

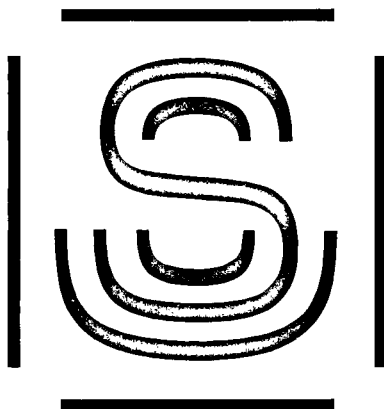
LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 8 - SAMEDI 25 NOVEMBRE 1995

SESSION ORDINAIRE 1995-1996



SOMMAIRE

Affaires culturelles	1259
Affaires économiques	1307
Affaires étrangères	1347
Affaires sociales	1361
Finances	1395
Lois	1409
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1449
Programme de travail pour la semaine du 27 novembre au 2 décembre 1995	1471

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Projet de loi de finances pour 1996	
• <i>Tableau récapitulatif des positions adoptées par la commission des finances, saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis</i>	1251
 Affaires culturelles	
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Enseignement scolaire.....	1259
. Enseignement technique.....	1266
. Recherche scientifique et technique.....	1271
. Francophonie.....	1278
. Environnement.....	1283
. Enseignement supérieur.....	1293
. Presse écrite.....	1300
 Affaires économiques	
• <i>Nominations de rapporteurs</i>	1324
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen de rapports pour avis	
. Ville.....	1307
. Industrie.....	1313

	Pages
	—
. Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat	1317
. Agriculture	1325
. Technologies de l'information et de la Poste	1336
- Examen définitif des rapports pour avis	1345
Affaires étrangères	
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Affaires étrangères	1347
. Relations culturelles extérieures et francophonie	1350
. Coopération	1356
- Audition de M. Henri Conze, délégué général pour l'armement	1359
Affaires sociales	
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Politique de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion	1361
. Santé publique et services communs	1369
. Rapatriés	1379
. Protection sociale	1382
. Anciens combattants et victimes de guerre	1391
• <i>Sécurité sociale - Projets de réforme de la protection sociale</i>	
- Communication	1382
Finances	
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Examen des amendements aux articles de la première partie	1395

	Pages
	—
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1407
• <i>Organisme extraparlamentaire - Comité des finances locales</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1407
Lois	
• <i>Règlement du Sénat - Modification du Règlement (Ppr n° 66)</i>	
- Examen des amendements	1409
- Suites.....	1417
• <i>Projet de loi de finances pour 1996</i>	
- Audition de M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur	1411
- Examen de rapports pour avis :	
. Intérieur, réforme de l'État, décentralisation et citoyenneté :	
- Police et sécurité.....	1418
- Décentralisation	1425
- Sécurité civile.....	1436
. Outre-mer :	
- Départements d'outre-mer	1440
- Territoires d'outre-mer.....	1442
• <i>Groupe de travail - Mode de scrutin régional</i>	
- Nomination des membres	1417
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national des services publics départementaux et communaux</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1417

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

• <i>Europe - Politique sociale - Acte communautaire</i>	
- <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- Dépôt d'une proposition de résolution.....	1449
- <i>E 462 - Proposition modifiée du Conseil</i>	
Détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service - Communication	1452
- <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 - Communication	1454
- <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) - Communication	1455
• <i>Contribution sociale généralisée et droit communautaire</i>	
- Communication.....	1458
• <i>Europe - Télécommunications</i>	
- Présentation d'un projet de rapport d'information.....	1463
- Présentation d'une proposition de résolution	1470
Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 27 novembre au 2 décembre 1995	1471

- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996 -

**RÉCAPITULATIF, ACTUALISÉ AU 26 NOVEMBRE 1995,
DES POSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS**

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
I. BUDGETS CIVILS					
A. BUDGET GÉNÉRAL					
- AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION					
. Affaires étrangères	16.11.95	Adoption	Etrangères	22.11.95	Favorable
. Relations culturelles, scientifiques et techniques			Culturelles	15.11.95	Favorable
. Relations culturelles extérieures et francophone			Etrangères	22.11.95	Favorable
. Affaires européennes	14.11.95	Adoption			
. Coopération	16.11.95	Adoption	Etrangères	22.11.95	Favorable
. Francophonie			Culturelles	22.11.95	Favorable
- AGRICULTURE, PÊCHE ET ALIMENTATION ET ART. 60	16.11.95	Adoption			
. Agriculture	16.11.95	Réservé	Economiques	22.11.95	Favorable
. Pêche			Economiques	16.11.95	Favorable
. Industries agricoles et alimentaires			Economiques	26.10.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS					
I.- Urbanisme et services communs	25.10.95	Adoption			
. <i>Urbanisme</i>			Economiques	15.11.95	Favorable
. <i>Ville</i>	17.11.95	Adoption	Economiques	21.11.95	Favorable
II.- Transports :					
. Transports terrestres et art. 61	15.11.95	Adoption	Economiques	16.11.95	Favorable
. Routes et sécurité routière	09.11.95	Adoption			
. <i>Routes et voies navigables</i>			Economiques	14.11.95	Favorable
. Transport aérien et Météorologie et art. 62 et 63	07.11.95	Adoption			
	07.11.95	Adoption			
III.- Aménagement du territoire	26.10.95	Adoption	Economiques	16.11.95	Favorable
. <i>Aménagement rural</i>			Economiques	14.11.95	Favorable
IV.- Mer			Economiques	15.11.95	Favorable
. <i>Marine marchande</i>	08.11.95	Adoption			
. <i>Ports maritimes</i>	08.11.95	Adoption			
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE ET ART. 64	09.11.95	Adoption			
. <i>Anciens combattants</i>	09.11.95	Adoption	Sociales	23.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET ART. 52 . ET LIGNES 46 ET 47 DE L'ETAT E ANNEXÉ À L'ART. 48	15.11.95	Adoption	Culturelles	15.11.95	Favorable
- CULTURE <i>. Cinéma - Théâtre dramatique</i>	15.11.95	Adoption	Culturelles Culturelles	15.11.95 15.11.95	Favorable Favorable
- ÉCONOMIE ET FINANCES . Charges communes et art. 65 . Services financiers	17.11.95 16.11.95	Adoption Adoption			
- ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INSERTION PROFESSIONNELLE I.- Enseignement scolaire et art. 67 et 68 . <i>Enseignement technique</i> . <i>Enseignement agricole</i> II.- Enseignement supérieur III.- Recherche . <i>Recherche scientifique et technique</i>	16.11.95 16.11.95 08.11.95	Adoption Adoption Adoption	Culturelles Culturelles Culturelles Culturelles Economiques Culturelles	21.11.95 21.11.95 16.11.95 22.11.95 08.11.95 22.11.95	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- ENVIRONNEMENT	09.11.95	Adoption	Culturelles Economiques	22.11.95 14.11.95	Favorable Favorable
- FONCTION PUBLIQUE	26.10.95	Adoption			
- INDUSTRIE			Economiques	21.11.95	Favorable
. Commerce extérieur	25.10.95	Adoption	Economiques	15.11.95	Favorable
. Industrie	09.11.95	Adoption	Economiques Economiques	09.11.95	Favorable
. Energie			Economiques	08.11.95	Favorable
. Consommation et concurrence					
- INTÉGRATION ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	17.11.95	Adoption	Sociales	22.11.95	Favorable
- INTÉRIEUR, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ					
. Sécurité	14.11.95	Adoption	Lois	22.11.95	Favorable
. Police et sécurité			Lois	22.11.95	Favorable
. Sécurité civile			Lois	22.11.95	Favorable
. Collectivités locales et Décentralisation	09.11.95	Réservé (fin de l'examen de la première partie)			
- JEUNESSE ET SPORTS	09.11.95	Adoption	Culturelles	16.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- JUSTICE <i>. Services généraux</i> <i>. Administration pénitentiaire</i> <i>. Protection judiciaire de la jeunesse</i>	08.11.95	Adoption	Lois Lois Lois	15.11.95 15.11.95 15.11.95	Favorable Favorable Favorable
- LOGEMENT <i>. Logement</i> <i>. Logement social</i>	25.10.95	Réservé (fin de l'examen de la première partie)	Economiques Sociales	08.11.95	Favorable
- OUTRE-MER <i>. Outre-mer</i> <i>. DOM-TOM</i>	14.11.95	Adoption	Economiques Sociales Lois Lois	16.11.95 25.10.95 22.11.95 22.11.95	Favorable Favorable Favorable Favorable
- PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, COMMERCE ET ARTISANAT ET ART. 66	07.11.95 07.11.95	Adoption Adoption	Economiques	21.11.95	Favorable
- PRESSE <i>. Presse écrite</i>	25.10.95	Adoption	Culturelles	22.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- SANTÉ PUBLIQUE ET SERVICES COMMUNS <i>. Protection sociale</i> <i>. Santé publique et services communs</i>	17.11.95	Adoption	Sociales Sociales	23.11.95 23.11.95	Favorable Favorable
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE I.- Services généraux II.- Secrétariat général de la défense nationale III.- Conseil économique et social IV.- Plan	25.10.95 08.11.95 09.11.95 09.11.95	Adoption Adoption Adoption Adoption	Economiques	26.10.95	Favorable
- RAPATRIÉS	09.11.95	Adoption	Sociales	22.11.95	Favorable
- SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS	17.11.95	Adoption			
- TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET POSTE <i>. Postes et télécommunications</i>	25.10.95	Adoption	Economiques	22.11.95	Favorable
- TOURISME	07.11.95	Adoption	Economiques	15.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION ET ART. 69 . Politique familiale . Politique en faveur des personnes âgées . Politique en faveur des handicapés . Travail et emploi . Formation professionnelle	18.10.95	Adoption			
	18.10.95	Adoption			
			Sociales	28.11.95	
			Sociales	28.11.95	
			Sociales	28.11.95	
			Sociales	29.11.95	
		Sociales	29.11.95		
B. BUDGETS ANNEXES . Aviation civile <i>Aviation civile et transport aérien</i> . Journaux officiels . Légion d'honneur, ordre de la Libération . Monnaies et médailles . Prestations sociales agricoles <i>Budget annexe des prestations sociales agricoles</i>	07.11.95	Adoption	Economiques	15.11.95	Favorable
	15.11.95	Adoption			
	18.10.95	Adoption			
	26.10.95	Adoption			
	16.11.95	Adoption	Sociales	15.11.95	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
II. DÉFENSE					
. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et art. 36	09.11.95 09.11.95	Adoption Adoption			
. Dépenses ordinaires et art. 35 et état D annexé à l'article 37	09.11.95 09.11.95	Adoption Adoption			
. Nucléaire, espace et services communs			Etrangères	08.11.95	Favorable
. Gendarmerie			Etrangères	15.11.95	Favorable
. Forces terrestres			Etrangères	15.11.95	Favorable
. Air			Etrangères	15.11.95	Favorable
. Marine			Etrangères	08.11.95	Favorable
III. AUTRES DISPOSITIONS					
Comptes spéciaux du Trésor (Art. 40 à 47)	09 et 17.11.95	Adoption			

