loi avait écarté toute condition de ressources pour l'octroi de la prestation, mais avait en contrepartie institué les principes de l'obligation alimentaire et de la récupération au premier franc sur les successions. En outre, le recours à des mécanismes d'assurance individuelle contre le risque dépendance aurait été favorisé par des mesures d'exonération fiscale.

**M. Philippe Marini** a également rappelé que la proposition de loi concevait la nouvelle prestation comme un élément important de la politique de création d'emplois nouveaux, ce qui avait conduit à écarter dans l'immédiat son extension aux personnes placées dans les structures hospitalières.

Enfin, la proposition de loi prévoyait que les dépenses des départements au titre de la prestation d'autonomie seraient couvertes par une ressource répartie en fonction, notamment, de la richesse relative des collectivités concernées.

Il a souhaité que les rapporteurs du projet de loi fassent état des réflexions menées dans le cadre de cette proposition de loi déposée en 1993.

En conclusion de son intervention, **M. Philippe Marini** a estimé, qu'à l'instar des conceptions défendues par lui-même et les cosignataires de la proposition de loi, la justification de la prestation d'autonomie voulue par le Gouvernement était certes de résoudre des problèmes humains, mais également de créer des emplois. De ce point de vue, il ne lui a donc pas semblé que la généralisation de cette allocation aux structures médicales et médico-sociales constituait une priorité.

Il a également demandé que l'on soumette le bénéficiaire de la prestation d'autonomie à la condition de quinze ans de résidence, qui est de droit commun, en matière d'aide sociale.

Intervenant sur le sujet de la récupération sur succession au premier franc, **M. Alain Lambert, rapporteur**

**général**, a fait observer que, lorsque le montant des sommes à recouvrer dépassait l'actif net successoral, les héritiers n'avaient pas d'autre choix que de vendre celui-ci et qu'il lui paraissait, pour des motifs humains, nécessaire d'exclure de l'assiette des récupérations la valeur des biens meubles jusqu'à concurrence de 50.000 francs.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur la possibilité pour une personne ayant résidé sur le territoire français de percevoir ultérieurement la prestation d'autonomie alors que son domicile serait situé dans un pays étranger. Il a ensuite exprimé son inquiétude à l'égard de la possibilité d'un versement de la prestation d'autonomie pour partie en espèces.

Il a enfin suggéré que les maires puissent donner un avis antérieurement à la décision d'octroi de la prestation par le président du conseil général.

En réponse aux remarques de **M. Christian Poncelet, président**, **M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales**, a indiqué que son intention était de proposer à la commission des affaires sociales d'adopter un amendement portant à quinze ans la durée minimale de résidence sur le territoire français du futur bénéficiaire de la prestation d'autonomie. Il a souhaité qu'un consensus puisse s'établir entre tous les groupes politiques sur cette proposition.

Il a ensuite indiqué qu'il conviendrait en effet de vérifier qu'une personne résidant dans un pays étranger ne puisse pas bénéficier de la prestation.

S'agissant de la fraction de la prestation d'autonomie qui pourrait être versée en espèces au bénéficiaire, il a indiqué qu'il présenterait à la commission des affaires sociales un amendement limitant à 10 % du total de la prestation versée cette fraction, qui sera, en outre, affectée à la couverture de frais bien identifiés.

**M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales**, a ensuite indiqué qu'il souhaitait,

lui aussi, associer les maires à la décision d'octroi du président du conseil général.

Répondant aux remarques de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, il a précisé qu'il proposerait, en tout état de cause, le maintien d'un seuil pour les récupérations sur succession et que, à titre personnel, le montant actuellement en vigueur de 250.000 francs lui paraissait légitime.

Il a enfin tenu à rassurer M. Philippe Marini, dont l'action législative menée voici deux ans serait largement évoquée dans son rapport.

En réponse à cette seconde série d'intervenants, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a abordé une nouvelle fois la question des récupérations sur succession. Après avoir rappelé que le montant moyen des successions était, en France, de 330.000 francs et que l'âge moyen des héritiers était de 60 ans, il a estimé qu'il était raisonnable d'instituer une franchise de 100.000 francs sur le montant des successions, au lieu de 250.000 francs aujourd'hui, et d'étendre à dix ou quinze ans le délai pendant lequel les donations effectuées du vivant du bénéficiaire de la prestation pouvaient être réintégrées dans l'assiette des récupérations sur succession.

**M. Alain Richard** a fait alors observer que l'impact financier de l'allongement à quinze ans de la période pendant laquelle les donations pouvaient être rapportées serait certainement plus important que l'abaissement du seuil de franchise en-dessous de 250.000 francs. La première mesure permettrait, en effet, de toucher les patrimoines les plus élevés.

**M. Christian Poncelet, président**, a alors suggéré aux deux rapporteurs de la commission des affaires sociales et des finances de se rapprocher afin d'aboutir à un accord sur le montant du seuil de la franchise pour le déclenchement des récupérations sur succession.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a fait observer qu'il conviendrait de ne pas donner un caractère rétroactif à une modification éventuelle du délai pendant lequel les donations pouvaient être réintégrées dans l'assiette des récupérations sur succession.

En réponse à **M. Henri Collard**, **M. Jacques Oudin**, rapporteur pour avis, a indiqué que la nouvelle allocation, prestation en nature, avait vocation à être versée en tiers payant à des associations d'aide aux personnes, que les articles 27 et 28 du projet de loi avaient pour objet de lisser les différences de situation entre départements, que la prestation d'autonomie semblait suffisamment bien conçue pour réduire au minimum les risques de dérive, et que l'on ne disposait pas d'éléments permettant de se prononcer sur l'évolution à long terme de la dépendance.

En réponse à **M. Alain Richard**, il a confirmé que le recours à une grille nationale unique pour l'appréciation de la dépendance garantissait une certaine homogénéité d'application, considéré que le choix de confier la gestion de la prestation aux départements plutôt qu'aux caisses de sécurité sociale était une option de base du projet de loi, et estimé que l'on pouvait effectivement s'interroger sur la compatibilité du projet de loi avec les exigences de l'ordonnance organique de 1959.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, **M. Jacques Oudin**, rapporteur pour avis, a estimé que la demande très forte des Français justifiait que l'on n'ait pas attendu la fin de l'expérimentation et que la brièveté des délais d'examen du projet de loi était certes regrettable, mais n'avait, hélas, rien d'exceptionnel. Il a précisé que ce n'était pas le principe même de la prestation d'autonomie qui devait être précarisé, mais simplement ses mécanismes : ainsi le législateur serait assuré de pouvoir les ajuster à l'issue d'une période transitoire de trois ou quatre ans. Il a enfin relevé que le montant de la prestation d'autonomie, tout comme le niveau des ressources y donnant droit, relevaient du domaine réglementaire.



En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudou**, il a confirmé que les évaluations relatives à la progression du nombre de personnes âgées dépendantes restaient vagues. Puis, il a répété que la grille unique d'évaluation lui paraissait un facteur d'égalité déterminant, que l'alternative caisses de sécurité sociale ou départements pour la gestion de la prestation d'autonomie avait été clairement tranchée, et que la question du financement était certes posée.

En réponse à **M. Philippe Marini**, il a indiqué que la mise en avant de la continuité des positions du Sénat en matière de dépendance lui paraissait évidemment souhaitable, que la commission des affaires sociales avait l'intention de présenter des amendements favorisant des mécanismes d'assurance, que 50.000 emplois nouveaux étaient attendus de la création de la prestation d'autonomie, qu'il n'y avait effectivement pas urgence pour étendre celle-ci aux établissements, et qu'il était favorable à une condition d'accès de quinze ans de résidence en France, mais que l'introduction de cette disposition ne relevait pas de la compétence de la commission des finances.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par **M. Jacques Oudin**, rapporteur pour avis, aux articles 26 à 34 du projet de loi.

Avant l'article 26, elle a adopté un amendement modifiant l'intitulé du titre IV.

A l'article 26 (principe du financement mixte de la prestation d'autonomie par le département de résidence et par un versement du fonds de solidarité vieillesse), elle a adopté un amendement tendant, d'une part, à imputer les coûts de gestion de la prestation d'autonomie au fonds de solidarité vieillesse et, d'autre part, à préciser que les versements de ce dernier aux départements feraient l'objet d'acomptes mensuels régularisés annuellement.

**M. Alain Richard** s'est inquiété des différences de niveaux entre les dépenses de référence des

départements qui pourraient être liées aux différences de structures démographiques.

**MM. Michel Moreigne et Christian Poncelet, président**, ont proposé qu'il soit explicitement précisé que le versement de régularisation interviendrait avant la fin de l'année.

A l'article 27 (prise en charge progressive par le fonds de solidarité pendant une période transitoire de trois ans des dépenses nouvelles engendrées par les prestations d'autonomie), la commission a adopté un premier amendement supprimant toute référence à une période transitoire et intégrant les dépenses résiduelles d'allocation compensatrice et d'aide sociale à l'hébergement dans le mécanisme différentiel de financement par le fonds de solidarité vieillesse.

Au même article, elle a adopté un deuxième amendement rédactionnel, ainsi qu'un troisième et un quatrième amendements précisant la période de référence retenue pour la prise en compte des dépenses effectuées en établissement.

Toujours au même article, elle a adopté un cinquième amendement précisant que la majoration des dépenses de référence au titre des récupérations sur succession serait calculée de façon distincte pour chaque département, et nette des frais de recouvrement.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a regretté que l'on retienne des valeurs moyennes pour les taux de frais de gestion et de récupérations sur succession, alors que ces taux seraient vraisemblablement très variables d'un département à l'autre.

**M. Alain Richard** s'est inquiété de la latitude qui était laissée au pouvoir réglementaire pour la mise en oeuvre de ces dispositions du projet de loi.

A l'article 28 (réévaluation des dépenses de référence des départements dans lesquels l'allocation compensatrice pour tierce personne n'était pas ou était incomplètement

versée aux personnes hébergées en établissement), elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article.

Après l'article 28, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel prévoyant un avis général de la commission consultative d'évaluation des charges sur l'ensemble des éléments de calcul des dépenses de référence.

**M. Alain Richard** a approuvé la garantie apportée par l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, tout en regrettant que les projets des décrets d'application ne soient pas disponibles en même temps que le projet de loi.

A l'article 29 (indexation des dépenses de référence des départements sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement), après que **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, eut rappelé qu'une indexation sur les prix était également envisageable, la commission a adopté un amendement précisant quelles étaient les règles d'évolution de la DGF visées par cet article.

A l'article 30 (règles d'évolution en régime de croisière du versement du fonds de solidarité vieillesse et de la participation du département au financement de la prestation d'autonomie), la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 31 (restitution au fonds de solidarité vieillesse d'une fraction des récupérations sur succession, à hauteur de sa participation, au financement de la prestation d'autonomie), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 32 (prise en compte de la participation du département au financement de la prestation d'autonomie pour le calcul des contingents communaux d'aide sociale), elle a adopté un amendement excluant les recouvrements sur succession de l'assiette sur laquelle seront calculés les contingents communaux.

A l'article 33 (textes réglementaires d'application des dispositions financières), la commission a adopté un amendement de suppression, après que **M. Jacques Oudin, rapporteur général**, eut précisé que cet article était redondant avec l'article 42 du projet de loi.

A l'article 34 (extension des attributions du fonds de solidarité vieillesse au financement de la prestation d'autonomie), la commission a adopté le principe d'un élargissement du comité de surveillance du fonds de solidarité vieillesse à des représentants des départements et des communes et, estimant que la composition de ce comité n'avait pas lieu d'être renvoyée à un décret, donné mandat à son rapporteur pour avis de trouver la rédaction détaillée adéquate.

Au même article, elle a enfin adopté un amendement rédactionnel, ainsi qu'un amendement tendant, d'une part, à instaurer une gestion comptablement distincte de chacune des trois grandes catégories de dépenses à la charge du fonds et, d'autre part, à donner une priorité de financement aux dépenses de prestation d'autonomie.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits du ministère du logement**, sur le rapport de **M. Henri Collard, rapporteur spécial**.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a tout d'abord présenté les grandes masses du budget du logement.

Les crédits demandés pour le ministère du logement atteignent 42,2 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une augmentation de 7,4 % par rapport au budget voté de 1995, mais une réduction de 4,5 % par rapport au montant des crédits majoré par la loi de finances rectificative de l'été.

Ce budget est désormais présenté en quatre agrégats, d'importance très inégale :

- les aides à la personne, qui font l'objet d'un crédit de 27,7 milliards de francs, en progression de 5 % ;

- le logement, qui regroupe les aides à la pierre, qui font l'objet de 16,6 milliards de francs d'autorisations de programme et de 14,2 milliards de francs de crédits de paiement ;

- les études, expérimentation et information (autorisations de programme : 35 millions de francs ; crédits de paiement : 85,5 millions de francs) ;

- la recherche (autorisations de programme : 34,3 millions de francs ; crédits de paiement : 264,8 millions de francs).

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a ensuite fait part de ses observations. Il s'est, tout d'abord, félicité que la progression des crédits soit due surtout aux dépenses en capital. Celles-ci atteignent plus de 19 milliards de francs et progressent de près de 13 %. Il s'agit des dépenses d'aides à la pierre, qui ne cessaient de régresser depuis des années au profit des aides à la personne. Or les aides à la pierre sont l'instrument privilégié de la politique du logement, alors que les aides à la personne sont des dépenses d'assistance sociale qui ne permettent pas d'orienter la construction et l'habitation.

Cette augmentation des aides à la pierre tient à une réforme ambitieuse de l'accession à la propriété, pour laquelle 6,9 milliards de francs d'autorisations de programme sont inscrits au budget du ministère du logement, auxquels il faut ajouter 0,9 milliard de francs inscrits sur les comptes spéciaux du Trésor.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a fait observer que, tout en modifiant l'outil de base de l'accession sociale – une avance à taux nul remplace le prêt d'accession à la propriété –, cette réforme avait pour but de généraliser et d'amplifier la politique suivie par le précédent Gouvernement en s'appuyant sur une indispensable bonification de taux d'intérêt. Il a estimé que cette réforme rendrait le dispositif plus simple, plus clair et quasiment universel et que sa réussite était d'ores et déjà très probable.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a ensuite constaté qu'ayant concentré son effort, avec une efficacité et une rapidité remarquable, sur la réforme de l'accession et sur la mise en place de 20.000 logements d'urgence et d'insertion, le Gouvernement ne s'était pas encore attaqué à la principale difficulté posée à la gestion du budget du logement : l'inexorable progression des aides à la personne.

Sur ce dossier aussi, a-t-il estimé, l'heure de la réforme a sonné. Les axes en sont connus : il faut homogénéiser les barèmes en fonction de la nature des ressources et réserver les aides aux foyers qui en ont réellement besoin.

Il a considéré que les modifications réalisées depuis trois ans, tout en réduisant universellement le pouvoir d'achat des aides, n'avaient pas permis d'obtenir les résultats espérés. Ainsi, seuls 800 millions de francs de mesures nouvelles étaient prévus pour l'exercice 1995 grâce aux économies qui devaient provenir d'une restriction des modalités de versement et d'une revalorisation des aides inférieure à l'inflation. Or, il est probable qu'une rallonge de plus de 2 milliards de francs devra être votée dans le collectif de fin d'année, après celle de 2,15 milliards de francs votée cet été.

Tant que le problème de la multiplication du nombre d'allocataires n'était pas abordé de front, les pouvoirs publics ne parviendront pas à maîtriser ces dépenses. Or, a constaté **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, cette évolution est en grande partie liée à l'octroi d'aides sans véritables conditions de ressources, notamment aux étudiants.

Enfin, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a rappelé que dans le domaine des aides à la personne, l'équité allait de pair avec une plus grande maîtrise de la dépense publique.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a ensuite considéré que la politique du Gouvernement à l'égard du logement locatif était affirmée et courageuse. Le relève-

ment de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers à 13 %, la réduction des droits de mutation à titre onéreux et l'imposition des surloyers dans le logement social sont des mesures susceptibles d'accroître l'offre de logements locatifs et de favoriser la mobilité des ménages. La création de logements d'urgence et d'insertion, au besoin par la réquisition, participe du même courage politique, consistant à mettre en oeuvre le droit de chaque Français de trouver à se loger dans le secteur locatif, privé ou public.

Cependant, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a relevé trois anomalies dans cette politique cohérente par ailleurs. L'objectif de l'imposition des surloyers dans le parc social est de favoriser la mobilité en réduisant les rentes de situation des ménages aisés, qui bénéficient de conditions de logement très inférieures aux coûts du marché. Cette mesure doit permettre de loger des ménages plus modestes qui attendent en vain. Aussi, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a-t-il déploré que le Gouvernement n'ait pas la même attitude envers le parc locatif privé, où ces rentes de situation sont tout aussi criantes et il a estimé qu'il serait justifié de libérer les loyers en Ile-de-France.

La deuxième anomalie est la taxation des produits financiers des habitations à loyer modéré (HLM) que **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a jugé comme une pénalisation de la bonne gestion et un encouragement à la mauvaise. Il a estimé qu'on ne pouvait à la fois encourager ces organismes à accroître leur autonomie, en réduisant les crédits de la ligne prêt locatif aidé-prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PLA-PALULOS), en les obligeant à vendre une partie de leurs logements, et la réduire en taxant des placements financiers qui n'étaient libres que depuis 1994. Mais **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a pris acte de l'évolution favorable de ce dossier puisque le gouvernement, sous la pression des députés, a retiré cette taxation tout en étendant celle relative aux surloyers.

Enfin, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a déploré l'écart sans précédent entre les crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) (2,25 milliards de francs) et le produit attendu de la taxe additionnelle au droit de bail (3 milliards de francs), estimant que cette différence pénalisait lourdement les efforts des propriétaires privés.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a, par ailleurs, regretté que les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction se voient exclus de la distribution de la nouvelle avance à taux nul, alors que la généralisation à l'ensemble du système de crédit de cette distribution était susceptible de mettre en place un formidable levier pour la production de crédits à l'habitat.