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 21 novembre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Bernadaux sur les crédits de l'enseignement scolaire pour 1996.

Après avoir rendu hommage à son prédécesseur, M. Pierre Vallon, **M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1996 s'élevait à un peu plus de 273 milliards de francs et progressait de 4,3 % par rapport à 1995. Le fait, a-t-il souligné, que les moyens augmentent alors que le contexte budgétaire est extrêmement tendu et que les effectifs scolarisés diminuent, traduit la priorité accordée par le Gouvernement à l'éducation. Prioritaire, le budget de l'enseignement scolaire peut être aussi présenté comme un budget responsable : les mesures nouvelles reçoivent un renfort important dans la mise en oeuvre des orientations à travers des redéploiements. On le remarque tout particulièrement dans la traduction budgétaire de la loi de programmation du nouveau contrat pour l'école puisque, sur les 1.149 millions de francs de crédits et les 2.716 postes prévus pour la tranche 1996, les mesures nouvelles ne portent que sur un peu plus de 334 millions de francs de crédits et 1.185 postes. L'apport des redéploiements doit permettre de financer toutes les mesures prévues pour 1996 à l'exception de deux d'entre elles : les études dirigées en 5ème, dont les crédits ont été revus à la baisse, et le don d'ouvrages fondamentaux qui n'est pas financé.

Pour 1996, a poursuivi le rapporteur pour avis, la mise en oeuvre du nouveau contrat pour l'école concerne princi-

palement la poursuite de l'effort d'abaissement à 25 élèves de l'effectif moyen des classes de maternelle en zones d'éducation prioritaire, la rénovation du collège avec, notamment, l'introduction de l'option latin en 5ème (1.000 postes sont créés à cet effet dont 200 par transformation d'heures supplémentaires), les crédits d'équipement et de fonctionnement pour l'enseignement des options rares et langues vivantes, le renforcement de la présence d'adultes dans les établissements scolaires, l'augmentation du nombre des personnels médico-sociaux (création de 150 postes).

M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis, s'est par ailleurs réjoui de la réalisation de certains engagements comme le maintien du moratoire sur les écoles rurales, la création de quinze observatoires départementaux d'observation des flux scolaires, la majoration -de 50 millions de francs- des crédits du fonds social collégien, la poursuite des opérations de transformation en emplois des heures supplémentaires et de la baisse du nombre des maîtres auxiliaires, l'amélioration des perspectives de carrière et la revalorisation de certaines fonctions, comme celles des personnels de direction de l'enseignement secondaire. Il a souhaité que les directeurs d'écoles puissent eux aussi bénéficier, à l'avenir, de mesures plus favorables.

Le rapporteur pour avis a ensuite insisté sur quatre chantiers du nouveau septennat.

Le premier concerne le référendum sur l'école. **M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'une consultation nationale sur l'institution scolaire était nécessaire ; il a estimé que la formule du référendum présentait pour cette consultation des avantages, comme l'élargissement du débat et le dépassement des intérêts catégoriels, mais qu'elle serait délicate à mettre en oeuvre et qu'il convenait, notamment, d'éviter l'affrontement quand le but recherché était la réconciliation de l'école et la nation. C'est pourquoi il a jugé indispensable la phase de réflexion et de consultation actuellement confiée à la commission Fauroux.

Le deuxième point abordé par le rapporteur pour avis est celui de l'aménagement des rythmes scolaires. **M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il posait deux problèmes fondamentaux :

Le premier est celui de l'animation et de l'encadrement des activités sportives, culturelles et d'éveil qui seraient proposées l'après-midi en complément des apprentissages fondamentaux réservés aux heures de la matinée, et s'analyse en termes de qualité des activités offertes, de qualification des personnels et de conditions de sécurité.

Le second problème, qui est financier, intéresse au premier chef les collectivités locales. Les activités sportives, culturelles et d'éveil seront, pour l'essentiel, a souligné le rapporteur pour avis, à leur charge ; elles devront financer les salaires des animateurs, les équipements et les transports utilisés par les enfants pour se rendre aux diverses activités ; beaucoup de communes seront incapables de faire face à de telles dépenses, même dans le cadre intercommunal. Aussi convient-il de réfléchir aux solutions qui éviteront que la réforme des rythmes scolaires, si elle voit le jour, n'installe une inégalité choquante entre les communes ; dans l'expression " éducation nationale ", l'adjectif est essentiel.

Le troisième dossier examiné par **M. Jean Bernadaux, rapporteur pour avis**, est celui de la sécurité des établissements scolaires. Le rapporteur pour avis, après s'être félicité de l'installation de l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires, a insisté sur les problèmes de financement et de réglementation. Il a rappelé, concernant le financement, que des moyens importants avaient été à ce jour mobilisés. Les départements et les régions ont beaucoup dépensé pour les collèges et les lycées depuis qu'ils en ont reçu la charge ; l'Etat a mis à leur disposition en 1994 une enveloppe de 12 milliards de francs de prêts bonifiés à 2,5 % et a débloqué, pour les écoles, 2,5 milliards de francs de subventions sur cinq ans. Mais, a-t-il souligné, beaucoup reste à faire.

Il s'est intéressé, en particulier, aux difficultés que pourraient rencontrer les communes pour la rénovation du patrimoine scolaire du premier degré.

Puis, il a estimé que les textes applicables en matière de sécurité étaient mal adaptés, notamment en ce qui concernait les pouvoirs des chefs d'établissement qui disposent de peu de marge de manoeuvre mais voient leur responsabilité de plus en plus souvent engagée. Il s'est cependant réjoui que les garanties offertes par le dispositif prévu par la proposition de loi sur la responsabilité pénale des élus locaux puissent leur être étendues. Il a ensuite évoqué le projet de création de commissions consultatives locales du patrimoine scolaire chargées de recevoir et d'instruire les demandes urgentes des chefs d'établissement.

Le dernier chantier est celui de l'enseignement des langues vivantes. Pour ce qui concerne l'apprentissage linguistique dans le primaire, **M. Jean Bernadoux, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé les résultats obtenus, a estimé que la qualité de cet apprentissage était largement conditionnée par les moyens mis en oeuvre, notamment pour la formation et le perfectionnement des maîtres. Il a par ailleurs souligné que son efficacité dépendait de son articulation avec l'enseignement dispensé au collège et que la bonne transition n'avait sans doute pas été encore trouvée. Il a enfin déploré l'inégalité des enfants face à l'apprentissage linguistique, inégalité inhérente à la formule du volontariat pour les enseignants du cours élémentaire et au recours à l'initiative locale pour les expérimentations en cours moyen.

Il a comparé, s'agissant de l'enseignement des langues dans le secondaire, les ambitions affichées -notamment en ce qui concerne l'éventail théorique des langues offertes- et la modestie des résultats. Il a estimé que la pédagogie utilisée ne faisait pas une place assez large à l'expression orale des élèves et souhaité le rétablissement d'épreuves orales de langue au baccalauréat ; il a par ailleurs évoqué l'insuffisante diversification de la demande -l'anglais pré-

dominant largement en première langue et l'espagnol en seconde- et les moyens actuellement envisagés -comme la mise en réseaux des établissements et le recours à l'enseignement à distance- pour pallier l'insuffisance pratique de l'offre.

Le rapporteur pour avis a suggéré, en conclusion, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1996.

Un débat a suivi.

M. Robert Castaing, évoquant le problème de l'aménagement du territoire, a estimé que les classes de patrimoine devraient être regardées comme un moyen intelligent d'initiation à la vie rurale ; il a par ailleurs souligné que le recours aux lecteurs étrangers était sans doute la méthode la plus efficace pour l'initiation aux langues.

Mme Hélène Luc a jugé très insuffisantes les créations de postes dans le projet de budget pour 1996, notamment au regard du souci d'individualisation des enseignements et de la dégradation de la situation observée dans les collèges ; elle a déclaré que le référendum sur l'école n'apporterait aucune solution au problème des moyens et que, les décisions importantes et efficaces qui s'imposeraient n'étant actuellement pas prises, il s'ensuivait un sentiment de grande lassitude chez les parents d'élèves comme chez les enseignants ; elle a partagé les craintes exprimées par le rapporteur pour avis en ce qui concerne les risques d'inégalité entre les communes que pourrait comporter une réforme des rythmes scolaires ; elle a replacé les problèmes de financement posés par les travaux de sécurité dans les établissements scolaires dans le contexte d' " asphyxie financière " des départements ; elle a souligné, s'agissant de l'enseignement des langues, que la lourdeur des effectifs dans les classes jouait contre le développement de l'expression orale ; elle a enfin déploré l'insuffisance des crédits -alors qu'il aurait fallu changer d'échelle face à la très grande inquiétude des jeunes- la baisse du nombre des allocataires en IUFM, le recours aux

heures supplémentaires et le non respect de nombreux engagements, y compris ceux du " nouveau contrat pour l'école ".

M. Franck Sérusclat a évoqué la politique d'aménagement des rythmes scolaires de la commune de Saint-Fons, où 92 % des enfants suivent une activité d'éveil et plus de 72 % en suivent deux ; après avoir souligné que les communes pouvaient faire des choix différents en ce domaine, il a estimé que le débat actuel sur la prise en charge des activités sportives, culturelles et d'éveil était le même que celui du début du siècle pour le financement de l'enseignement ; il a jugé qu'au travers de l'idée d'un référendum sur l'éducation, l'on acceptait de considérer le Parlement comme inutile.

M. James Bordas, après s'être félicité de la progression des crédits de l'enseignement scolaire pour 1996, a rappelé que, même si beaucoup restait à faire, de grands progrès avaient été réalisés dans le domaine de la sécurité des bâtiments scolaires, notamment si l'on se réfère à l'état de vétusté du patrimoine transféré par l'Etat aux collectivités locales lors des lois de décentralisation ; il a estimé que les résultats chiffrés de l'initiation aux langues en cours moyen cités par le rapporteur pour avis -56 % des élèves concernés en CM2- étaient sans doute surestimés.

M. Philippe Richert s'est dit satisfait du projet de budget de l'enseignement scolaire avant de déclarer, s'agissant de l'aménagement des rythmes scolaires, que la diversification des expériences n'était pas forcément à rejeter et que le fait que l'éducation soit nationale ne signifiait pas nécessairement qu'elle doive être un " bloc uni " ; il a indiqué que les écoles primaires privées pouvaient bénéficier d'aides, même si ces dernières étaient encadrées par la loi ; il a insisté sur la question de l'efficacité de l'initiation aux langues vivantes en primaire, qu'il a estimé suspendue à un volume horaire et à des moyens suffisants et a souhaité qu'on procède à une évaluation ; il a demandé si la baisse des dotations pour les IUFM concer-

nait le montant des allocations ou le nombre des allocataires.

M. Jean Bernard, après avoir dit qu'il soutenait lui aussi le projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1996, est revenu sur le problème de l'efficacité de l'apprentissage linguistique en primaire, soulignant que les enseignants ne parvenaient souvent pas à distinguer, à l'entrée au collège, les enfants qui avaient bénéficié d'une initiation des débutants ; il a estimé, s'agissant de la sécurité des bâtiments scolaires, qu'on allait vers un perfectionnisme difficile à assumer par les collectivités locales.

Le président Adrien Gouteyron a déclaré, à propos du référendum sur l'éducation, que l'idée qui avait été avancée était surtout celle d'une consultation nationale, que la commission Fauroux n'était que le début de cette consultation et que le référendum ne se ferait pas sans l'association des Français dans leur ensemble ; il a souligné, s'agissant du problème de la sécurité des bâtiments scolaires -au sujet duquel il a rendu hommage aux travaux de la commission Schléret- que l'un des avantages de l'Observatoire national récemment créé était de montrer que l'Etat, qui a eu tendance à se désengager complètement après la décentralisation, continuait de se préoccuper des problèmes de sécurité ; il a par ailleurs distingué mise en sécurité et mise aux normes, précisant que pour les bâtiments existants, c'était la première qui était exigée.

Le rapporteur pour avis a ensuite apporté aux divers intervenants les précisions suivantes :

- les classes de patrimoine constituent effectivement une richesse qu'il convient d'utiliser ; il en est de même du recours aux lecteurs étrangers pour l'enseignement des langues ;

- la moyenne des effectifs par classe diminue et il n'y a plus guère de classes surchargées ;

- des études surveillées ont été mises en place en 6ème pour répondre au souci d'individualisation des enseignements et des méthodes ;

- l'aménagement des rythmes scolaires coûte très cher -1,6 million de francs par exemple pour 1.500 élèves dans la commune de Laxou (Meurthe-et-Moselle) qui est un des sites pilotes retenus par le ministère de la jeunesse et des sports ; il est par ailleurs souhaitable qu'une égalité minimale soit assurée entre les enfants sur tout le territoire national ;

- les statistiques concernant le nombre des élèves de CM2 qui bénéficient actuellement d'une initiation aux langues étrangères (56 %) sont celles du ministère ; une évaluation de l'enseignement des langues dans le primaire est effectivement nécessaire ;

- les écoles primaires privées ne peuvent recevoir aucune subvention d'investissement des communes, ou d'autres collectivités publiques ; pour les établissements privés du second degré, les subventions sont possibles dans la limite du dixième des dépenses annuelles.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean-Louis Carrère sur les crédits de l'enseignement technique dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Dans une déclaration liminaire, **M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis**, a souligné la difficulté d'apprécier l'effort de l'Etat en faveur de l'enseignement technologique et professionnel au vu des seuls documents budgétaires, et relevé que l'insertion professionnelle ne figurait plus dans le nouvel intitulé du ministère.

Constatant une moindre désaffection à l'égard des filières technologiques et professionnelles, il a cependant

rappelé que les choix des familles et des élèves relevaient encore trop souvent d'une " orientation par défaut ", et que cet enseignement conservait également une image négative chez les chefs d'entreprise. Il a souhaité que les réflexions engagées dans le cadre de la prochaine réforme des filières technologiques supérieures, et au sein de la commission Fauroux, permettent d'envisager à court terme une revalorisation de l'enseignement technologique et professionnel.

Abordant l'examen des moyens affectés à l'enseignement technique et professionnel, il a indiqué qu'avec 34,86 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, ces crédits enregistraient une progression de 3,3 % par rapport à 1995, leur part enregistrant une légère réduction dans l'ensemble des crédits bénéficiant au second degré.

Il a précisé qu'aucune création d'emplois n'était prévue en 1996, et que les 360 emplois prévus par la loi de programmation du nouveau contrat pour l'école seraient en conséquence pourvus par redéploiement, au profit notamment des sections d'apprentissage ou de formation en alternance. Il a ajouté que 5.000 professeurs de lycée professionnels bénéficieraient du plan de revalorisation, et que les besoins de recrutement pour les trois ans à venir s'élevaient à 1.416 emplois pour l'enseignement technique et 1.900 emplois pour l'enseignement professionnel.

Le rapporteur pour avis a ensuite estimé que cette relative stagnation des moyens était d'autant plus préoccupante que les effectifs des élèves des filières technologique et professionnelle amorçaient une nouvelle croissance et que le baccalauréat professionnel connaissait une forte progression.

S'agissant de l'apprentissage, il a indiqué que cette formule de formation en alternance enregistrait un nouvel essor (250.000 apprentis soit une hausse des effectifs de près de 15 % en 1995) mais a noté que les sections d'apprentissage dans les lycées professionnels et les

classes d'insertion préprofessionnelles prévues par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle étaient largement restées à l'état d'expérimentation lors de la dernière rentrée.

Après avoir rappelé qu'une politique de complémentarité entre l'apprentissage et les formations sous statut scolaire était recherchée et qu'une modification législative de l'apprentissage était envisagée concernant notamment son financement, il a fait état d'une enquête des ministères chargés du travail et de l'emploi révélant une dégradation récente de l'insertion professionnelle des apprentis : le taux de chômage des apprentis aurait ainsi augmenté de 17 % à 34,5 % entre 1990 et 1995 et, en termes de taux d'insertion, cette formule se trouverait désormais dépassée par les formations en alternance sous statut scolaire sanctionnées par les mêmes diplômes.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé les orientations de la politique de l'enseignement technologique et professionnel qui consistent notamment en une rénovation des formations de la voie technologique, une valorisation de la voie professionnelle et une mise en réseaux des établissements. Il a cependant estimé que les mesures prévues par la loi quinquennale pour l'emploi et par le nouveau contrat pour l'école faisaient l'objet d'une mise en oeuvre quelque peu laborieuse et ne bénéficiaient que d'un financement symbolique.