Il a également déploré qu'après avoir affirmé que le prélèvement sur les collecteurs d'un milliard de francs en 1995 serait exceptionnel, le Gouvernement n'ait pas hésité à le pérenniser, à hauteur de 900 millions de francs pour 1996.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a estimé que ce prélèvement n'était guère conforme à son objectif. Il pourrait être cohérent s'il portait sur les frais généraux, la trésorerie excédentaire ou les sommes en attente d'emploi des collecteurs, qu'on accuse bien souvent de déperditions élevées entre la collecte des fonds et leur emploi en faveur de la construction. Mais il porte sur la collecte même, qui est un prélèvement obligatoire appelé à subir un second prélèvement. Il porte également sur les remboursements de prêts qui ne seront ainsi pas recyclés. **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a alors expliqué qu'il aurait suffi d'obliger les collecteurs, par voie conventionnelle, à distribuer eux-mêmes des aides à taux nul, pour un montant de l'ordre de 1,8 milliard de francs ou plus, quitte à ce qu'ils reversent au Trésor le solde éventuellement inemployé.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a alors réfuté l'argument selon lequel les collecteurs du 1 % ne



pouvaient distribuer le prêt car une exception en leur faveur était prévue explicitement par l'article 11 de la loi bancaire.

Pour finir sur ce point, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a rappelé que l'Assemblée nationale n'avait pas modifié l'article 16 du projet de loi de finances, mais que M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, s'était montré ouvert à la discussion à propos d'un amendement auquel la commission des finances de l'Assemblée nationale avait donné un avis favorable.

Enfin, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a constaté que la reprise du marché du logement, vigoureuse fin 1993 et 1994, avait très nettement marqué le pas depuis le dernier trimestre 1994.

Ainsi, sur les sept premiers mois de 1995, les mises en chantier avaient reculé de 1,2 % par rapport à la même période de 1994, pour s'établir à 174.200. La tendance atteint à peine 300.000 logements commencés sur un an.

Sur le marché de l'ancien, les volumes de transactions et les prix sont en baisse.

Mais **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a estimé que les facteurs d'un sursaut du marché se réunissaient progressivement grâce à la politique gouvernementale. Il a reconnu que ces améliorations très récentes ne pouvaient porter leurs fruits immédiatement. Il a estimé qu'elles le feraient dans les prochains mois.

Au terme de ces observations, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de réserver son vote sur les crédits du logement jusqu'à l'issue de l'examen par le Sénat des articles de la première partie. En effet, la fin de la discussion à l'Assemblée nationale, tout comme d'éventuelles modifications par le Sénat de la première partie, sont susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur ce budget. L'examen des articles relatifs à la suppression des avantages fiscaux destinée à financer le prêt à taux zéro, à la taxation des HLM, au prélèvement sur le 1 % logement sont susceptibles de faire

évoluer le jugement à porter sur l'ensemble du budget. Il a considéré qu'il était difficile dans ces conditions de se prononcer sans tenir compte de l'évolution d'ensemble du projet de loi de finances.

En réponse aux questions de **M. Jean-Philippe Lachenaud** et de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a expliqué qu'il n'avait pas mentionné le problème de l'allocation logement temporaire, dont le coût pour l'Etat est relativement modique (50 millions de francs) au regard de celui de l'allocation de logement sociale (ALS) étudiant (4,5 milliards de francs). Il s'est déclaré d'accord avec les deux intervenants pour déplorer la réduction des crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. A propos de l'ALS étudiant, à la réforme de laquelle **Mme Marie-Claude Beaudeau** et **M. Jean-Philippe Lachenaud** s'étaient montré réservés, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a rappelé que la dépense correspondante était explosive, et que pour financer l'aide des étudiants des familles aisées, il était nécessaire depuis trois ans de réduire le pouvoir d'achat des aides aux familles les plus modestes.

Au terme de cette discussion, **la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits du ministère du logement jusqu'à l'issue de l'examen par le Sénat des articles de la première partie du projet de loi de finances.**

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

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que les crédits demandés au titre de l'urbanisme et des services communs, au sein du budget du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports (I. Urbanisme et services com-

muns), devaient atteindre, pour 1996, 22,8 milliards de francs, soit une stabilité en valeur par rapport au budget voté de 1995. A structure constante cependant, ces crédits progressaient de 3,2 %.

Ce budget est divisé en six agrégats, l'agrégat n° 4, l'architecture, étant transféré au budget du ministère de la culture (pour un montant de 724 millions de francs).

Les dépenses de personnel, avec 19,6 milliards de francs, représentent l'essentiel du budget de l'urbanisme et des services communs, qui regroupe le personnel du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, et celui du ministère du logement.

Le deuxième poste important est constitué des moyens des services et de l'action économique (agrégat 02), qui sont les dépenses de fonctionnement.

Cet agrégat passe de 2,2 milliards de francs à 2,1 milliards de francs en moyens de paiement, essentiellement par compression des dépenses de fonctionnement, mais aussi par une réduction des crédits d'étude.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial,** a ensuite formulé ses principales observations.

Il a, tout d'abord, souligné que la croissance à structure constante des crédits de l'urbanisme et des services communs pour 1996 s'expliquait essentiellement par celle de la masse salariale, qui passe de 19,3 milliards de francs à 19,6 milliards de francs. Le ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports voit, en effet, prendre fin une période de compression des effectifs de près de douze ans, qui l'a vu perdre 14.700 emplois, particulièrement dans les services déconcentrés (directions départementales de l'équipement).

**M. Henri Collard, rapporteur spécial,** s'est alors interrogé sur l'opportunité d'une telle interruption à un moment où le besoin de maîtrise des dépenses publiques se faisait plus pressant. Mais il a estimé judicieux que le Gouvernement ait arbitré en faveur du maintien de

l'emploi plutôt qu'en faveur d'un relèvement des traitements.

**M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a ensuite constaté que l'Etat s'était fixé trois grands objectifs en matière d'urbanisme : le désensablement de la baie du Mont-Saint-Michel, le Grand Stade de Saint-Denis, et Euroméditerranée à Marseille. L'opération du Mont-Saint-Michel est dans une phase d'études préalables. Le Grand Stade est dans une phase active de travaux. Le projet Euroméditerranée sera conduit par un établissement public d'aménagement, qui vient d'être créé par un décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995. Ce projet est évalué à 1,70 milliard de francs par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Par ailleurs, la dotation globale d'équipement des villes nouvelles, reconduite pour quatre ans par la loi de finances pour 1995, représente 10,5 % des dotations de l'Etat aux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Certains d'entre eux continuent de connaître des difficultés, mises en évidence par la Cour des Comptes dans son rapport 1994. Malgré des mesures de rigueur budgétaire, l'endettement des SAN reste lourd (13,3 milliards de francs, soit 19.600 francs par habitant). Aussi le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles a-t-il développé un instrument d'analyse des conséquences financières des décisions d'aménagement. Une réflexion est également en cours sur une clarification des partages de compétences entre les SAN et leurs communes constitutives.

Enfin, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a souligné que le projet de loi de finances s'accompagnait d'une réorganisation du ministère de l'équipement.

En premier lieu, ce ministère perd ses compétences en matière d'architecture. La direction de l'architecture et de l'urbanisme devient direction de l'aménagement et de l'urbanisme. La sous-direction de l'architecture est transférée au ministère de la culture, qui récupère également la

tutelle des écoles d'architecture et de la recherche architecturale.

A cet égard, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a estimé que la pertinence de cette réforme n'apparaissait pas évidente, notamment au regard du critère de ses conséquences en matière d'emploi.

En second lieu, un rapprochement devrait être effectué entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture, dont les compétences sont connexes. Ce rapprochement a paru rationnel à **M. Henri Collard, rapporteur spécial**.

En réponse aux questions de **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, des crédits de l'architecture et de l'urbanisme, M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que le ministère de la culture générerait désormais les services de l'architecture, à l'exception des architectes conseils et des architectes consultants. Il s'est déclaré d'accord avec elle pour estimer que cette scission allait poser des problèmes d'organisation, notamment au niveau des départements. Il a partagé sa préoccupation relative à l'insuffisance du nombre d'architectes conseils.

En réponse aux questions de **Mme Marie-Claire Beaudeau et de M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial a rappelé que le nombre d'emplois du ministère était maintenu pour la première fois depuis longtemps, que la dotation globale d'équipement (DGE) des villes nouvelles était reconduite au profit des lycées et des collèges. A propos de l'insuffisance des crédits des acquisitions foncières, **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, a expliqué qu'une dotation du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) viendrait les abonder. Il s'est déclaré d'accord avec **M. Jean-Philippe Lachenaud** sur la faiblesse des crédits des études aux abords, sites et paysages, et lui a affirmé vouloir transmettre au ministre ses préoccupations en matière de grands projets urbains.

Au terme de ce débat, la commission a décidé, sur proposition de **M. Henri Collard, rapporteur spécial**, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la section urbanisme et services communs du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports.**

Enfin, la commission a examiné les **crédits d'aide à la presse**, sur le rapport de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.**

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a estimé à 7,5 milliards de francs, en 1996, les aides publiques et celles, directes ou indirectes, de l'Etat à la presse. Il a justifié ce coût élevé par la nécessité de maintenir le pluralisme de la presse. Il a précisé que les aides budgétaires directes de l'Etat s'élèveraient en 1996 à 267,8 millions de francs, en augmentation de 1,3 %, et que les aides indirectes, essentiellement constituées par l'aide de l'Etat au transport postal de la presse, s'élèveraient à 2.478 millions de francs.

Il a enfin chiffré les aides publiques à 4.832 millions de francs pour 1994, dernier exercice connu, composées de la dépense fiscale que représente, pour l'Etat, le taux super-réduit de taxe sur la valeur ajoutée et un régime spécial de provision pour investissement et, pour les collectivités locales, d'une exonération de taxe professionnelle, à laquelle s'ajoutent les aides supportées par les entreprises publiques, la Poste et la SNCF.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a rappelé que malgré ces aides, la France occupait le 24ème rang mondial en taux de lecture de la presse, le premier quotidien national Ouest-France arrivant en quatrième position en Europe, mais loin derrière les trois premiers, et que, comparée aux autres pays européens, la presse française restait onéreuse. Il a par ailleurs indiqué que la France pouvait au mieux espérer le maintien du taux super-réduit de taxe sur la valeur ajoutée, mais non obtenir le taux zéro en raison des directives communautaires.

Détaillant ensuite les mesures d'aides directes de l'Etat, il a précisé que celles-ci étaient constituées de deux fonds d'aide aux quotidiens, nationaux et locaux, à faibles ressources publicitaires, d'un fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, du remboursement à la SNCF des réductions de tarif accordées à la presse, et enfin d'allègements de charges de télécommunications.

Présentant les mesures nouvelles d'aide à la presse décidées par le Gouvernement, il a précisé que ce dernier avait repris l'essentiel des mesures d'aide à la presse proposées par le précédent Gouvernement, le 5 mai 1995. Il a toutefois regretté que ces nouvelles aides n'aient pas été financées par le redéploiement des aides existantes. Il a ajouté que le projet de loi de finances reprenait la mesure d'exonération de taxe professionnelle pour les diffuseurs de presse qu'il avait proposée, avec le rapporteur général, dès le collectif budgétaire du mois de juillet.

Abordant les relations entre la Poste et la presse, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a souhaité que cette entreprise, qui n'avait jamais su réellement chiffrer le coût exact du transport de la presse, rende public le détail de ses coûts à l'occasion d'une table ronde associant la Poste, l'Etat, les diffuseurs, à laquelle il a souhaité que le Parlement soit associé. Soulignant que les différentes catégories de presse n'avaient pas le même degré de préparation, il a estimé justifiée l'existence de différences de coûts. Rappelant que la presse d'information constituait une denrée périssable, il a jugé impératif que les quotidiens soient acheminés chez les abonnés au plus tard chez les abonnés avant douze heures. Il a déploré, à cet égard, que 16 % des quotidiens soient distribués après cette heure et a jugé tout à fait anormale la distribution, par la Poste, de quotidiens le lendemain de leur parution.

A l'issue de cette présentation générale, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a demandé si une aide exceptionnelle de l'Etat pour la presse n'était pas rendue nécessaire en raison de la hausse du prix du papier.

Rappelant qu'une hausse de 40 % de ce prix interviendrait en 1995 après plusieurs années de baisse, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, citant les chiffres des précédentes aides de l'Etat apportées pour affronter une situation semblable, les a estimées négligeables compte tenu de l'impact de l'augmentation du prix du papier sur les comptes d'exploitation des entreprises, et a précisé qu'une telle aide bénéficierait avant tout aux importateurs de papier.

**M. Michel Charasse** a ensuite fait part de son opposition à tout mécanisme facultatif d'exonération de taxe professionnelle en faveur des collectivités locales en raison du coût de cette disposition pour les finances locales. Il a estimé qu'une telle mesure reviendrait, pour les collectivités locales, à annuler le bénéfice de la compensation par l'Etat de la suppression de franchise postale dont bénéficiaient les maires.

Evoquant les observations de la note de présentation du rapport spécial relatives à la déduction supplémentaire pour frais professionnels des journalistes, il a replacé cette mesure fiscale dans son contexte historique, rappelant qu'elle avait été instituée pendant l'entre-deux guerres et maintenue en 1945 pour contenir les coûts salariaux dans le secteur de la presse, et dans la problématique actuelle de réforme des prélèvements obligatoires. Il a rappelé, à cet égard, que le rapport du Conseil des impôts de 1990 avait jugé l'existence de telles dérogations, atténuant la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, attentatoires au principe d'égalité devant l'impôt. Il a, par ailleurs, minimisé les chiffrages de la perte de revenus induite par la suppression de la déduction supplémentaire, rappelant que celle-ci était de 30 %, plafonnée à 50.000 francs, et a évalué cette diminution de revenus à 18.000 francs au plus pour les salaires les plus élevés et à 5 ou 6.000 francs en moyenne pour les journalistes. Il a indiqué qu'en cas de suppression de la déduction, seuls seraient pénalisés les journalistes dans l'incapacité de passer au système des frais réels. Il a jugé qu'en cas de sup-



pression de ces déductions, les employeurs du secteur de la presse pourraient compenser, mais pas au-delà, la perte de ressource et que l'Etat pourrait, le cas échéant, apporter une aide complémentaire pour contribuer au maintien de l'emploi, la presse ne devant pas être la seule profession où l'emploi pourrait souffrir d'une suppression de déduction.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a déclaré partager cette analyse et a estimé nécessaire de clarifier l'impact réel de la suppression de la déduction pour les revenus des journalistes. S'agissant de l'abattement de taxe professionnelle en faveur des diffuseurs de presse, il a rappelé que l'ensemble du secteur était déjà exonéré pour un montant global d'un milliard de francs à la charge des collectivités territoriales, alors que cette mesure n'avait qu'un coût de 60 millions de francs, et a jugé que les collectivités locales se devaient de soutenir, par cette mesure, un maillage dense de diffuseurs de presse. Il a, à cet égard, jugé inquiétante leur disparition dans les cantons ruraux.

A une question de **Mme Marie-Claude Beaudeau** sur le fonds d'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a précisé que La Croix, Présent et l'Humanité avaient bénéficié de ce fonds en 1995.

Evoquant les rapports entre la presse et la Poste, **M. René Trégouët** a rappelé qu'il fallait distinguer les différents types de presse, dont le poids, le rythme de diffusion et le degré de préparation à la distribution variaient. Il a indiqué qu'un projet de directive communautaire autoriserait à l'avenir d'autres modes de transport que le transport postal. Estimant qu'il était moins grave pour la presse hebdomadaire ou mensuelle que pour la presse quotidienne d'être distribuée avec un retard de 24 heures, il a jugé que l'aide à la distribution postale bénéficiait avant tout aux quotidiens régionaux et a considéré qu'elle constituait un élément important d'aménagement du territoire, regrettant, à cet égard, qu'il devenait

de plus en plus difficile de recevoir un quotidien national le matin même de sa parution. Il s'est interrogé sur la manière dont la Poste pourrait respecter, en matière de distribution de la presse, les obligations de régularité et de qualité du service qui lui seront imposées par les textes communautaires. Il en a conclu que la presse était triplement handicapée par le coût du papier, de l'impression et de la distribution. Il a enfin estimé prioritaire de préparer la presse à la diffusion électronique compte tenu des perspectives ouvertes par les «autoroutes de l'information», **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, déclarant partager cette préoccupation.

La commission a décidé, sur proposition de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, de proposer au Sénat l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 1996 consacrés aux aides à la presse.

Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président puis de M. Christian Poncelet, président, au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan**, sur le projet de loi de finances pour 1996.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan**, a souhaité évoquer devant la commission les premiers enseignements de la discussion par l'Assemblée nationale de la première partie du projet de loi de finances pour 1996.

Il a, en premier lieu, souligné qu'un consensus semblait désormais établi sur la nécessité de maîtriser les finances publiques et de réduire les déficits. Ces déficits résultent d'une dérive perceptible depuis plusieurs années. La prise en charge par l'Etat, en 1994, de 110 milliards de francs de dettes de la sécurité sociale et le projet de loi, en cours de discussion, relatif au redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs mon-

trent que cette dérive touche aussi les organismes de sécurité sociale et les entreprises publiques et qu'elle se répercute en fin de compte sur le budget de l'Etat.

Le ministre a rappelé qu'à la fin de 1995, l'endettement de l'Etat se monterait à 3.200 milliards de francs et que la charge de la dette absorberait 20 % des recettes fiscales, contre 5 % seulement il y a 15 ans. Il a précisé que depuis plusieurs années, le niveau des dépenses publiques dépassait 50 % du PIB, les prélèvements obligatoires se situant autour de 44 % du PIB.