Il a ensuite souhaité que l'enseignement technique et professionnel prenne davantage en compte la dimension sociale de cet enseignement, notamment quant à l'application de la réforme des bourses de collègue aux élèves des classes de 4ème et de 3ème technologiques et que la mission d'insertion professionnelle de l'éducation nationale aujourd'hui élargie par l'article 54 de la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, conserve toute son efficacité par rapport au dispositif antérieur. En ce qui concerne la sécurité dans les établissements d'enseignement technique et professionnel, il a insisté sur la nécessité de prendre en

compte de manière spécifique leurs bâtiments, notamment ceux à ossature métallique, en raison de leurs caractéristiques (parc de machines-outils vétuste, amiante, sécurité dans les ateliers) et d'engager un plan de rénovation pour les travaux urgents.

En conclusion, prenant acte d'une relative stagnation des crédits, de l'absence de toute création d'emplois, d'une mise en oeuvre laborieuse des orientations tracées par la loi de 1993 et le nouveau contrat pour l'école, et dans l'attente des conclusions de la commission Fauroux et de la concertation engagée sur la réforme des filières technologiques supérieures, il a appelé de ses vœux un vigoureux plan de relance de l'enseignement technologique et professionnel.

Après cette intervention un large débat s'est engagé.

M. Adrien Gouteyron, président, a demandé si la dégradation de l'insertion professionnelle des apprentis, qu'il n'avait pas constatée dans son département, avait été mesurée sur une période significative.

Il a ensuite rappelé que la commission d'évaluation et de proposition pour la sécurité des établissements scolaires avait nuancé son analyse quant aux risques présentés par les bâtiments à ossature métallique, même si ceux-ci étaient visés en priorité pour les travaux supplémentaires de sécurité.

M. Jean Bernard s'est demandé si l'étude citée concernant le taux de chômage et l'insertion professionnelle des apprentis englobait les effectifs des centres de formation d'apprentis.

M. Philippe Richert a souligné l'importance du développement récent de l'apprentissage et les progrès enregistrés dans l'enseignement technique et professionnel, ce mouvement pouvant être considéré comme positif même si une certaine déperdition de la formation pouvait être constatée en matière d'insertion professionnelle.

S'agissant de l'apprentissage, il a estimé que la double évolution relevée -augmentation des effectifs et réduction du taux d'insertion professionnelle- était également liée au fait que les entreprises françaises étaient trop tenues à l'écart de la formation professionnelle, alors que leurs homologues allemandes, qui accueillent une plus grande proportion d'apprentis, contribuaient à un meilleur taux d'insertion.

Il a ensuite souligné les difficultés de passer d'une filière à une autre et la nécessité d'établir des passerelles entre les formations.

Il a souhaité que la poursuite d'un cursus professionnel et technique soit facilitée par la possibilité offerte de sortir et de revenir dans le système éducatif et que les formations correspondantes soient reconnues et valorisées de manière plus satisfaisante afin d'éviter une orientation " par défaut " encore trop fréquente.

S'agissant de la sécurité des établissements, il a estimé que la mise en cause des bâtiments à ossature métallique était sans doute excessive, d'autres éléments étant également à prendre en considération pour assurer la sécurité des établissements.

M. Henri Weber s'est félicité de l'augmentation des effectifs en apprentissage en estimant que cette formule répondait aux besoins d'une population scolaire hétérogène, et à une diversification souhaitable de l'offre scolaire et des parcours des élèves. Il a cependant noté que le développement de cette formule supposait une spécialisation non précoce afin de permettre l'adaptation à l'évolution rapide des techniques et une mise en place de véritables passerelles entre les formations permettant d'acquérir un diplôme, qui reste le meilleur facteur d'insertion professionnelle.

Il a également indiqué que l'attitude des chefs d'entreprise allemands à l'égard de l'investissement de formation résultait d'une tradition ancienne et s'opposait à celle des entreprises françaises qui ne proposent par ailleurs pas

suffisamment de stages aux élèves, la formation continuant de relever dans cette conception du rôle de l'Etat.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Louis Carrère, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- le constat établi sur la dangerosité des bâtiments à ossature métallique doit en effet être nuancé ;

- les passerelles entre filières existent déjà, notamment entre les IUT et les IUP, et devraient être développées, conformément aux mesures prévues par le nouveau contrat pour l'école ;

- le succès du système allemand d'apprentissage résulte d'une longue tradition de prise en charge de la formation par les entreprises ;

- il sera nécessaire de faire évoluer l'état d'esprit des élèves, des familles et des chefs d'entreprise à l'égard des filières technologiques et professionnelles ;

- l'accroissement en volume de l'apprentissage se traduit nécessairement par une dégradation en pourcentage des taux d'embauche des apprentis.

En conclusion de ce débat, et suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technique**.

Mercredi 22 novembre 1995 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Pierre Laffitte sur les crédits de la recherche scientifique et technique inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996**.

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a introduit son exposé en indiquant que les crédits affectés par l'Etat à la recherche civile atteindraient 53,92 milliards de

francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement en 1996, en progression de 1,4 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1995, la contribution du ministère de la recherche à ce montant progressant de 4,9 %, pour s'établir à 28,857 milliards de francs.

Il a néanmoins estimé qu'en dépit de son évolution favorable, le budget de la recherche pour 1996 constituait incontestablement un budget de rigueur. Il tend pour l'essentiel à restaurer les capacités de paiement et d'engagement des grands organismes publics et du fonds de la recherche et de la technologie, qui s'étaient fortement dégradées sous l'effet d'une couverture insuffisante des autorisations de programme ouvertes entre 1990 et 1993 par des crédits de paiement.

Puis, le rapporteur pour avis a livré à la commission les réflexions que lui inspiraient les orientations et la conduite de la politique de recherche civile. Il a tout d'abord souligné la nécessité de garantir, en période d'austérité budgétaire, le meilleur emploi des crédits disponibles, appelant de ses vœux un redéploiement systématique des moyens vers les équipes, les structures et les programmes les plus performants et un accroissement significatif des crédits incitatifs, qui permettent au ministère d'exercer un pouvoir d'orientation. Il a notamment regretté que les progrès constatés en matière d'évaluation ne trouvent pas toujours leur traduction dans l'évolution des structures ou des programmes, ainsi que la faiblesse relative des crédits du fonds de la recherche et de la technologie.

Le rapporteur pour avis s'est en revanche félicité de la reconduction du crédit d'impôt-recherche, et a rappelé que la modulation des dépenses de fonctionnement prises en considération pour la détermination de son montant, introduite par le Sénat, constituait désormais une incitation pour les entreprises à s'installer hors de la région parisienne, et plus particulièrement dans des zones rurales.

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a par ailleurs émis l'idée que les chercheurs des organismes publics de recherche, et particulièrement ceux qui bénéficient du statut de fonctionnaire, pourraient être appelés à participer au plan d'urgence universitaire et contribuer, aux côtés des agrégés de l'enseignement secondaire, des chercheurs de l'industrie et des retraités compétents, à améliorer rapidement le taux d'encadrement des étudiants. Il a fait valoir que l'exercice temporaire de fonction d'enseignement par les chercheurs publics aurait simultanément des effets positifs sur la mobilité de ces personnels, qui reste notoirement insuffisante, et pourrait concourir à atténuer les effets négatifs du vieillissement de la population de chercheurs observé dans la plupart des organismes publics.

Puis, le rapporteur pour avis a rappelé que l'amélioration de la connaissance de l'effort de recherche décidé et financé par les départements, les communes et les assemblées consulaires, de même que l'importance et l'utilisation des fonds collectés en faveur de la recherche par le mécénat, constituait une préoccupation ancienne de la commission. Il a suggéré que le ministre invite les préfets à procéder au recensement des sommes consacrées à la recherche par ces différents intervenants, selon une grille de critères définis par ses services. Il a également souhaité que puisse être assurée une meilleure coordination des initiatives prises et des orientations arrêtées dans le domaine de la recherche scientifique et technique à l'échelon communautaire, national, régional et local.

Soulignant que l'entrée de la société dans l'ère de l'information constituait un enjeu majeur du fait des bouleversements économiques, sociaux et culturels qu'elle induit, **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a ensuite regretté la lenteur et la faible capacité de réaction du ministère de la recherche et des organismes publics à vocation scientifique en la matière, faisant observer que l'on attendait pourtant de ce secteur qu'il soit à l'affût de l'innovation.

Rappelant que la faiblesse relative du transfert de technologies vers les entreprises constituait un handicap français, le rapporteur pour avis a une nouvelle fois fait ressortir la nécessité d'améliorer la coordination, à l'échelon régional, des initiatives prises par les différentes structures d'aide au transfert, dont le foisonnement nuit à la lisibilité et à l'efficacité du dispositif d'ensemble. Il a cité l'exemple de l'association " La route des hautes technologies ", constituée à l'initiative de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour fédérer l'action des quelque quatre-vingt-dix intervenants recensés en ce domaine. Il s'est par ailleurs félicité de l'ouverture à Paris, le 1er février prochain, d'un marché financier adapté aux spécificités des entreprises innovantes à fort potentiel de développement, et a rappelé le rôle qu'avait joué le groupe d'étude " Innovation et entreprises ", rattaché à la commission des affaires culturelles, dans la prise de conscience des lacunes des marchés financiers européens en la matière, qui contraignait les entreprises innovantes à aller se refinancer sur le NASDAQ (National Association for Security Dealers on Automatic Quotation) américain.

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a enfin indiqué à la commission qu'il lui proposerait d'adopter un amendement tendant à autoriser, dans les organismes scientifiques créés sur le territoire français en application d'une convention internationale, le recrutement de chercheurs de haut niveau sur des contrats à durée déterminée conclus pour une durée maximale de cinq ans. Il a en effet rappelé que le code du travail interdisait désormais que les contrats à durée déterminée puissent excéder une durée totale de dix-huit mois, ce qui paraissait manifestement trop court pour accueillir, dans des conditions satisfaisantes, des scientifiques étrangers de haut niveau dans ces organismes, parmi lesquels il a cité l'Institut Laue-Langevin, institué par une convention franco-allemande pour faire fonctionner, à Grenoble, un réacteur neutronique à haut flux. Pour cette raison, il apparaît nécessaire

de prévoir au bénéfice de ces organismes une dérogation, au demeurant limitée, au droit commun du travail.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Jean-Louis Carrère a estimé que les propositions du rapporteur pour avis relatives à la participation des agrégés et des chercheurs au plan d'urgence universitaire devraient être examinées avec prudence : les sureffectifs observés aujourd'hui dans le secondaire devraient être résorbés avant l'an 2000 par le départ d'un grand nombre d'agrégés en retraite ; il n'est pas évident par ailleurs que les chercheurs, qui ont spontanément choisi de s'orienter vers la recherche plutôt que vers l'enseignement, disposent de qualités pédagogiques requises pour enseigner dans le premier cycle de l'enseignement supérieur ;

M. Ivan Renar a dit ne pas percevoir de véritable stratégie dans les orientations actuelles et prospectives définies par le ministère de la recherche, et s'est inquiété de la régression en francs constants des crédits qui lui étaient affectés. Il a souligné que la contribution éventuelle des chercheurs au plan d'urgence universitaire ne pourrait être que marginale, compte tenu de l'importance des départs en retraite qui n'avaient pas été compensés par des recrutements au cours des dernières années. Il a par ailleurs craint que les agrégés de l'enseignement secondaire ne soient pas préparés à l'articulation des fonctions d'enseignement et de recherche qui caractérise l'intervention des professeurs de l'enseignement supérieur.

Il a également souligné les difficultés que pouvaient rencontrer certaines régions comme celle du Nord-Pas-de-Calais à attirer des chercheurs, observant que celle-ci ne bénéficiait toujours que de 1 % des chercheurs français alors qu'elle ressemblait 8 % de la population totale et contribuait à hauteur de 6 % à la formation du produit intérieur brut.

Puis il a demandé au rapporteur pour avis de lui indiquer si les incidences, en termes notamment économiques,

des délocalisations des laboratoires de recherche en province étaient d'ores et déjà perceptibles. Il a souhaité obtenir des précisions sur la situation financière du centre national de la recherche scientifique, et des éléments d'appréciation sur l'efficacité réelle du crédit d'impôt-recherche. Il a enfin regretté la diminution en francs constants des crédits affectés au commissariat à l'énergie atomique, la régression des moyens affectés à la recherche sur le Sida et a appelé de ses vœux à une meilleure articulation entre la recherche en sciences fondamentales et la recherche en sciences humaines et littéraires.

M. Franck Sérusclat, soulignant l'intérêt des travaux conduits par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, a regretté que son nouveau président n'ait toujours pas été désigné depuis le renouvellement partiel du Sénat. Il s'est inquiété des dérives qu'étaient susceptibles d'engendrer les découvertes effectuées dans la connaissance du génome humain, soulignant que les employeurs ou les assureurs pourraient être tentés d'exiger des informations sur les pathologies susceptibles d'affecter leurs salariés ou assurés au cours de leur vie future. Rejoignant le rapporteur pour avis pour juger capitales les évolutions induites par l'entrée dans la société de l'information, il a souhaité que la commission puisse examiner l'incidence des autoroutes de l'information et de leur contenu sur les modes de vie.

M. Robert Castaing, soulignant le rôle déterminant joué par les Centres régionaux d'information technique et technologique (CRITT) dans l'implantation d'entreprises technologiques dans les zones rurales, s'est interrogé sur la capacité de villes telles qu'Auch, Agen ou Montauban à attirer des chercheurs susceptibles d'animer ces structures, qui contribuent à lutter contre le dépeuplement accéléré dont continuent de souffrir plusieurs départements français.

M. Alain Gérard a souligné les difficultés rencontrées à l'échelon administratif dans le traitement des dossiers portant sur la délocalisation d'unités de chercheurs en

région, et qui peuvent aboutir à compromettre la réalisation de certains projets.

Répondant aux différents intervenants, **M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- le recours aux chercheurs des organismes publics pour améliorer le taux d'encadrement des étudiants ne pourrait constituer qu'un élément de réponse aux problèmes actuels, mais il mérite d'être examiné ;

- le Sénat paraît être plus sensibilisé que l'Assemblée nationale aux défis posés par les autoroutes de l'information et leur contenu. Il reste cependant beaucoup à faire dans ce domaine. Il serait en particulier souhaitable de contribuer à éveiller l'attention des collectivités territoriales en ce domaine ;

- le crédit d'impôt-recherche contribue depuis 1995 à encourager les entreprises à s'installer dans les zones rurales, où les dépenses de fonctionnement prises en considération dans le calcul de l'avantage fiscal sont équivalentes aux salaires versés, par l'entreprise, aux personnels de recherche qu'elle emploie, alors qu'elles sont évaluées à 65 % de ces salaires pour les entreprises implantées dans la région parisienne, et à 75 % de ceux-ci pour les autres entreprises. Les nouvelles technologies de l'information devraient par ailleurs contribuer à favoriser l'installation des entreprises en zone rurale, grâce en particulier à la mise en réseau de l'ensemble des compétences scientifiques et technologiques disponibles dans les centres de ressources technologiques et auprès des conseillers technologiques.

Puis, la commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur pour avis, un amendement qui tend à autoriser les organismes scientifiques créés sur le territoire français en application d'une convention internationale à accueillir des chercheurs de haut niveau sur des contrats à durée déterminée de cinq ans.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, elle a enfin donné **un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche scientifique et technique inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Puis la commission a **examiné le rapport pour avis de M. Jacques Legendre sur les crédits de la francophonie inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Le rapporteur pour avis a introduit son exposé en rappelant qu'au travers du débat sur la souveraineté du Québec, de la guerre civile qui menace le Burundi, du maintien de la paix au Liban, de la persécution des écrivains ou penseurs francophones en Algérie, ou du choix arrêté récemment par le jury du prix Goncourt qui a récompensé un auteur russe écrivant en français, la francophonie s'était trouvée au coeur de l'actualité en 1995.

Analysant les modifications de la structure gouvernementale intervenues en mai dernier, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, s'est félicité du rattachement du secrétariat d'Etat chargé de la francophonie auprès du ministère des affaires étrangères. Il a néanmoins regretté que le secrétaire d'Etat ne dispose pas explicitement de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères, ni de la délégation générale à la langue française, service du Premier ministre, mis à la disposition du ministre de la culture depuis mars 1993, ce qui contribue à introduire une césure artificielle dans la politique définie en faveur de la langue française selon qu'elle s'exerce à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières.

Estimant que la place réservée à la francophonie dans la structure gouvernementale était encore perfectible, il a appelé de ses voeux la création, auprès du ministre des affaires étrangères, d'un ministère délégué à la francophonie et aux relations culturelles extérieures, auquel serait rattachée la délégation générale à la langue française.

Soulignant par ailleurs que le foisonnement des organes compétents en matière de francophonie et de politique linguistique nuisait à la cohérence et à l'efficacité de leurs interventions, le rapporteur pour avis s'est félicité que le Président de la République ait invité le président Maurice Schumann, récemment nommé vice-président du Haut conseil de la francophonie, à réfléchir à une meilleure articulation de ces différentes structures.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que les crédits du service des affaires francophones du ministère des affaires étrangères régressaient de 4,75 % dans le projet de loi de finances pour 1996, pour s'établir à 64,1 millions de francs. Il s'est élevé avec force contre les mesures de gel et d'annulation qui ont affecté les crédits correspondants en 1995, ne tenant aucun compte de leur faiblesse relative ni de l'affectation d'une part importante de ceux-ci au financement des engagements internationaux souscrits par la France lors des sommets de Chefs d'Etat et de Gouvernement francophones. Il a plus généralement mis en garde contre la tentation de faire supporter en priorité les annulations de crédits par les ministères pour lesquels on ne risqué pas de "défiler dans la rue", soulignant que toute réduction de l'effort budgétaire consenti en faveur des relations culturelles extérieures comportait le risque de rompre des liens tissés avec patience, qui se révéleront par la suite difficiles et onéreux à rétablir.