Dans un tel contexte, la réduction des déficits apparaît comme une exigence forte, tant pour ceux qui souhaitent le respect des critères de convergence définis dans le cadre de l'union économique et monétaire européenne, que pour ceux qui, soucieux de la souveraineté nationale, tiennent à ce que l'Etat retrouve les marges de manoeuvre budgétaires qui lui font aujourd'hui défaut.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan**, a ensuite présenté les principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances.

S'agissant des dispositions relatives à l'assurance-vie, le Gouvernement souhaitait supprimer, pour les contrats conclus après le 20 septembre 1995, la possibilité de déduire de l'impôt 25 % du montant des primes acquittées par le souscripteur, dans la limite d'un plafond de 4.000 francs augmenté de 1.000 francs par personne à charge.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, le gouvernement a finalement accepté que cet avantage fiscal soit maintenu pour les contribuables dont l'impôt sur le revenu est inférieur à 7.000 F mais ce dispositif, qui crée un effet de seuil, méritera d'être reconsidéré dans le cadre de la prochaine réforme des prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement a également accepté que soit alignée la situation fiscale des couples vivant en union libre sur

celle des couples mariés. Il a estimé en effet choquant qu'un couple avec deux enfants puisse bénéficier de quatre parts s'il vit en union libre au lieu de trois parts si les parents sont mariés. Le choix de l'une ou l'autre des situations sera désormais neutre sur le plan fiscal.

S'agissant du régime fiscal des transmissions d'entreprises, les députés ont étendu la proposition gouvernementale, qui prévoyait un abattement de 50 % sur la valeur des biens professionnels transmis entre vifs, aux successions ouvertes avant l'âge de 65 ans.

Le Gouvernement a par ailleurs renoncé à instituer une contribution sur les produits financiers des organismes HLM, mais les députés ont parallèlement adopté un amendement créant une contribution exceptionnelle des organismes paritaires collecteurs de la participation des employeurs à la formation professionnelle, cette contribution devant rapporter 900 millions de francs.

**M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan**, a ensuite indiqué que sur proposition des députés, l'article d'équilibre avait été modifié afin de faire apparaître, par rapport au projet initial, une économie de 2 milliards de francs. Il a toutefois précisé que le Gouvernement aurait souhaité que la modification de l'article d'équilibre n'intervienne qu'après le vote de la seconde partie, au vu des réductions de crédits opérées sur les crédits de chaque ministère.

En l'état actuel du débat parlementaire, le déficit budgétaire pour 1996 est donc fixé à 286,750 milliards de francs.

Rappelant le montant de la charge de la dette (221 milliards de francs), celui des traitements, charges sociales et pensions de retraite des fonctionnaires (630 millions de francs) et le total des crédits affectés à l'emploi (138 millions de francs) le ministre a estimé que les réductions de dépenses ne pouvaient intervenir que sur le solde des crédits, soit une enveloppe de 600 millions de francs.

Si l'on ne considère que cette base, l'effort de réduction des dépenses se monte à 2,5 % par rapport à l'exercice 1995.

Le ministre a ensuite évoqué le cadrage macro-économique du projet de loi de finances pour 1996. Il a indiqué, s'agissant de l'exécution du budget de 1995, que par rapport à la loi de finances rectificative, les moins values de rentrées fiscales se situaient entre 20 et 25 milliards de francs. Cette donnée a été intégrée lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1996. Par ailleurs, la révision à la baisse, par la plupart des instituts de prévisions économiques, des hypothèses de croissance pour 1996 devrait avoir une incidence assez minime car elle touche surtout l'évolution des investissements et des exportations qui sont sans effet sur la TVA.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite interrogé le ministre, d'une part, sur la situation du franc et sur la politique monétaire et, d'autre part, sur la méthode à mettre en oeuvre pour parvenir à une réduction de la dépense publique. S'agissant du dispositif prévu pour favoriser la transmission des entreprises, il s'est demandé s'il ne pouvait pas être amélioré afin de mieux prendre en compte les difficultés successorales.

En ce qui concerne la situation monétaire, **M. Jean Arthuis, ministre de l'économie, des finances et du plan**, a considéré que les marchés financiers pouvaient être convaincus de la ferme volonté du Gouvernement de réduire le déficit budgétaire : il n'y a pas d'autre choix que celui d'une politique budgétaire rigoureuse dans la mesure où seule une réduction du déficit peut redonner à l'Etat des marges de manoeuvre budgétaires.

Il a ensuite indiqué que le Gouvernement choisissait clairement la stabilité de la monnaie, c'est-à-dire le respect des parités actuelles du SME et des critères de convergence définis dans le cadre de l'union économique et monétaire.

Il s'est déclaré convaincu que compte tenu des orientations fermement affirmées par le Gouvernement en

matière budgétaire et monétaire, une détente sur les taux d'intérêt était désormais possible, notamment si cette même volonté se manifestait à l'issue du débat sur l'avenir de la protection sociale à la mi-novembre. A cet égard, il a souhaité que les déficits sociaux puissent être réduits de moitié en 1996 pour permettre un retour à l'équilibre en 1997.

Evoquant la possibilité de réduire les dépenses publiques lors de la discussion du projet de loi de finances, il a réaffirmé sa préférence pour que les propositions qui pourraient être faites en ce sens prennent place au cours de la discussion des crédits des divers ministères, au vu des suggestions des rapporteurs spéciaux.

Revenant sur la situation financière du pays, il a considéré que celle-ci ne devait pas être exagérément noire compte tenu de la bonne tenue de notre compétitivité, de la maîtrise de l'inflation, de la reprise des créations d'emploi et du retour à la croissance, même si celle-ci n'est pas aussi soutenue qu'on l'espérait. Dans un tel contexte, il a souhaité que notre pays adapte son système de prélèvements obligatoires aux contraintes de la mondialisation de l'économie.

Il s'est enfin déclaré sensible aux préoccupations du rapporteur général concernant le traitement des difficultés successorales liées aux transmissions d'entreprises.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Roland du Luart** a interrogé le ministre sur la prise en charge par l'Etat de la dette de la SNCF qui asphyxie actuellement cette entreprise.

**M. Philippe Adnot** a considéré que la réduction des dépenses opérées par les députés ne portait que sur 2 milliards de francs et qu'elle était donc peu significative au regard de l'ensemble des dépenses. Il s'est interrogé sur la possibilité de dégager des économies en rationalisant les multiples formules d'aides aux entreprises. Evoquant la mise en place de la prestation autonomie, il a souhaité que les départements puissent faire jouer l'obligation alimen-

taire, comme en matière d'aide sociale. Il s'est inquiété des répercussions du projet de loi de finances sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Il a enfin souhaité la mise en place rapide d'un label écologique qui permettrait à certains produits français de mieux résister à la concurrence extérieure.

**M. René Trégouet** a fait part des inquiétudes ressenties par les entreprises, estimant que celles-ci attendaient des signes clairs et visibles de la part du Gouvernement. Il s'est également inquiété de la faiblesse de la consommation intérieure.

**M. Claude Belot** a considéré que la situation de l'économie française était trop souvent présentée de façon alarmiste, notamment par la presse anglo-saxonne, alors qu'objectivement, les principaux indicateurs économiques ne justifient pas une telle appréciation. Il s'est également déclaré favorable à un renforcement de la taxation des plus-values sur les valeurs mobilières.

**M. Alain Richard** a indiqué qu'il partageait l'analyse du Gouvernement quant à la nécessité de réduire des déficits publics et il a souhaité que les causes de ces déficits soient examinées le plus objectivement possible. Il s'est déclaré toutefois surpris par les propos récemment tenus devant la commission par le commissaire au Plan, qui semble ne pas partager en tous points les choix du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques. Il s'est également interrogé sur l'impact de la révision des hypothèses de croissance sur le rendement de la TVA, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et sur les ressources des régimes de sécurité sociale. Il s'est interrogé sur les priorités du Gouvernement en matière de rééquilibrage des finances publiques en se demandant s'il n'était pas temps de mettre fin aux transferts de charges opérés des entreprises vers les ménages. Il a appelé de ses vœux la définition d'une ligne de conduite claire en matière de prise en charge, par l'Etat, de la dette des entreprises publiques et des organismes de sécurité sociale.

**M. François Trucy** a fait part de l'inquiétude des élus locaux sur les modalités de mise en oeuvre du pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales. Il a émis la crainte que le dispositif prévu par le projet de loi de finances se traduise par une évolution défavorable de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

**M. Philippe Marini** a souligné la nécessité de définir des orientations claires en matière d'évolution de la fiscalité de l'épargne alors que l'on semble plutôt agir au coup par coup. Il a souhaité connaître les intentions de l'Etat à l'égard des actionnaires d'Eurotunnel.

**Mme Marie-Claude Beudeau** a émis des doutes sur l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi prévues par le projet de loi de finances. Elle a considéré que la réduction des déficits publics pénaliserait les investissements publics, les collectivités locales et le pouvoir d'achat des fonctionnaires et qu'elle aurait ainsi des conséquences néfastes pour l'emploi. Elle a contesté les avantages fiscaux consentis aux entreprises et souhaité un renforcement de la fiscalité sur les produits financiers et sur les bénéfices des entreprises lorsque ceux-ci ne sont pas réinvestis.

**M. Roger Besse** a souhaité savoir si l'aménagement du territoire devenait une priorité pour le Gouvernement et si les moyens financiers seraient à la hauteur des engagements pris.

Enfin, le **président Christian Poncelet** s'est interrogé sur les conséquences de la révision des hypothèses de croissance et sur les moyens d'aller plus loin dans la réduction des déficits. Il a considéré que les nouvelles relations financières entre l'Etat et les collectivités locales envisagées dans le cadre de l'article 18 du projet de loi de finances risquaient de faire de la dotation de compensation de la taxe professionnelle une simple variable d'ajustement, soumise aux aléas de la situation financière du budget de l'Etat.



En réponse à **M. Roland du Luart**, le ministre a précisé que l'Etat actionnaire veillerait désormais à obtenir des entreprises publiques, des informations régulières et précises sur leur situation financière. Il a rappelé qu'en 1991, l'Etat avait pris à sa charge 30 milliards de francs de dettes de la SNCF. Si l'Etat doit faire son devoir d'actionnaire, il ne saurait toutefois systématiquement combler le passif des entreprises publiques et celles-ci doivent mettre en oeuvre les réformes indispensables.

Répondant à **M. Philippe Adnot**, il s'est déclaré favorable à une remise en ordre du système d'aide aux entreprises qui entraîne bien souvent une surenchère entre collectivités locales sans bénéfice réel en termes d'emploi. Il s'est réjoui qu'un dialogue se soit établi entre le Gouvernement et le Parlement au sujet de la prestation d'autonomie afin d'éviter qu'elle ne se traduise par une dérive des dépenses publiques. Il a justifié le dispositif proposé par le Gouvernement en matière de concours aux collectivités locales, et a précisé que l'Etat n'avait pas à supporter, par le biais de ses dotations, les augmentations du taux de taxe professionnelle décidées par les collectivités locales. Il a convenu que l'instauration de labels écologiques constituerait un atout pour protéger la production nationale.

A **M. René Trégoüet**, il a répondu que le Gouvernement préparait un plan en direction des PME et réfléchissait aux moyens de favoriser l'épargne qui s'investit dans les entreprises. Il a également estimé que la stagnation de la consommation des ménages résultait en partie de profonds changements de comportements : succès des produits à moindres coûts mis sur le marché par de nouveaux réseaux de distribution, comportements «autarciques» consistant à faire soi-même le travail autrefois confié aux professionnels, développement de l'économie parallèle. L'ensemble de ces facteurs pèse également sur le recouvrement des recettes fiscales.

Il a partagé l'inquiétude de **M. Claude Belot** au sujet de la recherche systématique d'avantages fiscaux sans lien

avec l'économie réelle et a cité à cet égard l'utilisation abusive de la notion de déficits industriels et commerciaux.

**A M. Alain Richard**, il a indiqué qu'il lui paraissait normal que le commissaire au plan prenne part au débat d'idées en cours sur les orientations de la politique économique du pays. S'agissant de la révision des hypothèses de croissance, il a confirmé que son incidence sur la réalisation du budget de 1996 serait faible. Elle jouera très peu par exemple sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui est en revanche fortement affectée par l'augmentation considérable du parc de voitures diesel. Les rentrées de cotisations sociales sont quant à elles surtout sensibles au niveau de l'emploi et à ce titre, les prévisions de l'office français de conjoncture économique (OFCE) qui tablent sur un recul du chômage de 250.000 personnes, sont plutôt encourageantes. Le ministre a également indiqué qu'en matière de réforme des prélèvements obligatoires, il souhaitait opérer un transfert de la cotisation sur les salaires vers un prélèvement fiscal.

S'adressant à **M. François Trucy**, le ministre a considéré que dans la situation difficile des finances publiques, les concours aux collectivités locales ne devaient pas conduire à déséquilibrer le budget de l'Etat. Il a précisé qu'étant assise sur la valeur ajoutée, la cotisation minimale de taxe professionnelle prévue par le projet de loi de finances ne pouvait pas, par définition puisqu'elle n'est pas localisable, être affectée aux collectivités locales et reviendrait donc à l'Etat.

**A M. Philippe Marini**, il a indiqué que le Gouvernement entendait différencier le traitement fiscal de l'épargne sans risque et celui de l'épargne longue qui s'investit dans les entreprises. Il s'est déclaré disposé à étudier toute mesure qui pourrait aplanir les difficultés rencontrées par les actionnaires d'Eurotunnel, pour autant qu'elles résultent de réglementations relevant du Gouvernement.

Répondant à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, il a réaffirmé la nécessité de maintenir le cap de la réduction des déficits publics et estimé que le pays ne pouvait prendre le risque de se retrouver soumis à ses créanciers. S'agissant de la fiscalité, il a rappelé la hausse de l'impôt sur les sociétés réalisées dans le cadre de la loi de finances rectificative de 1995 et précisé que ses propositions consistaient à diminuer les cotisations sur les salaires et donc à restituer aux salariés une part de salaire direct.

A **M. Roger Besse**, il a indiqué que la réforme de l'Etat en cours de préparation montrera que l'aménagement du territoire demeure une préoccupation essentielle du Gouvernement.

Enfin, en réponse au **président Christian Poncelet**, le ministre a rappelé l'attachement du Gouvernement à la stabilité du franc autour de son cours-pivot actuel et il a considéré que la fermeté du Gouvernement, en cette matière comme dans le domaine budgétaire, ne pouvait que favoriser la baisse des taux d'intérêt.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports : III - aménagement du territoire.**

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a souhaité tout d'abord exprimer son émotion et sa joie de succéder au doyen Geoffroy de Montalembert ainsi qu'au président Jacques Sourdille dans l'exercice de ses fonctions de rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire.

A titre liminaire, il a rappelé que l'aménagement du territoire, c'est-à-dire en définitive les dotations gérées par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) échoit depuis la nomination du Gouvernement de M. Alain Juppé au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports. Les crédits dont il fait la présentation seront donc votés en même temps que ceux afférents à l'équipement et aux transports et non isolément.

Le rapporteur spécial a ensuite précisé que les dotations demandées au titre de l'aménagement du territoire en 1996 atteignaient en dépenses ordinaires et crédits de paiement un peu moins de 2 milliards de francs et subissaient ainsi une contraction de 11,3 % en francs courants par rapport au budget voté de 1995. Les autorisations de programme fixées un peu au-dessus de 2 milliards de francs reculent pour leur part de 20,6 %.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a toutefois tenu à nuancer le constat des fortes amputations ainsi subies en précisant que les ajustements proposés par le Gouvernement avaient en fait été imposés dès le gel des crédits, décidé en début d'exercice par le précédent Gouvernement et presque entièrement consolidés dans l'arrêté d'annulation du 28 juin. En effet, par rapport aux crédits disponibles après l'adoption du collectif budgétaire de l'été dernier, la diminution de l'enveloppe affectée à l'aménagement du territoire n'est plus que de - 1,1 % en francs courants pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, tandis que les autorisations de programme progressent de 5 %.

Détaillant le contenu de cette enveloppe, le rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que les dépenses de personnel et de matériel de la DATAR étaient approximativement maintenues au niveau des montants effectivement disponibles en 1995, soit à 94,9 millions de francs.

S'agissant de la prime d'aménagement du territoire, il a rappelé que les crédits correspondant étaient affectés par un problème de sous-consommation chronique, les reports ayant encore dépassé en 1995 1,4 milliard de francs en autorisations de programme et atteint près de 420 millions de francs en crédits de paiement. Outre la réduction de 5,8 % des autorisations de programme proposée dans le cadre du budget pour 1996, deux facteurs devraient à tout le moins permettre de stabiliser ces reports voire en réduire le montant l'année prochaine : d'une part la reprise économique qui a fait suite à la grave récession de 1993 ; d'autre part, le relèvement des pla-

fonds d'attribution de la prime d'aménagement du territoire dont le taux normal passe de 35.000 francs à 50.000 francs par emploi et le taux majoré de 50.000 francs à 70.000 francs par emploi.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a en revanche jugé que la situation n'était pas comparable pour le fonds national d'aménagement et de développement du territoire créé par la loi d'orientation du 4 février 1995 en vue de regrouper des crédits jusque là dispersés sur 6 lignes budgétaires distinctes. Si d'importants reports ont été constatés au terme de la gestion 1994, les sommes correspondantes étaient préaffectées au financement d'opérations décidées dans le cadre de différents comités interministériels qui se sont déroulés au second semestre de 1994, trop tard pour que les moyens prévus puissent être mis en oeuvre au cours du même exercice.

Le rapporteur spécial a estimé que dans ces conditions les amputations subies par le fonds national d'aménagement du territoire dans le cadre du «gel» décidé par le Gouvernement de M. Edouard Balladur en début d'année constituaient bien une remise en cause de l'effort budgétaire sans précédent annoncé pourtant par le même Gouvernement, lors du vote de la loi Pasqua du 4 février 1995. Il a alors constaté que le projet de loi de finances pour 1996 consolidait pour l'essentiel les fortes réductions imposées en début d'année, les moyens d'engagement affectés au fonds national d'aménagement du territoire passant en effet de 2.418,5 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1995 à 1.893,6 millions de francs au terme de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 et 1.843,2 millions de francs dans le prochain budget.