Puis le rapporteur pour avis a indiqué que le sixième sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ayant la langue française en partage, qui se tiendra à Cotonou du 2 au 4 décembre prochain, serait l'occasion de simplifier l'organisation et de renforcer l'efficacité des structures politiques de la francophonie multilatérale. Le principe de la création d'un poste de secrétaire général de la francophonie, désigné par les Chefs d'Etat et de Gouvernement, devrait être ratifié, tandis que l'Agence de coopération culturelle et technique devrait être placée sous l'autorité d'un

administrateur général. Ces réformes ne devraient cependant être opérationnelles qu'en 1997.

Passant par ailleurs en revue les différents opérateurs spécialisés de la francophonie, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, a souhaité que le rôle d'assemblée consultative reconnu à l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) puisse trouver sa pleine traduction dans les faits.

Il a ensuite présenté les nouvelles priorités de la coopération multilatérale qui seront soumises à l'approbation des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Parmi celles-ci figurent la rénovation des systèmes éducatifs africains, dont dépend à terme le maintien d'un nombre important de locuteurs français en Afrique, et la mise en place de serveurs en français sur Internet. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement auront encore à se prononcer sur l'adhésion des pays qui ont récemment fait acte de candidature. A propos de la candidature présentée par l'Arménie, et qui repose essentiellement sur le caractère francophone de la diaspora arménienne, le rapporteur pour avis a souhaité qu'une réflexion générale puisse être engagée afin que ne soit pas refusée systématiquement l'adhésion de pays qui, sans être réellement francophones, ont néanmoins une tradition culturelle les orientant vers la francophonie. Soulignant que la francophonie avait un rôle essentiel à jouer dans la prévention des conflits, il a enfin appelé de ses vœux l'adoption d'une nouvelle résolution sur le Burundi.

Abordant le volet linguistique de la politique francophone, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, a indiqué que le décret d'application de la loi du 4 août 1994 avait été publié au Journal officiel le 5 mars 1995 et que la délégation générale à la langue française s'était acquittée avec ponctualité de l'obligation légale qui lui était faite de transmettre au Parlement un rapport sur l'application de cette loi et sur le respect du statut du français au sein des organisations internationales. Il a regretté que la France ne dispose toujours pas d'un état des lieux précis des ini-

tatives publiques et privées conduites en faveur du développement des industries de la langue, ni a fortiori de politique d'encouragement en ce domaine, en dépit du caractère prioritaire affecté à cet objectif en 1994.

Il a rappelé que la France avait fait de la défense du plurilinguisme au sein de l'Union européenne l'une des priorités de sa présidence exercée au cours du premier semestre de 1995, conduisant à l'adoption de conclusions du Conseil des ministres de l'Union européenne sur la diversité et le pluralisme linguistiques le 12 juin et d'une résolution du Conseil, le 31 mars, portant sur l'amélioration de la qualité et la diversification de l'apprentissage et de l'enseignement des langues au sein des systèmes éducatifs européens.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la place du français dans les organisations internationales paraissait toujours aussi menacée, non seulement au siège des Nations-Unies à New-York, mais également aux sièges de cette organisation à Genève ou de l'UNESCO à Paris. Notant que le français jouissait traditionnellement d'une situation privilégiée au sein des institutions européennes, il a regretté la dégradation observée depuis plusieurs années sous l'effet notamment des élargissements successifs. Il a estimé qu'il convenait de rester extrêmement vigilant en ce domaine, afin que soit respecté le statut de langue de travail reconnue au français par la plupart des organismes internationaux, et qui le place sur un strict pied d'égalité avec l'anglais.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Robert Castaing s'est déclaré intimement persuadé que les établissements scolaires français à l'étranger constituaient toujours le meilleur vecteur de diffusion de la langue française à l'étranger, et convaincu de l'intérêt d'assurer une présence linguistique française suffisante au Vietnam.

M. Ivan Renar s'est élevé contre la régression des crédits affectés à la francophonie, soulignant qu'il y avait

quelque paradoxe à affirmer défendre avec pugnacité la présence du français dans le monde tout en réduisant les moyens affectés aux actions concourant à la réalisation de cet objectif. Il a rejoint le rapporteur pour avis pour estimer que les Américains protégeaient l'emploi de leur langue avec beaucoup plus de vigueur que ne prétendait le faire la France.

M. Pierre Laffitte a déploré la diminution de 20 % en 1996 des crédits consentis par la France en faveur de la coopération scientifique et technique franco-allemande, rappelant que l'Allemagne constituait aujourd'hui notre principal partenaire sur le plan politique, économique et culturel.

M. James Bordas, rapporteur pour avis des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques, a rejoint M. Jacques Legendre pour souhaiter que l'autorité du secrétaire d'Etat chargé de la francophonie puisse être explicitement étendue à la conduite des relations culturelles extérieures, et pour dénoncer la tentation de faire systématiquement supporter par le ministère des affaires étrangères, et par les crédits de la coopération culturelle, scientifique et technique en particulier, une part importante des régulations budgétaires.

M. Ambroise Dupont a indiqué partager le sentiment du rapporteur pour avis selon lequel il était toujours plus long et plus difficile de chercher à rétablir des liens distendus du fait de l'annulation de certains programmes de coopération. Soulignant la vitalité de la francophonie à l'Ile Maurice, il a souhaité que son lycée français puisse disposer des personnels enseignants nécessaires.

M. Pierre Lacour, soulignant le caractère exemplaire du lycée fonctionnant à Galatasaray en Turquie, a fait part des espoirs que fondaient les autorités turques sur l'aide de la France dans la perspective de l'ouverture d'une université francophone sur le même site.

Répondant aux différents intervenants, le rapporteur pour avis a apporté les précisions suivantes :

- les crédits destinés à l'enseignement français à l'étranger relèvent de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques sur laquelle le secrétaire d'Etat chargé de la francophonie n'exerce pas d'autorité directe, ce qui illustre concrètement l'absurdité de cette situation ;

- la France consacre 1,8 milliard de francs par an au fonctionnement de son réseau d'établissements scolaires à l'étranger, qui ne connaît pas d'équivalent dans le monde ;

- le nombre de Vietnamiens sachant parler le français est en réalité extrêmement réduit. Il s'agit donc de recréer dans ce pays les conditions d'une présence linguistique francophone, grâce en particulier à la multiplication de classes bilingues. Il est probable que le septième sommet de la francophonie se tiendra à Hanoï en 1997 ;

- la réduction des crédits du service des affaires francophones doit être relativisée. Ils ne représentent en effet qu'une très faible part de l'effort consenti par la France en faveur de la défense de la langue française et de la promotion de la francophonie, récapitulé dans un "jaune" budgétaire, et qui devrait atteindre près de 5,6 milliards de francs en 1996 ;

- il est choquant que les dispositions du traité de l'Elysée portant sur la coopération franco-allemande dans le domaine linguistique ne soient respectées par aucune des deux parties.

A l'issue de ce débat, la commission a, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la francophonie inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996**, en souhaitant qu'ils puissent être préservés de toute mesure de régulation budgétaire.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Ambroise Dupont sur les crédits du ministère de l'environnement pour 1996**.

Replaçant le projet de budget dans le contexte général de l'assainissement des finances publiques, le rapporteur pour avis a rappelé qu'il s'établissait à 1.751 millions de francs en moyens de paiement, ce qui correspondait à une quasi stabilité par rapport au budget voté pour 1995 (- 0,3 %).

Il a ensuite énuméré les priorités retenues, notant en particulier que la progression des crédits dans le domaine de l'eau permettrait le respect des engagements pris par l'Etat dans le cadre du plan décennal relatif à la prévention des risques majeurs ainsi que du plan " Loire grande nature ".

Il a également noté que les moyens consacrés à la recherche étaient en augmentation et permettraient de financer un certain nombre de programmes incitatifs portant notamment sur la qualité de l'air, tandis que seraient consolidés les moyens d'organismes tels que l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS), l'Institut français de l'environnement (IFEN) ou encore le Centre de documentation de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE).

Relevant que les dotations des parcs naturels régionaux et des réserves naturelles seraient seulement maintenues, il a souligné qu'en revanche, l'accroissement des dotations affectées aux parcs nationaux devrait permettre la création d'un nouveau parc national en Guyane.

Abordant ensuite l'évolution des moyens administratifs du ministère, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a estimé que les crédits de fonctionnement destinés à l'administration générale devaient permettre le renforcement des services déconcentrés (directions régionales de l'environnement) dans la logique des efforts entrepris les années précédentes.

Notant enfin que les crédits budgétaires destinés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) subissaient une forte diminution, de 35,6 % pour les crédits de fonctionnement et de 14,7 % pour la

subvention d'investissement, il a indiqué que l'ADEME bénéficierait de l'augmentation du taux de la taxe sur le traitement et le stockage des déchets, ainsi que de l'élargissement de son assiette aux déchets industriels spéciaux.

Il a rappelé à cet égard que quatre taxes avaient été créées au cours des dernières années au profit de l'Agence, et que la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement avait amélioré ce dispositif en modifiant certaines de ces taxes et en créant de nouvelles. Il s'est félicité de ce que la progression du rendement de ces taxes ait permis une forte augmentation des ressources dont bénéficie l'ADEME, et a noté que cette évolution s'inscrivait dans une tendance générale à l'augmentation du poids des taxes parafiscales dans le financement de la protection de l'environnement.