En conclusion de son intervention, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a toutefois souhaité que la commission donne acte au Gouvernement des contraintes budgétaires considérables auxquelles il est conduit à faire face. Or, dans ce contexte difficile, plusieurs signes manifestent clairement la volonté du Gouvernement de poursuivre une politique ambitieuse et prometteuse en matière d'aména-

gement du territoire : la sélection de 42 pays «pilotes», l'organisation de la concertation qui doit aboutir à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, la mise en place du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, enfin, la parution très prochaine du décret fixant la délimitation des zones de revitalisation rurale à l'intérieur desquelles doit s'appliquer le dispositif fiscal dérogatoire prévu par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire sont autant de signes récents de cette volonté.

Le rapporteur spécial a estimé que le seul «point noir» subsistant dans l'application de la loi Pasqua était le refus obstiné du ministère de l'économie et des finances de donner au nouveau fonds national de développement des entreprises les moyens d'exister.

Il a enfin proposé à la commission d'adopter le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1996.

Au terme de cette présentation, **M. Yann Gaillard** a souhaité, en sa qualité de rapporteur des crédits des comptes spéciaux du Trésor, remercier M. Roger Besse d'avoir mentionné dans sa note de présentation la décision du Gouvernement de rétablir dans ses pleines prérogatives le comité de gestion du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables alors que dans sa version initiale le décret du 4 mai 1995 indiquait que ce comité était simplement tenu informé des décisions prises par le ministère.

Après avoir souligné la qualité du travail effectué par le rapporteur spécial, M. Alain Richard, il a exprimé le souhait que le promoteur du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire aujourd'hui redevenu sénateur, soit présent en séance publique lors de l'examen des crédits demandés pour 1996 au titre de l'aménagement du territoire afin qu'il puisse manifester son opinion sur la façon dont les dispositions financières de ce texte sont aujourd'hui mises en oeuvre.

Puis la commission a décidé de **proposer** au Sénat **l'adoption des crédits de l'aménagement du territoire**, de l'équipement et des transports (III - **Aménagement du territoire**).

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Alain Richard, rapporteur spécial**, les **crédits du budget annexe des monnaies et médailles pour 1996**.

Rappelant que le budget annexe des monnaies et médailles retraçait l'ensemble des actions et moyens attribués à l'Hôtel des monnaies, **M. Alain Richard, rapporteur spécial**, a indiqué que si, pour être présenté en équilibre, le budget annexe avait besoin d'une subvention, cette dernière avait un caractère un peu artificiel car l'activité de l'hôtel des monnaies est pour un tiers consacrée à des tâches d'intérêt public.

S'agissant des recettes d'exploitation, elles progressent de 10 % pour des produits d'une grande qualité et très recherchés. La contrepartie en est un coût relativement élevé surtout au regard de certains marchés à l'exportation.

Les charges d'exploitation diminuent cette année a souligné le rapporteur spécial ; il a, par ailleurs, précisé que ce résultat était pour l'essentiel obtenu grâce à une baisse des effectifs.

La commission a alors **adopté** les **crédits du budget annexe des monnaies et médailles**.

Enfin, La commission a procédé à **l'examen des crédits de la fonction publique**.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que l'examen de ces crédits (qui ne concernaient stricto sensu que le ministère de la fonction publique), constituait traditionnellement l'occasion de se pencher sur l'ensemble des crédits de la fonction publique soit, environ, 650 milliards de francs pour 1996.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a ensuite fait observer qu'une politique volontariste de réduction des

finances publiques ne pouvait pas s'exonérer d'une action sur les dépenses de personnel qui constituent environ 40 % du budget de l'Etat.

De ce point de vue, il a salué la décision courageuse du Gouvernement de ne pas augmenter, en niveau, les rémunérations des fonctionnaires pour l'année 1996. En effet, sur les cinq dernières années, ceux-ci ont vu leur pouvoir d'achat augmenter de façon équivalente, voire supérieure à celui des salariés du secteur privé et il n'est donc pas illégitime qu'ils participent à l'effort de redressement entrepris.

En revanche, l'augmentation du nombre des fonctionnaires, même si elle est insignifiante, en pourcentage de l'ensemble des fonctionnaires, ne constitue pas selon lui un bon signal de politique économique.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a également souligné la nécessité pour l'Etat de mettre en oeuvre une véritable politique qualitative des ressources humaines. A cet égard, il a cité l'exemple de France Telecom qui montre qu'une évolution vers plus de souplesse de la gestion des personnels de l'Etat est possible, dans le respect des grands principes de la fonction publique.

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a souligné la nécessité pour l'Etat de poursuivre l'amélioration de ses outils de gestion au premier rang desquels la gestion prévisionnelle des effectifs.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a approuvé l'observation du rapporteur spécial sur les ressources humaines et a considéré qu'il s'agissait là d'une question décisive quant au succès de la politique mise en oeuvre par le Gouvernement.

Enfin, **Mme Marie-Claude Beaudeau** a fait observer que les fonctionnaires n'étaient ni trop nombreux, ni trop payés.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a fait remarquer en réponse que son observation relative à la



nécessité de remettre en cause les dépenses induites de la fonction publique ne portait pas tant sur des données quantitatives que sur un état d'esprit de la gestion salariale de l'Etat. Il faut, en effet, que l'Etat soit en mesure de redéployer les fonctionnaires entre ministères et capable de récompenser les fonctionnaires les plus méritants.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a désigné **M. Jacques Chaumont** comme **rapporteur** sur le **projet de loi n° 10 (1995-1996)** autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République du Zimbabwe** en vue d'éviter les **doubles-impositions** en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune, et a procédé à l'**examen de son rapport**.

Après avoir rappelé que, indépendamment depuis avril 1980, le Zimbabwe, traditionnellement sous influence anglo-saxonne, entretenait avec la France des relations qui se renforcent, le rapporteur a indiqué que le Zimbabwe comptait onze millions d'habitants et, avec un PIB de 640 dollars par tête, demeurait un pays à revenu médiocre mais nettement supérieur à la moyenne des Etats de la région.

Il a observé que son économie, assez diversifiée, reposait certes sur une agriculture, au demeurant prospère les années où ne sévit pas la sécheresse (le Zimbabwe est l'un des premiers exportateurs de tabac), mais également sur une industrie qui représente 34 % de son PIB et des ressources minières variées (or, platine, chrome...).

Evoquant les relations économiques bilatérales entre la France et le Zimbabwe, il a indiqué qu'elles s'inséraient dans le cadre de protocoles financiers régulièrement renouvelés, le dernier en date de ces protocoles, signé le 14 octobre 1994, portant sur un montant de 150 millions de francs se décomposant entre un prêt du Trésor de 75 mil-

lions de francs et des crédits bancaires garantis par la COFACE d'un même montant.

Quant aux relations commerciales, malgré une forte croissance en 1994, il les a jugées encore trop timides en rappelant que le montant total des exportations vers le Zimbabwe s'était élevé à 247 millions de francs contre 185 millions de francs d'importations.

Soulignant la présence de nombreux de nos groupes dans le pays, il a indiqué que depuis 1993, la PROPARGO, filiale de la Caisse française de Développement, intervenait au Zimbabwe pour le financement du secteur privé avec à la fin de 1994, des prêts à moyen terme totalisant 146 millions de francs.

Puis, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a expliqué que la convention conclue avec la République du Zimbabwe était de facture très classique, une première série d'articles déterminant le champ d'application de l'accord qui concerne les résidents d'un Etat ou des deux Etats, les impôts sur le revenu et sur les sociétés, l'impôt de solidarité sur la fortune et la taxe sur les salaires, une deuxième série d'articles répartissant les droits d'imposer, conformément dans l'ensemble, au modèle de l'OCDE.

Il a alors commenté les quelques articles dérogeant à ce modèle :

- l'article 10 qui règle le sort des dividendes en rappelant que ceux-ci sont imposables dans l'Etat de destination et dans l'Etat de la source où, cependant, la retenue à la source ne peut excéder 10 % du montant brut des dividendes payés à un bénéficiaire qui détient directement au moins 25 % du capital de la société qui paie les dividendes et qui retient une solution originale s'impose dans les autres cas puisque le taux de la retenue à la source diffère selon que l'Etat de la source est la France -15 %- ou le Zimbabwe -20 %- ;

- l'article 13 qui fixe le sort des gains en capital, conforme au modèle de l'OCDE, si ce n'est que les gains réalisés du fait de la cession de parts ou d'actions de socié-

tés immobilières sont imposables dans l'Etat de situation des biens immobiliers et non dans l'Etat de résidence du cédant ;

- l'article 22 qui concerne l'imposition de la fortune qui appartient, de droit, à l'Etat où réside son détenteur sauf pour les biens immobiliers, les actifs d'un établissement stable ou les participations substantielles dans les sociétés -celles qui ouvrent droit à au moins 25 % des bénéficiaires qui sont imposables dans l'Etat de situation des biens ;

- l'article 24 qui rappelle le principe de non-discrimination et y déroge sur un point en admettant qu'un établissement stable d'une société résidente d'un Etat puisse être assujéti par l'Etat où il est situé à un impôt sur ses bénéfices en sus de l'impôt local n'excédant pas 5 ;

- enfin, l'article 28 qui prévoit que la convention peut être, d'un commun accord, étendu aux territoires d'outre-mer français.

**La commission a alors décidé d'approuver le projet de loi.**

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur le projet de loi n° 3 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs.**

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a d'abord présenté les grandes lignes du projet de loi. Il s'est félicité que le Gouvernement ait décidé de déposer un projet de loi pour soumettre au Parlement l'approbation des engagements financiers de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs. Il a indiqué que ce projet avait deux objets principaux : donner une base légale à l'intervention de l'Etat et instaurer un mécanisme de contrôle du soutien financier de l'Etat.

Il a souligné que le support juridique choisi pour l'intervention de l'Etat était la formule de l'établissement

public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'économie. Il a précisé que deux établissements publics étaient créés par le projet de loi pour gérer le soutien financier accordé par l'Etat aux structures de cantonnement regroupant les actifs «compromis», d'une part, du Crédit Lyonnais et, d'autre part, du Comptoir des Entrepreneurs. Il a ajouté que la formule de l'établissement public permettait d'accorder implicitement une garantie illimitée de l'Etat aux pertes de ces établissements.

S'agissant du contrôle, il a précisé que le projet de loi organisait un nouveau mécanisme pour le contrôle de la gestion des structures de cantonnement. En outre, le texte du Gouvernement fait participer les parlementaires au contrôle des structures mises en place pour le redressement de ces deux banques en prévoyant la présence d'un député et d'un sénateur dans le conseil d'administration des deux établissements publics.

Puis **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé qu'au-delà de la crise de l'immobilier qui a frappé l'ensemble du système financier français, les dysfonctionnements de l'Etat actionnaire et les carences de l'Etat tuteur avaient été en grande partie à l'origine de la déroute financière du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs. Il a souligné les paradoxes du sauvetage par l'Etat d'une entreprise entièrement privée comme le Comptoir des Entrepreneurs, rappelant que cette intervention était justifiée par le pouvoir de l'Etat de nommer ses dirigeants. Il a ajouté que le coût final pour l'Etat de cette restructuration serait de l'ordre de 10 milliards de francs.

S'agissant du Crédit Lyonnais, il a estimé que les dysfonctionnements étaient mieux connus : la difficulté du contrôle par l'Etat d'un établissement bancaire de cette dimension, la solitude des dirigeants, et la connivence entre ces dirigeants et les responsables politiques.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors indiqué que la commission devrait rester vigilante sur

l'évolution des autres entreprises du secteur public, notamment financier, puisqu'il n'était pas exclu que d'autres entreprises connaissent de pareilles difficultés. C'est pourquoi il a souligné l'importance d'obtenir du Gouvernement les trois rapports sur la situation des entreprises publiques demandés par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par ailleurs, il a proposé que le Gouvernement adresse désormais systématiquement une lettre de mission détaillée aux présidents qu'il nommera à la tête des entreprises publiques. Il a estimé indispensable que l'Etat actionnaire donne des orientations claires sur la manière dont il souhaite que ses entreprises soient gérées.

Enfin, rappelant que les montages financiers retenus pour sauver le Crédit Lyonnais et le Comptoir des Entrepreneurs avaient été en grande partie dictés par la situation budgétaire, puisqu'il était par exemple difficile d'envisager une recapitalisation immédiate du Crédit Lyonnais à hauteur de 40 ou 50 milliards de francs, il a souligné l'impossibilité de facto pour le Parlement de modifier les plans de redressement.

Toutefois, le rapporteur général a indiqué qu'il avait procédé à un examen détaillé de l'équilibre de ces plans et qu'il lui était apparu qu'ils étaient assez optimistes. Ainsi, il a souligné que la réussite du plan du Crédit Lyonnais était soumise à d'importants aléas, au premier rang desquels le niveau des taux d'intérêt. Évoquant ensuite le Comptoir des Entrepreneurs, il a indiqué que la question de son positionnement stratégique restait entière malgré son adossement au groupe des Assurances générales de France (AGF).

En conclusion, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que si le projet de loi ne réglait pas tous les problèmes, il permettait néanmoins de mettre en place les moyens du redressement. Il a souhaité que ce texte soit le signe pour chacun des deux établissements que la crise subie est en voie d'achèvement afin que le per-

sonnel puisse poursuivre son travail dans une atmosphère plus apaisée.

A l'issue de cette présentation générale, **M. François Trucy** a regretté que la complexité des plans occulte leur coût, puis s'est interrogé sur les risques de distorsion de concurrence que peut susciter une telle aide de l'Etat. Il a souhaité connaître l'impact de la privatisation du Crédit Lyonnais sur le déroulement du plan, et il a estimé indispensable de sanctionner les dirigeants responsables de tels désastres financiers.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé sur l'opportunité d'assurer le redressement du Crédit Lyonnais, compte tenu de l'ampleur des pertes accumulées par cet établissement bancaire.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété de la situation financière des autres entreprises publiques.

**M. Christian Poncelet, président**, a souhaité savoir si la responsabilité des parlementaires membres des conseils d'administration des sociétés de cantonnement pourrait être mise en cause au cas où ces entreprises connaîtraient des difficultés imprévues. Il a en outre demandé des précisions sur la participation des AGF au plan de sauvetage du Comptoir des Entrepreneurs, et sur les conséquences du plan social adopté par le Crédit Lyonnais.

En réponse, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a tout d'abord précisé que les parlementaires seraient membres du conseil d'administration des établissements publics créés par le projet de loi et non des sociétés de cantonnement elles-mêmes, situation qui leur évite toute implication dans la gestion active des actifs cantonnés.

Il a en outre indiqué que les AGF assument une partie des pertes du Comptoir des Entrepreneurs, ce qui d'ailleurs retarde la privatisation de la compagnie d'assurance. S'agissant du plan social mis en oeuvre par le Crédit Lyonnais, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a fait valoir qu'il est indispensable pour restaurer la renta-

bilité de cette banque, prélude indispensable à une privatisation. Il a en outre estimé que les modalités du plan de sauvetage respecte un certain équilibre et ne suscite donc pas de distorsion de concurrence.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général** a précisé que l'Etat a déjà déboursé 7,5 milliards de francs sous forme de dotation en capital dans le cadre du plan de sauvetage du Crédit Lyonnais, mais que le coût total de l'opération reste aujourd'hui incertain. En revanche, pour le Comptoir des Entrepreneurs, l'engagement de l'Etat peut être évalué à 10 milliards de francs.

Il a alors rappelé qu'au-delà du risque systématique suscité par une telle opération, une liquidation du Crédit Lyonnais aurait eu un coût compris entre 100 et 150 milliards de francs, et qu'une telle perspective était donc inenvisageable. En revanche, il a reconnu que s'agissant du Comptoir des Entrepreneurs, la question pouvait se poser, la place de cet établissement dans le paysage financier français n'apparaissant plus très clairement.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que des poursuites avaient été engagées à l'encontre des anciens dirigeants des entreprises concernées, et qu'il appartenait désormais à la justice de se prononcer.

**M. Christian Poncelet, président**, a souhaité que la mise en cause des dirigeants ne conduise pas à occulter les responsabilités politiques.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a reconnu qu'il s'agissait d'une question essentielle. Il a considéré que l'Etat n'avait pas à être présent dans le secteur concurrentiel, mais qu'il devait aussi impérativement fixer la mission et les moyens assignés à ces entreprises du secteur non concurrentiel, afin de dissocier clairement ce qui relève de la responsabilité politique.

**M. Roland du Luart** s'est déclaré favorable au principe d'une lettre de mission remise aux dirigeants d'entreprises publiques.

**M. Alain Richard** a quant à lui estimé que le débat sur la place de l'Etat dans le secteur concurrentiel restait ouvert, et rappelé que certaines entreprises récemment privatisées avaient pleinement tiré parti de leur passage dans le secteur public. Il a fait valoir que les relations entre l'Etat et les entreprises faisaient intervenir le politique et le dirigeant, mais aussi une administration de tutelle qui n'avait pas joué son rôle en matière de contrôle de gestion.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi. Elle a adopté sans modification les articles 1 (création de l'établissement public de financement et de restructuration) et 2 (mission de l'Etablissement public).

Elle a adopté l'article 3 (limitation de la capacité d'endettement consolidé de l'établissement public), après avoir voté un amendement rédactionnel présenté par M. Alain Lambert, rapporteur général.

Puis la commission a adopté sans modification : l'article 3 bis (provisionnement du coupon zéro souscrit par l'établissement public), l'article 4 (conseil d'administration de l'établissement public), l'article 5 (modalités d'application du titre premier), l'article 6 (création de l'établissement public de réalisation et de défaisance), l'article 7 (mission de l'établissement public), l'article 8 (conseil d'administration de l'établissement public), l'article 9 (plafonnement du prêt accordé à l'établissement public), l'article 10 (prise en charge des dépenses du Crédit Foncier de France), et l'article 11 (modalités d'application du titre II).

A l'article 12 (contrôle des sociétés de cantonnement), la commission a examiné un amendement de M. Alain Lambert, rapporteur général, tendant d'une part, à donner un caractère contradictoire au rapport élaboré à l'issue du contrôle, et d'autre part, à préciser que ce rapport doit être adressé à la société de cantonnement concernée et au conseil d'administration de l'établissement public accordant sa garantie.



**M. Christian Poncelet, président**, a estimé indispensable que les parlementaires membres de ces conseils d'administration disposent de l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de leur responsabilité.

La commission a alors adopté cet amendement, puis l'article 12 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 13 (agrément des mandataires sociaux des sociétés de cantonnement), l'article 14 (modalité d'application du titre III), et l'article 15 (maintien de la composition du conseil d'administration du Crédit Lyonnais).

Après l'article 15, la commission a examiné un amendement portant article additionnel, présenté par M. Alain Lambert, rapporteur général, et tendant à aménager la loi relative aux modalités des privatisations.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a fait valoir que cette proposition tenait compte du fait qu'à l'avenir, une partie des titres AGF et Crédit Lyonnais de l'Etat serait en réalité portée par les établissements publics. Il a donc souhaité prévoir dès maintenant que ces actions ouvriront droit aux divers avantages susceptibles d'être accordés aux personnes physiques et aux salariés à l'occasion d'une privatisation.

**M. Alain Richard** s'est déclaré hostile à cet amendement, considérant qu'il fallait dissocier le sauvetage du Crédit Lyonnais et la perspective de sa privatisation.

La commission a alors adopté cet amendement portant article **additionnel**.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 16 (validation des actes et des engagements pris dans le cadre des plans de redressement du Crédit Lyonnais).

Elle a adopté l'article 17 (validation des actes et des engagements pris dans le cadre des plans de redressement du Comptoir des Entrepreneurs) modifié par un amendement rédactionnel, puis l'article 18 (exemptions fiscales et régime fiscal particulier de l'EPFR) sans modification.

A l'article 19 (responsabilité financière des dirigeants d'entreprise publique), la commission a examiné un amendement de **M. Alain Lambert**, rapporteur général, tendant à préciser la notion de «faute de gestion» et à supprimer une référence aux «fonds propres» inapplicable dans le cas des établissements publics.

**M. Christian Poncelet**, président, s'est interrogé sur les modalités de saisine de la cour de discipline budgétaire et sur les cas d'application de cette procédure.

**M. Alain Richard** s'est étonné des dispositions de l'article 19, en rappelant que le code des juridictions financières prévoyait déjà des possibilités de sanction et que les tribunaux de l'ordre judiciaire étaient compétents pour apprécier la responsabilité des dirigeants de société.

Tout en admettant qu'il était délicat de légiférer en ce domaine, **M. Alain Lambert**, rapporteur général, a constaté que le code des juridictions financières ne sanctionnait que les cas de non application de la loi ou d'attribution d'avantages injustifiés. Il a en outre relevé que les cas de saisine de la cour des juridictions financières restaient extrêmement rares.

La commission a alors adopté l'amendement, puis l'article 19 ainsi modifié.

A l'issue de cet examen, **M. Alain Richard** a rappelé que s'il approuvait le plan de sauvetage du Crédit Lyonnais, il refusait en revanche l'approche politique générale qui sous-tendait le projet de loi, et il a donc fait part de son abstention lors du vote d'ensemble.

La commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

Enfin, la commission a décidé de reporter à une séance ultérieure la désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein de la **Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et Consignations.**

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT  
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- A titre liminaire, **M. Jacques Larché, Président**, a souhaité aborder l'incidence de la révision constitutionnelle sur la modernisation des méthodes du contrôle parlementaire. Il a rappelé que la session unique de neuf mois ne devait pas conduire le Parlement à légiférer plus mais à mieux contrôler.

Dans le cadre d'un contrôle continu s'exerçant sur neuf mois, il s'est interrogé sur l'opportunité du maintien à l'avenir des avis budgétaires. Il a relevé que le nombre des avis n'avait cessé de croître, au point d'occuper aujourd'hui une large part du temps consacré à l'examen de la loi de finances, en dépit de leur efficacité réelle très limitée, alors même qu'aucun texte n'imposait aux commissions permanentes de présenter des avis budgétaires. Il a noté que trop souvent, ces avis étaient redondants avec les rapports de la commission des finances, relevant qu'ils n'aboutissaient d'ailleurs quasiment jamais au dépôt d'amendements, ce qui en démontrait le caractère purement formel. En définitive, il a estimé que l'avis budgétaire était plus un discours qu'une méthode de contrôle proprement dite. Aussi a-t-il jugé préférable de recourir à d'autres formes de contrôle plus modernes et plus efficaces.

**M. Guy Allouche**, tout en approuvant la modernisation et la simplification des méthodes de travail parlementaire.

taire, a considéré que la commission ne pouvait pas ne pas connaître des moyens de la justice.

Loin de vouloir réduire le contrôle de la commission, **M. Jacques Larché, président**, a estimé souhaitable de réfléchir à de nouvelles techniques d'évaluation, jugeant à ce propos qu'il n'était pas utile de créer un office parlementaire d'amélioration de la législation ou d'évaluation des politiques publiques.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a pour sa part préconisé l'accroissement des pouvoirs de contrôle des membres des commissions permanentes.

**M. Jean-Jacques Hyst** a reconnu la nécessité d'adapter les méthodes du contrôle parlementaire à la session unique, estimant que les avis devaient être l'aboutissement d'un contrôle sur toute l'année, portant moins sur l'évaluation des crédits de l'année suivante que sur les conditions réelles d'exécution du budget ou des textes votés par le Parlement.

A ce sujet, **M. Jacques Larché, président**, a évoqué la possibilité de créer une mission d'information pour évaluer concrètement les moyens de la justice notamment à travers l'exécution de la loi de programme pour la justice.

Après les observations de **MM. Robert Badinter et Christian Bonnet**, **M. François Giacobbi** s'est prononcé pour le maintien des avis budgétaires. Sans contester l'utilité des missions d'information, il a estimé que l'efficacité des nouvelles techniques de contrôle dépendrait largement des moyens réels d'investigation accordés aux membres des commissions.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé qu'à ses yeux, l'instauration de la session unique demeurerait une réforme incomplète parce qu'elle ne comportait pas toutes les mesures aptes à rénover profondément le travail parlementaire, notamment en séance publique. Aussi a-t-il souhaité que le Sénat saisisse l'occasion de la réforme du règlement consécutive à la révision constitutionnelle pour

s'interroger sur la modernisation de ses techniques de contrôle.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Jean-Jacques Hiest** pour le **projet de loi organique n° 27 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une **session parlementaire ordinaire unique** ;

- **M. Jean-Jacques Hiest** pour le **projet de loi n° 28 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une **session parlementaire ordinaire unique** ;

- **M. Luc Dejoie** pour le **projet de loi n° 14 (1995-1996)**, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines **professions judiciaires et juridiques**.

- **M. Paul Masson** pour le **projet de loi n° 324 (1994-1995)** modifiant la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et relatif à l'**activité des agences de recherches privées** (en remplacement de M. Charles Pelletier).

- **M. Michel Rufin** pour la **proposition de loi n° 385 (1993-1994)** présentée par M. Jacques Delong, tendant à institutionnaliser en **chambres consulaires les chambres des professions libérales et assimilées** actuellement constituées en associations, conformément à la loi du 1er juillet 1901 (en remplacement de M. Guy Cabanel) ;

- **M. Pierre Fauchon** pour la **proposition de loi n° 230 (1994-1995)** présentée par M. Philippe Marini, visant à instituer un **statut professionnel des promo-**

**teurs-constructeurs** (en remplacement de M. Yann Gaillard) ;

- **M. Robert Pagès** pour la **proposition de loi n° 249** (1994-1995) présentée par Mme Marie-Claude Beau-deau, tendant à protester contre la contestation de l'existence des **génocides et notamment du génocide dont le peuple arménien fut victime** (en remplacement de M. Charles Lederman) ;

- **M. Robert Pagès** pour la **proposition de loi n° 387** (1994-1995) présentée par Mme Marie-Claude Beau-deau, tendant à faire du 20 novembre une **journée nationale des droits de l'enfant**.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de rapporteurs pour avis** pour l'examen des **crédits budgétaires** suivants pour 1996 :

- **M. Georges Othily** pour la justice : **Administration pénitentiaire** (en remplacement de M. Guy Cabanel) ;

- **M. François Blaizot** pour les **Départements d'outre-mer** (en remplacement de M. Pierre Lagourgue).

La commission a ensuite désigné :

- **M. Jean-Paul Amoudry** comme **candidat** appelé à **représenter le Sénat** au sein du **Haut conseil du secteur public** (en remplacement de M. Raymond Bouvier).

- **M. André Bohl** comme **candidat** appelé à **représenter le Sénat** au sein du **Conseil national des services publics départementaux et communaux** (en remplacement de M. Pierre Schiélé) et **M. René-Georges Laurin** dont le mandat était venu à expiration.

- **M. André Bohl** comme **candidat** appelé à **représenter le Sénat** en qualité de **membre suppléant** au sein du **Comité des Finances locales** (en remplacement de M. Bouvier).

La commission a ensuite procédé à un **échange de vues** sur la poursuite de son programme de **visites de**

**centres de rétention, de zones d'attente et de locaux de garde à vue en Ile-de-France.**

Sur proposition du **président Jacques Larché**, elle a réaménagé le programme arrêté lors de sa réunion du 21 juin 1995, de façon à prendre en compte les modifications de la composition de la commission après le dernier renouvellement triennal du Sénat.

Tout en convenant de l'intérêt des visites projetées, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé qu'à ses yeux, les membres de la commission devraient être habilités à se rendre à tout moment dans les différents locaux de rétention ou de garde à vue.

**M. Michel Rufin** a également évoqué la perspective de visites de centres de placement pour jeunes délinquants.

Pour effectuer ces visites, la commission a désigné **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Jean-Paul Amoudry, MM. Jean-Jacques Hyst et Jacques Maheas**, ainsi que **MM. Michel Rufin et Guy Allouche**.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Michel Rufin** sur le projet de programme de codification élaboré par la **commission supérieure de codification**.

**M. Michel Rufin** a tout d'abord rappelé le rôle de la commission supérieure dans le processus d'élaboration des projets de code et fait valoir que le Parlement n'était pas partie prenante à la phase préparatoire de la codification, qui est placée sous la responsabilité du Gouvernement. Il a ensuite précisé que l'intervention du Parlement qui conférerait sa valeur législative à la partie du code regroupant des dispositions législatives n'était aucunement contrainte par les travaux de la commission supérieure, le législateur restant libre de modifier le périmètre de la codification ou le plan du code ainsi qu'il l'avait d'ailleurs montré à l'occasion de l'examen du livre VIII du code rural ; il a également évoqué à cet égard les difficultés suscitées

par le nouveau code de commerce rejeté par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Indiquant ensuite que la présence de deux parlementaires au sein de la commission supérieure de codification était sans effet sur la liberté du Parlement, il a estimé que l'association de parlementaires aux travaux de la phase administrative permettait de prévenir certaines difficultés ultérieures, d'éclairer, le cas échéant, les administrations sur l'intention du législateur et d'informer par avance les parlementaires des motifs des arbitrages rendus par le Premier ministre.

**M. Michel Rufin** a ensuite rappelé qu'à l'issue du séminaire gouvernemental tenu en septembre 1995, le Gouvernement avait décidé de codifier " l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans " et de renforcer à cet effet les moyens de la commission supérieure de codification. Il a précisé que dans cette perspective un avant-projet de programme avait été élaboré par la commission supérieure, avant-projet sur lequel le Premier ministre avait annoncé son intention de consulter le Parlement.

Dans cette perspective et après s'être réjoui que le Parlement soit associé à la détermination des grandes orientations de la codification, **M. Michel Rufin** a formulé quatre séries d'observations.

Il a en premier lieu estimé préférable de constituer des grands codes plutôt que de multiplier les petits codes. Il a notamment suggéré à cet égard que les textes relatifs au logement soient intégrés dans le code civil, le code de la construction ou de l'habitation, ou le code de l'urbanisme plutôt que d'être rassemblés dans un code spécifique.

Il a également recommandé la création d'un grand code administratif regroupant notamment les dispositions relatives à la procédure administrative, contentieuse ou non, aux propriétés publiques et éventuellement à la pro-



tection civile, matières pour lesquelles la commission supérieure suggérerait de créer des codes distincts.

**M. Michel Rufin** a en deuxième lieu attiré l'attention de la commission sur la difficulté de définir les périmètres respectifs des différents codes et s'est interrogé à cet égard sur les codes de la mer, des ports maritimes et des transports, dont la commission supérieure recommandait l'élaboration.

En troisième lieu, il a proposé une réflexion sur le principe de la codification à droit constant, faisant observer que, dans certaines matières, notamment le droit électoral, le droit douanier et le droit fiscal, il était difficile de ne pas prendre en compte les perspectives de réformes annoncées par le Gouvernement.

Il a enfin estimé que l'ampleur de la tâche de codification exigeait la définition de priorités.

En conclusion, **M. Michel Rufin** a suggéré qu'une réflexion puisse être engagée en concertation avec les présidents des autres commissions du Sénat compétentes dans nombre des domaines visés par la codification.

**M. Jacques Larché, président**, a remercié M. Michel Rufin pour l'ampleur et la qualité du travail qu'il accomplissait au sein de la commission supérieure de codification puis il a souligné la complexité des problèmes posés par la codification. Très réservé à l'égard de la simplification législative évoquée à l'occasion du débat sur la création des offices parlementaires, il a estimé que seule une codification à droit constant permettrait de progresser, aucune mission de simplification ne pouvant être confiée à un organisme unique qu'ils s'agisse de la commission supérieure de codification ou d'un office parlementaire quel qu'il soit.

**M. Maurice Ulrich** a dénoncé la multiplicité des dispositions réglementaires figurant dans des textes législatifs et estimé que la simplification pourrait tendre à les supprimer. Il a regretté que, faute d'avoir procédé à un tri

préalable, la codification à droit constant cristallise cette situation.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que la saisine préalable du Conseil constitutionnel permettrait de renvoyer dans la partie réglementaire nombre de dispositions figurant dans la partie législative. Il a ajouté que la notion de simplification s'apparentait à une " fausse bonne idée " dans la mesure où elle créerait des vides juridiques qu'il faudrait combler après coup par des dispositions réglementaires.

**M. François Giacobbi** a estimé que l'auto-restriction du législateur risquerait de conduire à une multiplication des textes réglementaires et qu'il était en conséquence préférable que le Parlement légifère.

**MM. Patrice Gélard et Jacques Larché, président**, ont engagé une discussion sur le recours à l'article 37-2 de la Constitution, le premier estimant que la saisine du Conseil constitutionnel était une prérogative gouvernementale qui excluait toute intervention du Parlement, le second considérant que le Parlement devait inciter autant que faire se peut le Gouvernement à recourir au déclassement.

**M. Robert Badinter** a insisté sur l'urgente nécessité de clarifier le corpus des textes applicables dans la perspective de l'informatisation des données juridiques. Il a estimé que, compte tenu de l'informatisation des données juridiques et de la mondialisation du marché du droit, les travaux de codification à droit constant devaient être accélérés pour préserver la place du droit français.

Après avoir pleinement souscrit aux observations de **M. Robert Badinter, M. Jacques Larché, président**, a évoqué le déclin du droit français au profit des techniques juridiques anglo-saxonnes au sein des instances judiciaires et arbitrales internationales.

**M. Michel Rufin** a rappelé à cet égard que l'informatisation de la codification avait été largement engagée au ministère de l'intérieur et que l'extension du système de

traitement mis au point par la direction générale des collectivités locales faisait actuellement l'objet d'études approfondies.

En conclusion de cet échange de vues, **M. Jacques Larché, président**, a félicité M. Michel Rufin pour la très grande qualité de sa réflexion sur les différents problèmes posés par la codification.

Puis la commission a examiné l'avis de M. Paul Girod sur le **projet de loi n° 2 (1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes** dont la commission des affaires sociales est saisie au fond.

A titre liminaire, **M. Jacques Larché, président**, a indiqué qu'au cours de cette réunion, la commission procéderait à la discussion générale du projet de loi et qu'elle examinerait les amendements présentés par le rapporteur lors d'une réunion ultérieure. Il a souhaité qu'une coordination soit réalisée avec la commission des affaires sociales saisie au fond et la commission des finances saisie pour avis.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a indiqué que ce projet de loi s'inscrivait dans un contexte caractérisé, d'une part, par l'allongement de la durée de vie et, d'autre part, par la modification des comportements sociaux, en particulier pour ce qui est des solidarités familiales.

Il a rappelé que la France comptait, en 1990, 7,8 millions de personnes âgées de plus de 65 ans, soit 14,7 % de la population et que les personnes de plus de 75 ans représentaient pour leur part 3,3 % de la population. Il a noté qu'un million de Français étaient âgés de plus de 85 ans.

**M. Paul Girod** a alors fait observer que ce problème démographique se doublait d'un problème financier carac-

térisé en l'état actuel par la dérive de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

Après avoir relevé que les COTOREP attribuaient de manière plus systématique cette allocation sans que cette pratique réponde à des règles très précises, le rapporteur pour avis a souligné que l'allocation compensatrice qui, à l'origine, avait pour objet de permettre le maintien des personnes à domicile était désormais de plus en plus souvent attribuée en établissement. Il a en outre indiqué que les règles d'attribution, qui pouvaient varier selon les secteurs, étaient plus ou moins acceptées par les départements. Il a noté que certains départements ayant refusé de verser l'allocation avaient été poursuivis par les postulants à cette allocation.