Concluant la présentation des crédits du ministère, il a regretté la poursuite de la réduction des crédits affectés au fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV), dont les missions sont désormais recentrées autour de quelques priorités : le paysage, la ville, l'éducation, la formation et l'éco-citoyenneté.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, a ensuite présenté la mise en oeuvre du plan " Loire grandeur nature ", sujet principal de son rapport pour avis.

Ce plan mobilise sur 10 ans 1,9 milliard de francs, son objectif est d'assurer un développement harmonieux de l'ensemble du bassin de la Loire pour les années à venir.

Rappelant les origines du plan Loire, le rapporteur pour avis a estimé que le fleuve constituait un patrimoine naturel et culturel irremplaçable tout en suscitant de nombreux conflits d'intérêts : la nécessité de protéger les populations contre les risques d'inondation, l'exploitation économique de ses richesses (carrières, navigation sur l'estuaire, alimentation en eau des populations, de l'industrie, de l'agriculture ou des centrales nucléaires construites le long de son cours), la préservation de la

diversité des paysages, la protection du milieu et des ressources naturelles.

Il a ensuite analysé les dégradations qui ont suivi la disparition de la navigation à la fin du XIX^{ème} siècle. L'entretien du fleuve a été progressivement abandonné. Il en est résulté un encombrement du lit et la formation d'îles empêchant l'écoulement des eaux. Dans le même temps, la pollution augmentait avec pour conséquence l'eutrophisation estivale et la permanence du bouchon de vase dans l'estuaire, qui limitait la circulation des poissons migrateurs. Les seuils formés par l'extraction abusive de matériaux en Basse Loire et la construction sur le bassin supérieur de barrages, hydroélectriques pour la plupart, ont les mêmes effets.

Le rapporteur pour avis a aussi rappelé que certains aménagements ou projets d'aménagements destinés à mieux maîtriser le cours irrégulier du fleuve avaient été vivement contestés par les associations de défense de la nature. Ce fut en particulier le cas pour le barrage de Serre-de-la-Fare, prévu pour protéger le Val du Puy-en-Velay contre les brutales crues automnales de la Loire.

Tous ces éléments ont conduit le Gouvernement à adopter le plan " Loire grandeur nature " du 4 janvier 1994.

Celui-ci recouvre huit enjeux majeurs :

- donner un coup d'arrêt à la politique des barrages (accord sur Naussac II et Chambonchard, mais abandon du projet de Serre-de-la-Fare en Haute-Loire et report de la décision de construire Le Veudre à la fin de 1998 après examen par une équipe d'expertise pluridisciplinaire des premiers résultats de l'alternative " traitement du lit ") ;

- bloquer ou contrôler l'urbanisation en zone inondable ;

- assumer la prévention du risque majeur " inondations " sur tout le parcours de la Loire (renforcement du

système d'alerte par la modernisation du réseau " Cristal ", plans de lutte contre les inondations) ;

- retrouver un fonctionnement naturel équilibré du fleuve assurant l'étiage, facilitant l'écoulement des crues et restaurant la vie de la flore et de la faune (arrêt des extractions des granulats en lit mineur, réduction en lit majeur, élaboration de méthodes de travail dans le lit, aménagement ou effacement des obstacles, plan de sauvetage et retour des migrateurs, notamment du saumon) ;

- concilier dans l'aménagement de l'estuaire la perspective économique (portuaire et agricole) et l'aspect écologique ;

- instaurer progressivement une politique du paysage ;

- faire travailler ensemble collectivités, associations et multiples services de l'Etat, du moment que les objectifs du Plan Loire rejoignent ceux de la loi sur l'eau et du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau ;

- poursuivre enfin, notamment sur financements européens, la reconstitution, la préservation et la gestion de milieux naturels fragiles (zones inondables et prairies humides).

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, a indiqué que les contacts qu'il avait pris, au cours de trois déplacements sur la Loire et à Paris, l'avaient convaincu de la pertinence globale du plan. Il a présenté à titre d'exemple l'évolution des dossiers sans doute les plus difficiles, celui de la protection contre les crues en Haute-Loire et celui de l'aménagement de l'estuaire.

En ce qui concerne la Haute-Loire, l'abandon du projet de barrage de Serre-de-la-Fare, qui devait protéger les populations contre une crue catastrophique du type de celle qui a provoqué la mort de 8 personnes en septembre 1980 à Brives Charensac, s'était heurté à l'opposition initiale de la population et des élus, le Gouvernement ayant décidé d'effectuer des aménagements alternatifs, sur le lit mineur du fleuve, à Brives Charensac. Or la transparence

des études effectuées en 1995 et celle des choix effectués ont permis une meilleure compréhension de la logique qui a inspiré la décision du Gouvernement. Le rapporteur pour avis a estimé qu'il conviendrait de développer, en aval du Puy, secteur un peu négligé par le dispositif du plan Loire, des études et des financements afin d'améliorer les protections localisées contre les crues.

Il faut en effet tenir compte des dommages économiques qui peuvent résulter de l'abandon du barrage de Serre-de-la-Fare, au prix de mesures compensatoires, significatives localement mais modestes à l'échelle du plan Loire et de ses enjeux.

A l'autre extrémité, sur l'estuaire, se pose le problème de l'extension du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire sur les vasières de Donges-Est, intéressantes du point de vue ornithologique, dont les associations de protection de la nature demandent le classement en zone de protection spéciale au sens de la directive européenne "oiseaux" de 1979.

Le problème est d'autant plus complexe que les difficultés du dossier de Donges-Est ont suscité l'élaboration d'un projet de développement du port plus en aval, en bordure de l'agglomération de Saint-Nazaire, projet séduisant à bien des égards, mais dont les études préparatoires ont été peu poussées jusqu'à présent. Elles vont cependant être développées dans le cadre de la poursuite de l'instruction du dossier de l'extension du port autonome.

Le rapporteur pour avis a souligné à cet égard que le compromis dessiné par le plan Loire entre les besoins du port et la préservation du milieu naturel ne devait pas être mis en cause pour des raisons touchant à l'environnement, estimant que l'arbitrage environnemental a été effectué de façon intangible par le plan Loire.

Entre ces deux extrémités géographiques du plan Loire, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a constaté la bonne implication des administrations dans la mise en oeuvre de celui-ci. Deux problèmes doivent cepen-

dant recevoir une solution rapide. D'une part, la prise en compte des atlas des zones inondables par les documents d'urbanisme paraît prendre du retard en Indre-et-Loire. Or la maîtrise de l'urbanisme dans les zones inondables est une dimension absolument cruciale du plan Loire. D'autre part, l'entretien et la restauration des digues et du lit du fleuve ne font pas encore l'objet d'un programme de travaux suffisamment cohérent et complet.

Le rapporteur pour avis a aussi regretté que le volet culturel du plan Loire ne soit pas encore véritablement lancé : cette dimension est essentielle pour que les populations ligériennes prennent de plus en plus conscience de leur solidarité devant le fleuve, des contraintes, urbanistiques en particulier, que cette solidarité leur impose et des solutions à long terme qui leur sont proposées dans le cadre du plan Loire.

Il a enfin constaté que le projet de budget pour 1996 permettrait la mobilisation des crédits nécessaires à la poursuite de l'exécution du plan et a invité la commission à prononcer un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'environnement pour 1996.

Un débat s'est ensuite engagé.

Le président Adrien Gouteyron a rappelé le douloureux contexte dans lequel est intervenue, en Haute-Loire, la décision du Gouvernement de renoncer, sans beaucoup de concertation, à la construction du barrage de Serre-de-la-Fare. Si ce retournement a été initialement mal vécu par les élus, les oppositions s'atténuent cependant et le plan Loire apparaît maintenant accepté dans le département.

Il a aussi présenté trois remarques particulières :

- la remontée des saumons est gênée par les ouvrages hydrauliques mais aussi par les conséquences, dans l'estuaire, des prélèvements de matériaux dans le lit du fleuve ;

- le plan Loire n'a pas prévu, en aval du Puy-en-Velay, de mesures permettant de protéger les entreprises dont l'exploitation peut être affectée par les crues, avec des conséquences extrêmement sensibles sur l'économie locale ;

- le volet culturel du plan Loire, négligé jusqu'à présent, peut donner lieu à des travaux intéressants. En effet, les populations de la Loire n'ont pas une connaissance suffisante de ce qui est fait alors que la mise en oeuvre du plan pourrait être l'occasion de renforcer l'identité ligérienne.

M. Guy Lemaire a demandé si les moyens dégagés par le plan Loire permettaient d'accélérer la procédure de classement de grands sites. Il a estimé que sur le cours aval de la Loire, un arbitrage satisfaisant avait été effectué entre les impératifs du développement économique et ceux de la protection de l'environnement. Il a noté que la délimitation des zones de protection sociale de l'estuaire était en cours et que le développement du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire pourrait être effectué sur trois sites : Donges-Est, le " port-aval " et le nord du banc de Bilho.

Il a indiqué que la région pays-de-la-Loire avait créé un " conservatoire des rives " chargé d'étudier les caractéristiques paysagères de la Loire et de proposer des modalités d'intervention pour la protection des paysages.