Puis, présentant le projet de loi, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a indiqué que la nouvelle prestation d'autonomie serait versée sous condition d'âge et de ressources, aux personnes ayant besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessiterait une surveillance régulière. Il a précisé qu'il s'agirait d'une prestation en nature servie et gérée par le département de résidence, la décision d'accorder la prestation étant prise par le président de conseil général après instruction de la demande par une équipe médico-sociale.

Présentant ensuite les modalités de financement de la prestation, **M. Paul Girod** a fait observer que celui-ci serait assuré par un versement du fonds de solidarité vieillesse, lui-même abondé par la contribution sociale généralisée.

Après avoir indiqué que les départements versaient actuellement au titre de l'allocation compensatrice, environ 7 milliards de francs par an, le rapporteur pour avis a précisé que le coût envisagé pour la nouvelle prestation, à l'issue d'une période transitoire de trois ans, s'élèverait entre 21 et 23 milliards de francs, soit un surcoût de 16 milliards de francs. Il a noté que les versements du fonds

de solidarité vieillesse transiteraient nécessairement par le département puisque l'attribution de la prestation relèverait du président du conseil général.

**M. Paul Girod** a indiqué que, pendant une période transitoire de trois ans, le montant de la participation des départements serait calculé à partir de dépenses de référence égales au montant consacré par les départements à l'allocation compensatrice au cours de l'année 1995. Après avoir indiqué que les dépenses de référence seraient indexées sur la dotation globale de fonctionnement, il a précisé que le surplus de dépenses serait pris en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs précisé qu'à l'issue de la période transitoire de trois ans, les participations du département et du fonds de solidarité vieillesse évolueraient comme la dotation globale de fonctionnement et que les surplus des dépenses constatées seraient partagés à parité.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a alors fait valoir que ce dispositif financier soulevait une double interrogation au regard, d'une part, du bien-fondé de l'indexation retenue et, d'autre part, du calcul des dépenses de référence compte tenu des disparités de situation entre les départements.

**M. Paul Girod** a néanmoins relevé que le versement du fonds de solidarité vieillesse serait diminué en fonction de la participation du fonds d'un montant égal au produit des recouvrements sur succession réalisés par le département. Il a précisé que les frais de recouvrement seraient partagés entre le département et le fonds de solidarité vieillesse.

Puis, soulignant la complexité du projet de loi, **M. Paul Girod** s'est inquiété d'une éventuelle déclaration d'urgence qui ne permettrait pas à l'Assemblée nationale de connaître les réactions du Sénat sur son texte. Il a indi-

qué que, dans une telle hypothèse, il lui serait difficile de poursuivre sa mission de rapporteur.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir souligné l'enjeu très important de ce projet de loi, a relevé qu'un difficile équilibre devait être trouvé entre le sentiment de nécessité face à la situation de dépendance et les préoccupations légitimes des départements chargés de verser la nouvelle prestation.

Il a également marqué ses inquiétudes face au devenir du dispositif à l'issue de la période transitoire de trois ans.

**M. Jacques Mahéas**, après avoir fait part de son accord sur le principe d'une allocation dépendance, s'est demandé si cette prestation, qui relevait de la solidarité nationale, ne devait pas être inscrite au budget de l'Etat.

Soulignant que non seulement les départements mais également les communes, dans le cadre de l'aide sociale obligatoire, seraient concernés par la nouvelle prestation, il a fait observer que les autres répartitions des charges entre les communes et les départements étaient aléatoires. Il a craint que la prestation d'autonomie ne pèse très lourdement sur les budgets communaux, par ailleurs déjà en difficulté.

**M. Robert Pagès** a fait valoir que l'âge constituait en lui-même un risque justifiant une prestation de solidarité relevant de l'Etat. Il a par ailleurs estimé que la sécurité sociale, qui connaissait bien les problèmes de dépendance, serait mieux placée pour gérer la nouvelle prestation. Il s'est inquiété de la disparition éventuelle d'autres prestations pourtant très utiles, en conséquence de la mise en place de la prestation autonomie.

S'interrogeant sur les créations d'emplois qui résulteraient de cette prestation, il s'est inquiété du problème de la formation des personnes concernées. Enfin, à propos du versement de la prestation en établissement, il a fait

valoir que les établissements concernés souhaitent que ce versement ne soit pas différé.

**M. Jean-Claude Peyronnet** a fait valoir que le fond essentiel du débat portait moins sur le problème de savoir qui devrait payer la nouvelle prestation que sur le choix de l'organisme compétent pour la gérer.

Il a estimé qu'un texte relatif à la dépendance était nécessaire en raison du problème social posé par celle-ci non seulement pour les personnes âgées mais également pour leur famille. Il a en particulier souligné que la génération des 40-45 ans devait assumer non seulement la charge de ses enfants en butte au chômage, mais aussi, dans bien des cas, celle de ses parents.

En évoquant les créations d'emplois qui pourraient résulter du nouveau dispositif, **M. Jean-Claude Peyronnet** a estimé que celui-ci aurait essentiellement pour effet de régulariser des situations déjà existantes. Puis, regrettant le blocage des expérimentations en cours du fait de l'annonce du projet de loi, il a souligné que celles-ci avaient mis en évidence deux aspects qui n'étaient pas pris en compte par le projet de loi: d'une part, le problème de la prévention et, d'autre part, celui de la coordination des différentes interventions.

**M. Daniel Hoeffel**, après avoir félicité le rapporteur pour la qualité de son exposé, a fait valoir que la prestation d'autonomie exprimait une solidarité nécessaire entre générations. Mais, s'inquiétant de la charge qui en résulterait, il a craint, d'une part, une augmentation de la fiscalité locale et, d'autre part, une restriction des budgets d'investissement au détriment de l'emploi.

Soulignant l'ampleur de la charge représentée par la dépendance, **M. Daniel Hoeffel** a jugé que le projet de loi était imprécis, en particulier sur le montant des dépenses à l'issue de la période transitoire de trois ans. En conséquence, il s'est déclaré réservé à l'égard du texte proposé.

**M. Guy Allouche**, après avoir également remercié le rapporteur, s'est interrogé sur les motifs du versement

d'une prestation d'autonomie pour des personnes âgées en établissement, qui se trouvent par définition dans une situation de moindre dépendance.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir fait valoir que la prise en charge en établissement des personnes dépendantes représentait également un coût significatif, s'est demandé si, dans la conjoncture actuelle, il était raisonnable d'adopter une mesure engendrant un coût financier d'environ 19 milliards de francs qu'il faudrait compenser d'une manière ou d'une autre.

Puis, sur un plan général, **M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur la pertinence d'une conception revenant à considérer qu'une personne dépendante ne pouvait vivre correctement en-dessous de 9 000 francs par mois.

Il a regretté l'absence de réflexion sur un système de financement préventif incluant une formule d'assurance par les retraités eux-mêmes et permettant ainsi un financement global qui ne soit pas à la charge exclusive de la collectivité.

**M. Charles Jolibois**, après s'être associé aux propos de M. Daniel Hoeffel sur le risque financier de la mesure proposée, a fait valoir, en s'appuyant sur son expérience locale, les difficultés à dégager les moyens de financement au profit de l'investissement. Il a souhaité par ailleurs qu'une réflexion soit menée sur les modalités de mise en oeuvre d'une solidarité familiale au profit des personnes en situation de dépendance.

**M. Philippe de Bourgoing**, faisant observer que des formules d'assurance personnelle avaient été proposées par des associations de retraités, a souligné qu'une telle solution était bien perçue par les intéressés eux-mêmes. Pour ce qui est des personnes en établissement, il a relevé



que le problème était déjà posé dans le cadre de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

**M. Jean-Jacques Hyst** a regretté que, pour les personnes en établissement, le projet de loi ne prévoit pas la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire.

**M. Jacques Larché, président**, a noté que la famille de la personne dépendante acceptait en général d'être mise à contribution.

**M. Luc Dejoie** a estimé que la situation actuelle de prise en charge de la dépendance n'étant pas satisfaisante, la recherche de solutions nouvelles était nécessaire et justifiait pleinement le projet de loi.

En réponse à ces interventions, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, s'agissant en premier lieu du versement de la prestation pour les personnes en établissement, a souligné la situation anarchique qui avait justifié la demande de l'Assemblée des présidents de conseils généraux tendant à ce que la mise en oeuvre de la nouvelle prestation soit différée.

Le rapporteur pour avis a mis l'accent sur la nécessité d'un travail de recensement et de clarification. Il a fait part de sa crainte que le report d'un an prévu par le projet de loi pour la mise en oeuvre de la prestation en établissement ne soit pas suffisant.

**M. Paul Girod** a par ailleurs posé le problème du libre choix de la personne dépendante qui devra évoluer d'un dispositif d'aide sans reprise sur la succession vers le nouveau dispositif qui prévoit au contraire une telle reprise.

**M. Paul Girod**, après avoir fait état d'une évaluation prévoyant 50.000 créations d'emplois, a jugé qu'il était difficile d'estimer précisément l'impact de la mesure sur l'emploi. Il a néanmoins considéré que la prestation auto-

nomie pourrait permettre la création d'emplois relativement nombreux.

Pour ce qui est de la compétence du président du conseil général, **M. Paul Girod** a estimé que l'article 7 du projet de loi sur les modalités d'instruction préalables à l'octroi de l'aide devraient être précisées.

S'agissant de l'opportunité d'établir cette nouvelle prestation, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, tout en estimant qu'il était difficile de ne pas prendre en compte le problème sociologique posé par la dépendance, a néanmoins fait valoir que la réalité de ce problème ne justifiait pas que le Parlement légifère dans la précipitation.

Pour ce qui est de l'idée de faire intervenir l'assurance personnelle, le rapporteur pour avis a fait observer qu'une telle solution impliquerait une évaluation préalable de la part de responsabilité personnelle de la personne dépendante et qu'en l'absence de toute réflexion en ce sens, une telle mesure ne pourrait être mise en oeuvre que dans la durée.

Abordant ensuite la question des financements, **M. Paul Girod** a jugé nécessaire que le nouveau dispositif puisse être réexaminé à l'issue d'une période de trois ans.

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, souligné que pour une dépense qui était créée et non pas transférée, l'application du dispositif de compensation financière des transferts de compétences était inadéquat.

Faisant référence aux décisions prises dans le cadre du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales, **M. Paul Girod** a souligné que la réduction prévue de la dotation de compensation de la taxe professionnelle représenterait pour les départements l'équivalent de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

Relevant que le coût de la prestation d'autonomie équivaldrait pour sa part à la moitié du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements, le

rapporteur pour avis a estimé qu'il serait préférable de prévoir une indexation de cette prestation sur les prix.

Puis en réponse à **M. Jacques Larché, M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a précisé que le fonds solidarité vieillesse serait abondé par la contribution sociale généralisée.

**M. Jacques Larché, président**, relevant que la prestation autonomie n'était pas une prestation sociale, s'est inquiété de son financement et de l'accroissement de la pression fiscale qui pourrait en résulter au niveau local.

**M. Philippe de Bourgoing** a souligné que les finances communales pourraient être également très affectées par le coût de ce dispositif.

**M. François Giacobbi** a estimé qu'il était nécessaire de ne pas légiférer dans la précipitation.

**M. Paul Girod** après avoir rappelé que l'examen des articles du projet de loi ne faisaient pas l'objet d'une répartition stricte entre les commissions saisies et énoncé les articles sur lesquels la commission des Lois aurait plus particulièrement à faire connaître son avis, a proposé à la commission de retenir un certain nombre d'orientations.

En premier lieu, relevant le grand nombre de renvois à des textes réglementaires et l'imprécision de ces renvois, il a considéré, qu'en l'état, le législateur n'épuiserait pas sa compétence.

Pour ce qui est des financements, il a jugé nécessaire de mieux préciser le dispositif.

S'agissant de la mise en jeu de l'obligation alimentaire et de la récupération sur succession, il s'est interrogé sur l'éventualité d'un système optionnel consistant à déduire l'obligation alimentaire de la succession future.

Enfin, le rapporteur pour avis a indiqué qu'il serait nécessaire de mieux préciser les conditions d'instruction

des demandes et de contrôle de la mise en oeuvre de la prestation.

La commission a enfin décidé de renvoyer l'examen des articles du projet de loi à sa séance du mardi 31 octobre.

**Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a procédé, sur le rapport de M. Pierre Fauchon à l'examen des amendements aux conclusions de la commission sur les propositions de loi suivantes :

- **proposition de loi n° 406** (1994-1995) présentée par M. Jacques Larché, Jean-Paul Delevoye, Pierre Fauchon, André Bohl, Philippe de Bourgoing, Yann Gaillard, Michel Rufin, Lucien Lanier et François Blaizot, relative à la **responsabilité pénale des élus locaux** pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions ;

- **proposition de loi n° 255** (1994-1995) présentée par M. Claude Huriet, relative à la **protection pénale des exécutifs locaux** à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ;

- **proposition de loi n° 361** (1994-1995) présentée par M. Hubert Haenel, visant à étendre aux districts les règles applicables à la **responsabilité des syndicats de communes pour les accidents survenus** aux membres de leur comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5 du code des communes.

Après avoir émis un avis défavorable sur la motion n° 14 tendant à opposer la question préalable présentée par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, la commission a procédé à un échange de vue sur la motion n° 3 tendant au renvoi à la

commission, présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a regretté que les sénateurs n'aient pas été informés d'une note du groupe de travail du Conseil d'État, présidé par M. Jacques Fournier, sur la responsabilité pénale des décideurs publics dans la mesure où les amendements présentés par le Gouvernement paraissaient s'inspirer de ladite note.

**MM. Robert Pagès et Robert Badinter** ont partagé son point de vue.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, leur a fait observer que M. Jacques Fournier avait été entendu par le groupe de travail de la commission des lois.

**M. Jean-Marie Girault** a rappelé les réserves qu'il avait émises sur les conclusions de la commission dont il avait jugé le champ d'application trop limité. Après avoir déclaré approuver l'élargissement de son domaine proposé par le Gouvernement, il a fait part de son opposition au renvoi de la discussion.

**M. René-Georges Laurin** a jugé inopportun de renvoyer une discussion décidée par le Sénat lui-même.

Tout en l'approuvant quant à son objet, **M. Guy Allouche** a déploré l'extension proposée par les amendements du Gouvernement, estimant que leur adoption transformerait de fait un texte d'initiative parlementaire en texte gouvernemental.

**M. Jacques Larché, président**, lui a répondu que le Gouvernement disposait du droit d'amendement sur une proposition de loi comme sur un autre texte.

Après avoir fait notamment observer que l'amendement n° 9 donnerait satisfaction aux partisans d'un texte général, et non limité aux seuls élus locaux, **M. Jean-Jacques Hyest** s'est déclaré opposé au renvoi de la discussion.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a ajouté avoir indiqué dans son rapport écrit que l'extension du champ

d'application de la proposition de loi n'avait pas été écartée par la commission.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné l'acuité du problème de la responsabilité pénale des élus locaux, rappelant le sentiment de vive inquiétude ressenti par de nombreux maires.

Après cet échange de vues, la commission a donné un avis défavorable sur la motion n° 3.

La commission a ensuite procédé à un large échange de vue sur deux amendements tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier :

- l'amendement n° 9 du Gouvernement prévoyant que le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement constituerait une imprudence ou une négligence à moins qu'il ne soit établi que l'auteur du manquement a accompli toutes diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de sa compétence ainsi que des moyens et du pouvoir dont il disposait ;

- l'amendement n° 4 de M. Michel Dreyfus-Schmidt prévoyant que ne serait pas pénalement responsable pour maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la personne n'ayant pas accompli des diligences qu'elle ignorait devoir accomplir ou qu'elle n'avait pas les moyens matériels d'accomplir.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait observer que l'amendement n° 9 visait notamment à supprimer effectivement les délits matériels, conformément à l'intention du législateur lors de l'élaboration du nouveau code pénal. Il a précisé que certains de ces délits subsistaient dans la mesure où le manquement à une obligation de sécurité prévue par un texte conduisait de manière inéluctable à la condamnation de son auteur pour imprudence ou négligence. Il a fait observer que l'amendement n° 9 transfor-

merait une présomption irréfragable de faute en présomption simple.

Il a approuvé sur le fond cette modification. Il a néanmoins proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 9, celui-ci pouvant notamment présenter certaines imperfections rédactionnelles.

Après avoir rappelé son souci d'étendre la proposition de loi à d'autres personnes que les élus locaux, et notamment aux provideurs et aux responsables bénévoles, **M. Charles Jolibois** a approuvé l'amendement n° 9.

**M. Jean-Marie Girault** a émis la même opinion.

**M. Robert Pagès** s'est en revanche déclaré opposé à cet amendement, rappelant son souci de voter un texte limité par son champ d'application et s'inquiétant notamment des conséquences d'une extension sur la prévention des accidents du travail.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a constaté que l'amendement n° 9 s'inspirait largement des amendements proposés par les membres du groupe socialiste et apparentés. Il a cependant émis une réserve sur son champ d'application, constatant que celui-ci se limitait au manquement à une obligation de sécurité et ne visait donc pas d'autres cas de délit involontaire tels que ceux résultant d'une maladresse ou d'une inattention. Il a également mis en avant certaines imperfections rédactionnelles et notamment la référence à la compétence de l'auteur du manquement, susceptible d'être interprétée comme visant ses attributions ou ses aptitudes.

**M. Robert Badinter** a fait observer que l'amendement n° 9 déplaçait le champ de la réflexion du problème de la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou

de négligence au problème de la responsabilité pénale pour manquement à une obligation de sécurité.

**M. Jacques Larché, président**, a considéré que le débat parlementaire avait précisément pour objet de faire évoluer les discussions.

Tout en soulignant l'utilité de l'amendement n° 9, **M. François Blaizot** a rappelé que la proposition de loi avait pour objectif premier de permettre aux élus locaux d'accomplir leurs missions dans les meilleures conditions.

**M. Jean-Paul Delevoye** a ajouté que le groupe de travail avait aussi eu pour but d'alerter les élus sur l'étendue de leurs responsabilités.

Répondant à une interrogation de **M. Jean-Marie Girault, M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé que l'adoption de l'amendement n° 9 ne préjudicierait pas aux intérêts civils des victimes.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a émis un avis favorable, sous réserve d'une rectification, à l'amendement n° 9.

Elle a ensuite constaté que son adoption rendrait sans objet l'amendement n° 4 ainsi que les amendements n° 5 et 6 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt.

A l'article premier, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 1 de M. Nicolas About tendant à subordonner la condamnation d'un maire à l'existence d'une faute personnelle grave ou intentionnelle.

Après un échange de vues auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Pierre Fauchon, rapporteur, et MM. Robert Badinter et Michel Rufin**, elle a émis un avis favorable, sous réserve d'une rectification, sur l'amendement n° 10 du Gouvernement ayant pour objet de modifier l'article premier, paragraphe I afin d'harmoniser sa rédaction avec celle prévue par l'amendement n° 9.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 8 rectifié présenté par M. Serge Franchis tendant à étendre



la proposition de loi aux présidents des établissements publics locaux.

Elle a adopté la même position sur l'amendement n° 2 de M. Nicolas About ayant pour objet de subordonner la condamnation pénale des présidents de conseil général à une faute professionnelle, lourde ou intentionnelle.

Elle a émis un avis favorable sous réserve d'une rectification de l'amendement n° 11 du Gouvernement visant à une harmonisation du paragraphe IV de l'article premier avec la rédaction de l'amendement n° 9.

La commission a ensuite émis un avis défavorable sur l'amendement n° 12 du Gouvernement ayant pour objet d'insérer un article additionnel après l'article premier afin d'étendre aux fonctionnaires la solution prévue par l'article premier pour les élus locaux.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 de M. Serge Vinçon tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 afin de préciser que les dispositions de l'article 32 bis de la loi d'orientation du 6 février 1992 relatives aux groupes politiques des communes de plus de 100.000 habitants étaient bien applicables aux groupes de délégués des communautés urbaines.

Enfin, elle a donné un avis favorable à l'amendement de coordination n° 13 du Gouvernement tendant à modifier l'intitulé de la proposition de loi.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Vendredi 20 octobre 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a examiné par procédure écrite les propositions d'actes communautaires E 455, E 456, E 457, E 463, E 466, E 475, E 476, E 477, E 479, E 481, E 482, E 485, E 486, E 489, E 490, E 491 et E 492.**

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

- **la proposition E 455** vise à autoriser la Commission européenne à négocier un accord de coopération entre la Communauté européenne de l'Energie Atomique et la République d'Argentine, à la suite de l'adhésion de cette dernière au traité de non-prolifération nucléaire. La coopération doit comporter deux volets :

- transferts de matières sous réserve d'une utilisation pacifique de celles-ci et du respect par l'Argentine des accords de non-prolifération ;

- recherche et développement technologique portant en particulier sur les aspects de sécurité.

La majorité des Etats membres, et notamment la France, entendent modifier ce texte en le limitant aux activités de recherche. Deux considérations militent en ce sens :

- l'Argentine n'est pas fournisseur d'uranium ;  
- le rappel des engagements de non-prolifération ne relève pas de la compétence de la Commission, mais de celle des Etats membres ;

- **la proposition E 456** concerne un accord de coopération entre la Communauté européenne et la République

socialiste du Vietnam, qui a été signé le 17 juillet dernier. Cet accord a pour objectif le développement des flux commerciaux entre les parties, le développement économique et l'amélioration des conditions de vie des Vietnamiens, l'intensification de la coopération économique, scientifique, technologique, l'amélioration de la lutte contre la criminalité et la protection de l'environnement. La Communauté et le Vietnam s'accordent le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

Il convient par ailleurs de noter que ce document souligne la responsabilité du Vietnam d'accepter la réintégration de ses ressortissants. L'Union européenne, pour sa part, précise sa volonté de contribuer à la réintégration économique de ceux-ci ;

- **la proposition E 457** tend à harmoniser la collecte et la transmission par les Etats membres à la Commission d'informations relatives aux entreprises européennes, afin de disposer de données comparables concernant leurs structures, activités, performances et compétitivité.

Les dispositions de cette proposition s'inspirent largement du dispositif français des statistiques structurelles ; les informations à transmettre sont proches de celles qui sont collectées annuellement par l'INSEE auprès des entreprises ;

- **la proposition E 463** vise à mettre en oeuvre un quatrième programme d'action communautaire dans le domaine de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail. Le troisième programme, entré en vigueur en 1988, a porté sur les aspects sociaux du marché intérieur et a débouché sur une importante législation communautaire ayant pour objet l'amélioration générale de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail. La proposition de décision E 463 porte sur l'élaboration de mesures n'ayant pas de caractère normatif (notes d'orientation et matériel d'information, d'éducation et de formation), ainsi que sur le programme SAFE destiné à améliorer la sécurité, l'hygiène et la santé au travail, en particulier dans les

petites et moyennes entreprises. La mise en oeuvre de ce texte n'appellera en France aucune mesure de transposition.

La proposition E 463 est fondée sur l'article 235 du Traité de Rome qui confère au Conseil, statuant à l'unanimité, le droit d'adopter des dispositions dans des domaines pour lesquels la Communauté n'est pas dotée de pouvoir d'action, si ces dispositions apparaissent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ;

- **la proposition E 466** tend à modifier de manière formelle un règlement de 1994 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part des pays non membres de la Communauté. Ce règlement contenait en effet des erreurs de traduction, que la proposition E 466 doit permettre de corriger ;

- **la proposition E 475** vise à amender l'article VII de la convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique et des Belts, dite convention de Gdansk.

Cet amendement est destiné à modifier le mode de partage entre les Etats contractants du budget de fonctionnement du secrétariat permanent de la Commission internationale des pêches de la Baltique. La proposition E 475 prévoit de substituer à un partage à parts égales une formule de répartition qui serait, pour partie, proportionnelle au total admissible des captures alloué aux Etats contractants.

Cet amendement porte la quote-part de la Communauté de 24.000 dollars à 40.000 dollars ;

- **la proposition E 476** est destinée à actualiser le règlement établissant le code des douanes communautaires. Outre la transposition de certains résultats de l'Uruguay Round dans la réglementation douanière communautaire, le document prévoit des allègements de formalités, ainsi que des modifications tendant à renforcer l'efficacité de la mise en oeuvre des instruments dou-

niers. La procédure de co-décision étant applicable, la proposition E 475 ne pourra être adoptée qu'avec l'accord du Parlement européen ;

- **la proposition E 477** a pour objet d'autoriser l'Italie à continuer à appliquer, jusqu'au 31 décembre 1996, une réduction du taux d'accise sur les huiles minérales utilisées comme combustibles pour la production d'alumine en Sardaigne.

L'octroi de cette dérogation est subordonné au respect par l'Italie des taux d'accises minimaux sur les huiles minérales prévus par le droit communautaire, afin d'éviter des distorsions de concurrence ;

- **la proposition E 479** vise à autoriser le Royaume de Suède à continuer, jusqu'au 31 décembre 1996, à :

- exonérer de droits d'accise l'essence et le kérosène utilisés dans l'aviation de tourisme privé ;

- appliquer à l'essence sans plomb des taux d'accise différenciés correspondant à différentes catégories environnementales ;

- **la proposition E 481** a pour objet la signature et le dépôt d'une déclaration d'application provisoire de l'accord international sur les céréales de 1995. Cet accord est destiné à remplacer l'accord international sur le blé de 1986 qui est arrivé à expiration le 30 juin dernier.

L'accord international sur les céréales de 1995 comprend deux instruments juridiques distincts :

- une convention sur le commerce des céréales ayant pour objet de favoriser la coopération internationale dans tous les aspects du commerce des céréales, de développer le commerce international des céréales et de contribuer à la stabilité de ce marché ;

- une convention relative à l'aide alimentaire, qui reprend l'objectif fixé par la conférence mondiale de l'alimentation, à savoir d'apporter chaque année aux pays en développement une aide alimentaire d'au moins 10 millions de tonnes de céréales ;

- **la proposition E 482** modifie le règlement relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

La portée de ce texte est limitée puisqu'il vise uniquement à réduire les prix d'entrée des cerises acides figurant dans la nomenclature combinée, prix qui servent au classement tarifaire des produits importés et à la détermination des droits à l'importation applicables ;

- **la proposition E 485** fait suite à l'expiration, le 28 février 1995, du protocole financier du septième FED (Fonds européen de développement) pour les Etats ACP.

La mise en place du huitième FED n'étant pas achevée, ce document prévoit des mesures transitoires applicables à partir du 1<sup>er</sup> mars 1995.

Ces mesures sont destinées à permettre l'utilisation, jusqu'à épuisement, des reliquats du septième FED affectés à SYSMIN (facilité de financement spéciale), à STABEX (qui garantit les revenus des Etats exportateurs en cas de pertes de recettes par rapport à la moyenne des années précédentes), aux aides d'urgence et aux aides aux réfugiés ;

- **la proposition E 486** est relative à la conclusion d'un accord de coopération entre la Communauté européenne et le Canada dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle.

Ce programme de coopération est destiné à renforcer la compréhension linguistique et culturelle entre les peuples de la Communauté européenne et du Canada, à développer la mobilité des étudiants, à encourager l'échange de compétences, à constituer des partenariats regroupant des institutions d'enseignement supérieur et de formation professionnelle.

Cette coopération est prévue pour une durée de cinq ans ; 3.240.000 écus sont affectés à la réalisation des actions engagées dans son cadre.

Un programme similaire, concernant la coopération

entre la Communauté et les Etats-Unis, a été examiné par la délégation en juillet dernier et se trouve en instance devant le Conseil ;

- **les propositions E 489 et E 492** sont relatives aux possibilités de pêche au large respectivement de Madagascar et de la Guinée-Bissau, et à la contrepartie financière accordée par la Communauté à ces deux Etats en échange des droits de pêche qu'elle reçoit.

La délégation a déjà été amenée, à plusieurs reprises, à examiner des textes de même nature qui relèvent de la mise en oeuvre de la politique commune de la pêche ;

- **la proposition E 490** tend à prolonger jusqu'au 31 décembre 1995 six contingents tarifaires ouverts pour certains produits par l'Autriche dans le cadre du GATT avant son adhésion à la Communauté. Les négociations concernant l'intégration des contingents autrichiens aux contingents communautaires n'étant pas terminées pour ces produits, le régime en vigueur serait provisoirement maintenu. Il est à noter que les contingents en cause portent sur des quantités réduites ;

- **la proposition E 491**, de même nature que le document E 490, tend à permettre l'importation à droit nul de 4.400 tonnes de champignons originaires de Chine afin de tenir compte des engagements pris par l'Autriche, la Finlande et la Suède dans le cadre du GATT avant leur adhésion à la Communauté. Ce contingent est ouvert dans l'attente du résultat des négociations sur l'adaptation des concessions commerciales communautaires en fonction du récent élargissement de l'Union.

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, en l'état de ses informations, de ne pas intervenir au sujet des propositions d'acte E 455, E 456, E 457, E 463, E 466, E 475, E 476, E 477, E 479, E 481, E 482, E 485, E 486, E 489, E 490, E 491 et E 492.**

**Mercredi 25 octobre 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a tout d'abord procédé à un bref échange de vues sur l'organisation de ses travaux.

**M. Charles Metzinger** a souhaité que la délégation adopte un jour fixe pour ses réunions, afin d'éviter autant que possible la coïncidence de ses réunions avec celles des commissions.

**M. Yves Guéna** a précisé que le groupe de réflexion qu'il animait sur la réforme du règlement du Sénat avait terminé ses travaux et qu'il proposerait que les réunions de commission aient lieu en principe le mercredi matin ; il a estimé que, en pratique, il resterait inévitable que les commissions tiennent d'autres réunions que celles du mercredi matin.

En réponse à une suggestion de **M. Christian de La Malène, M. Jacques Genton, président**, a alors indiqué qu'il s'efforcerait désormais de réunir la délégation le mercredi dans la deuxième partie de l'après-midi, sous réserve des contraintes propres aux auditions.

Puis la délégation a procédé à l'examen des **propositions d'actes communautaires E 443, E 445, E 450, E 462, E 478, E 483, E 467, E 471, E 487, E 472, E 474, E 480, E 484, E 488, E 493, E 494, E 495, E 496 et E 498.**

**M. Jacques Genton** a tout d'abord présenté la **proposition E 443**. La délégation avait réservé sa position sur ce texte, lors de sa réunion du 19 juillet, afin de disposer d'informations plus complètes. Il s'agit d'une nouvelle version du projet de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, dite "taxe CO<sub>2</sub>". Après les réactions négatives qui avaient accueilli sa première proposition en 1992, la Commission propose d'introduire une phase transitoire pour la mise en place de la taxe sur l'énergie. Pendant cette période, les Etats membres pourraient fixer librement les taux de la taxe produit par produit. Le Conseil serait appelé à sta-



tuer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000 sur les modalités du régime de la taxation harmonisée. Ce texte ne devrait pas être adopté prochainement, compte tenu des problèmes complexes qu'il pose et des divergences majeures qui subsistent entre les Etats membres, ne serait-ce que sur l'assujettissement à la nouvelle taxe de l'hydro-electricité et de l'électricité d'origine nucléaire, alors que ces formes de production d'énergie ne génèrent pas de dioxyde de carbone et ne contribuent pas à l'effet de serre.

**M. Philippe François** a souligné l'importance de ce texte et a souhaité qu'il fasse l'objet d'un rapport et d'une proposition de résolution.

**M. Pierre Lagourgue** a insisté sur la situation particulière des départements d'outre-mer vis-à-vis de cette taxe. Compte tenu de leur insularité et de leur climat, ces départements ne subissent pas de retombées nocives dues au dioxyde de carbone et doivent donc, en tout état de cause, être exemptés de cette taxe : le principe de cette exemption avait été retenu dès 1991 : il doit être confirmé.

**M. Emmanuel Hamel** a demandé au profit de qui serait perçue la taxe.

**M. Jacques Genton, président**, a indiqué que le texte prévoyait que la taxe serait perçue, dans un premier temps, au profit des Etats, mais que l'intention de la Commission semblait être d'en faire ultérieurement un impôt communautaire.

**M. Christian de La Malène** a estimé à son tour que la création de cette taxe s'inscrivait en réalité dans la perspective de dégager une nouvelle ressource propre pour le budget communautaire.

**La délégation a alors désigné M. Philippe François pour présenter un rapport sur le document E 443.**

**M. Jacques Genton** a ensuite présenté la proposition E 445, relative à l'aide humanitaire. L'examen de ce texte avait, lui aussi, été précédemment réservé dans

l'attente d'informations supplémentaires. Au cours des quatre dernières années, l'aide humanitaire de la Communauté européenne a été multipliée par sept et a atteint 765 millions d'Ecus en 1994. Le document E 445 vise à doter d'une base juridique certaines lignes budgétaires qui en étaient jusqu'alors dépourvues. Elle envisage les objectifs et les critères de l'aide humanitaire, fixe les procédures de sa mise en oeuvre et définit enfin les procédures décisionnelles à suivre dans la mise en oeuvre des programmes d'aide humanitaire financés par la Communauté.

**M. Yves Guéna** a demandé si ce texte conduirait à une amélioration de la gestion de ces crédits, aujourd'hui discutée.

**M. Jacques Genton** a estimé que, en dotant d'une base juridique les lignes budgétaires consacrées à l'aide humanitaire, le texte entraînerait du moins une clarification juridique.

**M. Christian de La Malène**, tout en indiquant que le dépôt d'une proposition de résolution sur ce texte ne lui paraissait pas nécessaire, s'est déclaré réservé sur le principe de cette codification de l'aide humanitaire. Estimant très difficile de définir les besoins et impossible de les prévoir, il a exprimé la crainte que les dépenses d'aide humanitaire, une fois pourvues d'une base juridique, ne soient traitées comme d'autres formes de dépense et que les crédits soient alors affectés de manière systématique à des actions de faible utilité, ce qui rendrait périodiquement nécessaires des contributions exceptionnelles pour faire face aux urgences réelles ; il a conclu que le maintien d'un fonctionnement au coup par coup serait mieux adapté.

**M. Robert Badinter** a relevé que la proposition E 445 concernait la base juridique de l'aide humanitaire, non son montant, et a estimé qu'une définition claire de l'action humanitaire pourrait éviter précisément une affectation à des dépenses d'inégale utilité.

**La délégation a alors chargé M. Robert Badinter**

**de procéder à un examen plus approfondi de ce document**, afin de déterminer si une prise de position de la délégation pourrait être justifiée.

Puis **M. Jacques Genton** a présenté quatre propositions d'actes relevant de la politique sociale de la Communauté :

**La proposition E 450** transpose la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes selon laquelle toutes les formes de prestations offertes par les régimes professionnels de sécurité sociale constituent une rémunération au sens de l'article 119 du traité de Rome, qui pose le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Elle tend à supprimer, dans les régimes professionnels de sécurité sociale, les discriminations pouvant exister au détriment des travailleurs salariés de sexe masculin, notamment en matière d'âge de la retraite et de pension de réversion. En raison des contraintes financières qui pèsent sur les régimes sociaux, ce texte pourrait entraîner une égalisation vers le bas des différents régimes, à savoir la suppression des avantages consentis aux salariés de sexe féminin.

**Le document E 462** est une proposition modifiée de directive relative au détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Cette proposition de directive, en discussion depuis 1991, prévoit qu'en cas de prestation de services accomplie dans un Etat membre par un travailleur ressortissant d'un autre Etat de l'Union, il serait fait application de la législation du pays d'accueil en matière de taux minima de salaire, de congés, de conditions de travail de nuit et de travail posté, de conditions d'hygiène et de sécurité. La durée minimale de détachement au-delà de laquelle la législation du pays d'accueil s'appliquerait est fixée à un mois. Il convient de noter que les dispositions françaises applicables en la matière vont au-delà des exigences de la proposition de directive, puisque la législation française s'applique dès le premier jour de détachement du travailleur en France, sans condition de délai minimal. L'adoption de cette direc-

tive ne nécessiterait donc aucune transposition en droit français.

**La proposition E 478** vise à modifier les règlements communautaires relatifs à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Elle permet, en particulier, aux travailleurs détachés et aux membres de leur famille qui les accompagnent d'accéder à tous les soins de santé nécessaires au cours de séjours professionnels à l'intérieur de la Communauté. Ce texte a pour base juridique l'article 235 du traité de Rome qui confère au Conseil, statuant à l'unanimité, le droit d'adopter des dispositions dans des domaines pour lesquels la Communauté n'est pas dotée de pouvoir d'action, si ces dispositions apparaissent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté.

**Le document E 483**, également fondé sur l'article 235 du traité, prévoit l'établissement d'un quatrième programme d'action communautaire sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, pour la période 1996-2000. Ce programme est destiné à promouvoir le principe de l'égalité des chances dans l'élaboration et la mise en oeuvre de toutes les politiques et actions menées aux niveaux communautaires, national, régional et local. Ses objectifs sont de sensibiliser les acteurs de la vie économique et sociale au principe de l'égalité des chances, de promouvoir l'égalité des chances, de stimuler une politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les femmes et les hommes, de favoriser une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision et de renforcer les conditions d'exercice des droits à l'égalité. Une enveloppe globale de 60 millions d'Ecus serait affectée à ce programme.

**M. Jacques Genton, président**, a souligné que ces quatre textes posaient tant le problème de l'évolution de nos régimes sociaux, que celui de la mise en oeuvre du

principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, et paraissaient donc appeler un examen plus approfondi par la délégation.

**La délégation a alors désigné M. Charles Metzinger pour présenter un rapport sur ces quatre textes.**

Puis **M. Jacques Genton** a présenté la proposition **E 467**. Ce document s'inscrit dans le contexte de la libéralisation des services de télécommunications européennes qui devrait être complète en 1998. Il vise à créer un droit pour les opérateurs à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications, en fixant les droits et obligations des organismes interconnectés et en organisant les conditions de répartition des charges du service universel. Le cadre harmonisé d'interconnexion proposé sera caractérisé par l'application des principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination en matière de fourniture d'un réseau ouvert par la priorité accordée aux négociations commerciales entre les parties qui se connectent, sous réserve de certaines conditions qui doivent être fixées a priori par les autorités réglementaires nationales de télécommunications, et par la définition des responsabilités des autorités réglementaires nationales, conformément au principe de subsidiarité, y compris en ce qui concerne le règlement des conflits. Ce texte, qui relève de la procédure dite de co-décision, ne pourra être adopté qu'avec l'accord du Parlement européen.

**M. René Trégouët** a estimé que la libéralisation des télécommunications, compte tenu de leur enjeu économique et technique et de leur signification pour l'avenir des services publics, devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

**La délégation a alors désigné M. René Trégouët comme rapporteur de la proposition E 467.**

Puis **M. Jacques Genton** a présenté le document **E 471**. Ce texte tend à modifier deux directives relatives, d'une part, à l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et,

d'autre part, aux services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières. Il prévoit la création d'un comité des valeurs mobilières, composé des représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission, qui serait chargé de toutes les questions se rapportant aux directives relatives aux marchés des valeurs mobilières. Cette création s'accompagnerait du transfert du Conseil vers la Commission des compétences nécessaires pour procéder à certaines adaptations techniques des deux directives précitées. La Commission serait assistée dans cette tâche par le comité des valeurs mobilières. Cette proposition, relevant de la procédure dite de co-décision, ne pourra être adoptée qu'avec l'accord du Parlement européen.

**M. Emmanuel Hamel** a déploré qu'une fois de plus, un transfert de compétence s'effectue au détriment du Conseil.

**M. Jacques Genton, président,** a souligné que le texte apportait des garanties aux Etats membres en instituant un comité des valeurs mobilières de type " comité de réglementation ", qui accorde des pouvoirs importants à leurs représentants.

**La délégation a alors décidé de charger M. Emmanuel Hamel d'un examen plus approfondi de ce texte,** afin de déterminer si une prise de position de la délégation pourrait être justifiée.

Puis **M. Jacques Genton** a présenté les **propositions E 487 et E 472** portant sur les relations entre la Communauté et le Maroc dans le domaine de la pêche.

**La proposition E 487** vise à mettre fin, par anticipation, à l'accord de pêche CE-Maroc conclu en 1992 pour une période de quatre ans. Les parties sont, en effet, convenues d'y mettre un terme, après avoir constaté leur désaccord, le Maroc demandant une réduction substantielle des possibilités de pêche octroyées à la Communauté.

**La proposition E 472** est, elle, étroitement liée aux négociations engagées entre l'UE et le Maroc, en vue de la conclusion d'un nouvel accord de pêche. Elle vise à rétablir au profit des sardines d'origine marocaine, pour la période allant du 1er mai au 31 décembre 1995, le régime antérieur du contingent tarifaire communautaire. Cette concession commerciale est destinée à faire avancer les négociations qui se sont révélées très difficiles.

**M. Jacques Genton** a souligné que ces négociations s'étaient débloquées et paraissent aujourd'hui pratiquement achevées, malgré les réserves espagnoles.

**La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur les propositions E 472 et E 487.**

**M. Jacques Genton** a ensuite présenté la proposition de directive E 474 visant à mettre en oeuvre une politique communautaire des services postaux, en vue de les adapter aux exigences du marché unique et d'accroître leur efficacité. Cette proposition a pour principaux objectifs de garantir un service universel postal de bonne qualité dans le territoire de l'Union, fourni à des prix abordables pour tous les utilisateurs, d'instaurer graduellement une concurrence plus grande sur le marché postal, d'établir des normes de qualité de service, de développer une politique d'harmonisation des normes techniques et de définir le régime des autorités nationales de réglementation. La proposition de directive fixe le champ et le mode de financement du service universel postal. Elle prévoit la faculté pour les Etats membres de réserver au prestataire du service universel postal la collecte, le transport, le tri et la distribution des objets de correspondance domestiques dans des limites de poids (350 g) et de prix (5 fois le tarif de base). Si cela s'avèrait nécessaire pour préserver l'équilibre financier du prestataire du service universel, chaque Etat pourrait, de surcroît, réserver au profit de ce dernier, la distribution du courrier transfrontalier entrant et le publipostage jusqu'au 31 décembre 2000, cette échéance pouvant être reportée à l'initiative de la seule Commission. Cette proposition de directive fait

l'objet d'une procédure dite de co-décision et requiert donc l'accord du Parlement européen.

**M. René Trégouët** a mis l'accent sur l'ampleur des enjeux de ce texte pour l'avenir du service public et pour l'aménagement du territoire, tout en soulignant que l'évolution technologique appelait en tout état de cause une adaptation.

**M. Gérard Delfau** a estimé que, dans l'ensemble que constituent les grandes entreprises publiques, les services postaux semblaient avoir été abordés avec plus de prudence que d'autres secteurs et avoir fait l'objet de propositions plus favorables à l'avenir du service public. Il a souhaité que la délégation intervienne dans ce dossier pour appuyer cette tendance.

**M. René Trégouët** a relevé que ce texte posait notamment les questions de la définition du service universel et du degré d'ouverture à la concurrence.

**La délégation a alors désigné M. Gérard Delfau pour présenter un rapport sur la proposition E 474.**

Puis, **M. Jacques Genton** a présenté le document **E 480.**

Cette proposition de règlement prévoit l'adoption de dispositions en matière d'aide à la construction navale, la directive en vigueur arrivant à expiration le 31 décembre prochain. Elle tend à introduire en droit communautaire les dispositions de l'accord conclu, dans le cadre de l'OCDE, entre la Communauté européenne et certains pays tiers, sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes, accord qui instaure une discipline stricte en matière d'aides. Le texte définit les aides qui, sous certaines conditions, sont compatibles avec le marché commun : il s'agit des aides à la recherche et au développement, des aides à caractère social liées à la fermeture de chantiers, des crédits à l'exportation de navires en application de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation de navires et les crédits intérieurs à des conditions



équivalentes à celles de cet arrangement. Les aides à la restructuration sont interdites, à l'exception de celles accordées en Belgique, en Espagne et au Portugal.

Il convient de souligner que la prise d'effet de cette proposition de règlement, fixée au 1er janvier 1996, n'est pas subordonnée à l'entrée en vigueur de l'accord OCDE qui n'interviendra qu'après sa ratification par toutes les parties signataires. En conséquence, les Etats membres de la Communauté encourent le risque d'être liés par des obligations qui ne s'imposeraient pas aux autres pays signataires de l'accord.

**La délégation a chargé M. Lucien Lanier d'étudier l'éventualité du dépôt d'une proposition de résolution sur ce texte.**

Puis, **M. Jacques Genton** a présenté la **proposition E 484**, relative à une action spéciale de coopération financière en faveur de la Turquie, liée à la mise en oeuvre de la phase définitive de l'Union douanière entre la Communauté européenne et la Turquie. La Communauté contribuerait ainsi financièrement à l'adaptation de l'économie turque à l'Union douanière. Cette adaptation passerait par un renforcement des structures économiques et sociales turques et par le développement de la coopération entre les Etats membres et la Turquie. Sur une période de cinq ans, 375 millions d'Ecus seraient alloués à cette action.

**La délégation a décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 484.**

Puis **M. Jacques Genton** a présenté le **document E 488**. Celui-ci est en réalité un corrigendum de la proposition E 470 (déjà examinée par la délégation) relative à la conclusion par les Communautés européennes d'un accord commercial intérimaire avec la Fédération de Russie, la Communauté européenne de l'énergie atomique ayant été alors omise du projet de décision de la Commission. Ce texte de portée rédactionnelle a déjà été adopté et publié et n'appelle donc pas d'intervention de la délégation.

**M. Jacques Genton** a ensuite présenté le **document E 493**. Cette proposition de directive s'inscrit dans la perspective de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union. Elle a pour objet de conférer aux ressortissants d'Etats tiers légalement présents sur le territoire d'un Etat membre, le droit de se rendre sur le territoire des autres Etats de l'Union pour un séjour de courte durée (" droit de voyager "). Elle ne concerne pas la première entrée dans la Communauté d'un ressortissant d'un pays tiers et n'affecte pas les dispositions communautaires ou nationales applicables aux ressortissants de pays tiers, relatives d'une part au séjour autre que de courte durée et, d'autre part, à l'accès à l'emploi et aux activités indépendantes.

**M. Jacques Genton, président**, a souligné la connexité de ce texte avec les problèmes de l'application des accords de Schengen.

**La délégation a alors chargé M. Paul Masson de préparer, en son nom, une proposition de résolution sur le document E 493.**

Puis **M. Jacques Genton** a présenté la **proposition E 494**, qui vise à réduire les taux de droits de douane applicables à l'intérieur des contingents tarifaires institués, par la Communauté, pour certains produits agricoles, à la suite des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay. Il a indiqué qu'il s'agissait de mesures de portée réduite et d'application transitoire.

**M. Emmanuel Hamel** a estimé nécessaire de procéder à un examen plus précis.

**La délégation l'a alors chargé de lui faire une communication sur le document E 494 lors de sa prochaine réunion.**

**M. Jacques Genton** a ensuite présenté la **proposition E 495**, qui a pour objet de modifier les accords agricoles préférentiels conclus par la Communauté avec l'Islande, la Norvège et la Suisse, pour tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de l'Autriche, de la Fin-

lande et de la Suède. Ces modifications consistent, pour l'essentiel, en une extension à la Communauté élargie des concessions agricoles qui existaient entre la Communauté des douze et les trois pays tiers en cause, ainsi qu'en la reprise, dans la mesure du possible, des concessions qui existaient entre les trois nouveaux Etats membres et ces pays tiers.

**La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur le document E 495.**

Puis, **M. Jacques Genton** a présenté le document **E 496**. Cette proposition concerne le contingent tarifaire communautaire existant pour le rhum, le tafia et l'arak originaires des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il vise à augmenter le volume de ce contingent pour tenir compte de celui ouvert pour le rhum originaire des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) au titre du second semestre 1995.

**M. Daniel Millaud** a estimé que l'existence d'un contingent d'importation pour le rhum originaire des PTOM était une atteinte aux principes du marché commun. Il a cependant précisé qu'il ne jugeait pas nécessaire que le Sénat prenne position sur ce texte.

**La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur la proposition E 496.**

Enfin, **M. Jacques Genton** a présenté le document **E 498**. Cette proposition est relative à l'ouverture et au mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour le rhum des Etats ACP. Il fixe, pour la période allant du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1996, la quantité de rhum originaire des Etats ACP qui serait exemptée de droits de douane. Il s'agit d'un texte de portée relativement réduite : cette proposition devant être adoptée lors du Conseil des ministres de l'Union européenne et des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique des 3 et 4 novembre prochain, le gouvernement a demandé à la délégation de se prononcer sur celui-ci avant le 23 octobre 1995.

**M. Jacques Genton, président**, a précisé que, compte tenu de l'urgence et de la portée limitée de ce texte, il avait eu recours à la procédure que la délégation avait définie pour les cas d'urgence et avait indiqué au gouvernement qu'il paraissait acceptable que ce texte soit adopté sans que le délai d'un mois prévu pour permettre au Parlement français de se prononcer soit respecté.

**M. Pierre Lagourgue** a déploré que le calendrier communautaire ne permette pas en l'occurrence à la délégation d'intervenir utilement, et a souligné que ce texte était contraire aux intérêts des producteurs des DOM. Il a annoncé qu'il ferait part au ministre chargé des affaires européennes de son regret que l'on ait recouru à la procédure d'urgence à propos de ce texte.

Puis, la délégation a procédé à **un échange de vues sur ses futures activités**.

Elle a demandé à **M. Yves Guéna**, chargé du suivi de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, de présenter l'état d'avancement des différents travaux menés en vue de cette conférence, et d'analyser, dès qu'elles seront connues, les conclusions du groupe de réflexion composé de représentants personnels des ministres des affaires étrangères des Quinze et présidé par M. Westendorp.

En réponse à une intervention de **M. Daniel Millaud**, **M. Yves Guéna** a confirmé que le problème de l'adaptation du régime des PTOM serait pris en compte dans son rapport.

La délégation a ensuite chargé **M. Denis Badré** de poursuivre le travail d'évaluation entrepris par M. Jacques Golliet sur les conséquences économiques du futur élargissement de l'Union européenne aux pays associés d'Europe centrale et orientale, principalement en ce qui concerne les politiques communes.

Puis, **M. Charles Metzinger**, qui avait été chargé d'étudier le problème du statut social et fiscal des travailleurs frontaliers, notamment au sujet de l'application

de la cotisation sociale généralisée (CSG), a indiqué qu'il jugeait souhaitable de différer une éventuelle prise de position de la délégation, cette question ayant été portée devant la Cour de justice des Communautés, et qu'il se limiterait à une communication à la délégation, lors de sa prochaine réunion, sur l'état de ce dossier.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

**Jeudi 26 octobre 1995 - Présidence de M. Marcel Lesbros, sénateur, président d'âge, puis de M. Bernard Barbier, sénateur, président.** La délégation a élu président **M. Bernard Barbier.**

Elle a ensuite élu **vice-présidents MM. Bernard Hugo, Marcel Lesbros, Georges Mouly et René Régnauld, et secrétaires MM. Jacques Braconnier et Louis Minetti.**

**M. Bernard Barbier, président,** a rappelé qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la délégation était chargée d'informer le Sénat sur " l'élaboration et l'exécution des plans ". Depuis 1992, en l'absence de plan national, les activités de la délégation se sont cantonnées dans le domaine de la prospective économique, en liaison avec les travaux du commissariat général du Plan. Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de réviser les procédures de la planification et de réformer la loi du 29 juillet 1982.

**M. Bernard Barbier, président,** a souligné que le rôle et la mission de la délégation étaient ainsi liés aux résultats des réflexions en matière de planification actuellement menées par le Gouvernement.

**M. Jacques Braconnier** a rappelé que la procédure des contrats de plan Etat-régions était encore en vigueur, mais a regretté qu'un plan national n'assure par la cohérence d'ensemble de la contractualisation régionale avec le schéma national d'aménagement du territoire.

**M. Marcel Lesbros** a également souligné que les consultations sur le schéma national d'aménagement du territoire méritaient de s'insérer dans le cadre d'une planification nationale.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 30 OCTOBRE AU  
4 NOVEMBRE 1995**

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Jeudi 2 novembre 1995**

*à 10 heures*

Salle n° 263

- Audition de M. Jean Arthuis, Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, sur le projet de loi de finances pour 1996.

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

**Mardi 31 octobre 1995**

*à 16 heures*

Salle n° 216

- Audition de M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération.



**Commission des Affaires sociales**

**Mardi 31 octobre 1995**

*à 16 heures*

Salle 213

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Bimbenet sur le projet de loi de finances pour 1996 (logement social)

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 30 (1995-1996) de M. Alain Vasselle, tendant à modifier l'octroi de l'article 189-2 du code de la famille et de l'aide sociale.

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

**Mardi 31 octobre 1995**

*à 10 heures*

Salle n° 207

- Nomination d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 31 (1995-1996), présentée par M. Philippe Marini, tendant à améliorer l'information des actionnaires et à prévenir les délits d'initiés en matière d'options de souscription ou d'achat d'actions.

- Suite de l'examen de l'avis de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 2 (1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.