Il a enfin noté que le " bouchon vaseux " de l'estuaire, qui remonte parfois jusqu'à Ancenis et s'est développé en partie à cause des extractions de sable, gêne la remontée de poissons, spécialement le mulot.

M. James Bordas a regretté le manque de fermeté que les Gouvernements ont manifesté en renonçant à la construction des barrages et noté les difficultés provoquées en Indre-et-Loire par l'établissement des atlas des zones inondables ainsi que par le projet d'effacer le barrage de Maisons-Rouges.

M. Pierre Lacour a estimé que la méthode d'aménagement de vastes territoires instaurée par le plan Loire pouvait servir d'exemple pour d'autres opérations. Il est en effet nécessaire d'éviter une gestion au " coup par coup " méconnaissant les interactions entre problèmes ou entre territoires. Il a demandé si le plan avait prévu la mise en oeuvre de mesures pour résoudre les problèmes suscités par le ruissellement des eaux de pluie, notant que les fonds structurels européens pouvaient offrir des financements à cet égard. Il a rappelé, à propos du programme en faveur des poissons migrateurs, la nécessité de concevoir la protection de l'environnement compte tenu du contexte économique et social local et a regretté que ne soient pas dissuadées les cultures de maïs sur les rives des estuaires en raison des menaces que la pollution par les eaux de ruissellement chargées de pesticides faisait peser sur les activités économiques liées à l'eau, telles l'aquaculture ou l'ostréiculture.

M. Marcel Vidal a critiqué la modestie du budget de l'environnement et jugé très positif le choix du rapporteur pour avis d'approfondir un thème particulier dans le cadre de son rapport pour avis. Il a demandé en outre quel était l'avancement du processus d'élaboration des contrats de rivière, et des " contrats verts " dont il semble que les crédits s'amenuisent. Il a aussi demandé comment évoluait le statut des gardes-champêtres intercommunaux.

M. Jean Bernard, évoquant les problèmes posés par l'aménagement de la Marne, a estimé indispensable de concevoir l'aménagement des rivières dans un cadre global permettant de tenir compte de la solidarité entre l'amont et l'aval. Il a aussi regretté les excès de certaines opérations d'aménagement, prenant l'exemple des méandres de rivières coupés à l'initiative de certains ingénieurs, ce qui provoquait l'accélération du courant et obligeait à construire par la suite des seuils pour ralentir celui-ci.

Il a aussi évoqué les dommages causés aux cultures et à la pisciculture par certaines espèces protégées, telles que

les grues cendrées et les cormorans, concluant que la protection de la nature devait respecter un certain équilibre.

En réponse à ces interventions, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'un des principes inspirateurs du plan Loire était le respect de la vie du fleuve, et que parmi les actions engagées se trouvaient plusieurs opérations de préservation de la capacité de "divagation" du lit dans des zones de méandres.

Il a noté que les choix difficiles opérés en Haute-Loire avaient été inspirés par une logique de respect de la vie du fleuve combinée avec la protection des populations exposées aux crues, très meurtrières dans les gorges de la Loire, comme le **président Adrien Gouteyron** l'avait rappelé.

Il a estimé nécessaire de favoriser l'émergence d'une communauté de pensée de l'amont à l'aval grâce au volet culturel du plan Loire.

Il a souhaité que la délimitation en cours des zones de protection spéciale sur l'estuaire donne satisfaction à la commission européenne et permette le lancement effectif du processus d'extension du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire.

Il a noté que les problèmes posés localement par l'effacement du barrage de Maisons-Rouges ne conduisaient pas à la remise en cause de ce chantier, et a jugé que le plan Loire ne constituait pas forcément un modèle d'aménagement intégré applicable à toutes les rivières.

Rappelant que les mesures agri-environnementales prévues par le plan Loire n'avaient pas encore été mises en place, il a estimé que le système de la jachère fixe pouvait aider à résoudre le problème de l'écoulement de pesticides dans les rivières, compte tenu de la diversité des situations.

Il a enfin insisté, en ce qui concerne l'évolution passée des crédits du ministère de l'environnement, sur leurs progrès constants en moyenne période.

La commission a alors donné **un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'environnement pour 1996.**

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord examiné le **rapport pour avis de M. Jean-Pierre Camoin sur les crédits de l'enseignement supérieur pour 1996.**

Rappelant que ce budget s'inscrivait dans un contexte dominé par la recherche de la réduction des déficits, **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis**, a cependant noté que l'enseignement supérieur restait prioritaire tant en termes de crédits que de créations d'emplois : avec 44,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, ce budget progresse de 4,5 % par rapport à 1995, ces crédits ne représentant, par ailleurs, que 70 % des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur.

Il apparaît en outre comme un budget de transition dans l'attente de la réforme de l'enseignement supérieur qui sera engagée selon une méthode de concertation inspirée de celle du nouveau contrat pour l'école. Souscrivant à la méthodologie retenue, le rapporteur pour avis a souligné le caractère indispensable et urgent d'une telle réforme pour un enseignement qui s'est ouvert au plus grand nombre. Cette nécessaire réforme passe notamment, selon lui, par un réaménagement du système de gestion des moyens de fonctionnement des établissements, un renforcement de l'encadrement pédagogique des nouvelles universités, une diversification et une professionnalisation de l'enseignement supérieur, une préservation de la recherche universitaire, une évaluation et un contrôle des établissements, notamment en termes d'habilitation des formations, de diplômes obtenus et d'insertion professionnelle.

De telles perspectives supposent un renforcement de l'autonomie des établissements et conduisent à privilégier l'orientation des lycéens et des étudiants afin que l'ouver-

ture de l'université au plus grand nombre ne contribue pas à aggraver les inégalités entre les étudiants, et que l'offre du système éducatif n'apparaisse pas comme une alternative au chômage.

M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les grandes lignes du plan d'urgence annoncé par le ministre qui est destiné à permettre de rattraper en quatre ans les retards enregistrés depuis quelques années par rapport aux objectifs fixés dans les contrats passés entre l'Etat et les universités. Il a indiqué que le ministre n'avait pas avancé pour ce plan de chiffres précis, sinon les 1.000 postes et les 209 millions de francs supplémentaires déjà annoncés pour cette année, et s'inscrivant dans le plan quadriennal. Il a souhaité, pour des raisons psychologiques, que ces crédits supplémentaires soient prévus par le projet de loi de finances initiale pour 1996, leur incidence apparaissant réduite par rapport au déficit budgétaire, plutôt qu'en loi de finances rectificative.

S'agissant des conditions d'accueil des étudiants, le rapporteur pour avis a par ailleurs constaté une croissance ralentie des effectifs à la rentrée universitaire de 1995, en dépit de l'incidence des résultats inattendus du baccalauréat, et une plus forte augmentation dans les 2ème et 3ème cycles. Il a ensuite fourni des indications sur l'importance de l'échec universitaire : la moitié environ des étudiants accède en 2ème cycle, dont les 3/5ème des bacheliers généraux et le quart des bacheliers technologiques, tandis que la part des licenciés progresse par rapport à celle des sorties à bac + 2 et que le nombre des sorties sans diplôme de l'université reste constant.

Il a également souligné la nécessité de renforcer l'évaluation des établissements en termes de sorties et d'insertion professionnelle, laquelle constitue un préalable à la mise en place d'une orientation efficace des lycéens et des étudiants : ce renforcement passe par une habilitation plus sélective des formations, une véritable information des étudiants et une participation de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) à cette évaluation.

S'agissant des moyens prévus pour 1996, il a précisé que 1.722 emplois devaient être créés ou consolidés, dont 1.344 emplois enseignants et 378 emplois non enseignants. Il a cependant estimé que cet effort serait insuffisant pour répondre aux besoins des universités défavorisées et pour remédier au déficit des personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service (IATOS). Il a ensuite insisté sur la nécessité de préserver la recherche universitaire, en remarquant notamment que la synergie entre l'enseignement supérieur et la recherche avait été renforcée en 1995 à l'occasion du renouvellement des contrats passés entre l'Etat et les universités.

S'agissant de l'évolution des formations supérieures, il a noté que la rénovation pédagogique des 1er et 2ème cycles engagée depuis 1992 avait concerné la moitié des formations, l'ensemble de celles-ci devant être rénovées à la rentrée 1996 à l'exception du droit de l'économie et de la gestion. Il a ensuite rappelé que la réforme des classes préparatoires aux grandes écoles avait été fondée sur la diversification des parcours et l'adaptation aux besoins économiques.

Il a indiqué que la réforme annoncée des filières technologiques supérieures devrait permettre d'assurer une continuité de formation de la classe de seconde jusqu'au 3ème cycle universitaire, dans un souci de cohérence entre les différentes filières, et passait par un renforcement de l'information et de l'orientation des bacheliers.

Il a également souligné que les IUFM, dont la création avait suscité des critiques, semblaient aujourd'hui avoir trouvé leur équilibre en s'intégrant dans le système universitaire ; à cet égard, le doublement de leurs effectifs et la réduction de moitié du coût de leurs formations apparaissent comme des éléments positifs. Il a enfin souhaité que la concertation annoncée sur la réforme de l'enseignement supérieur prenne en compte la dimension internationale des formations, qu'il s'agisse de la mobilité des étudiants dans le cadre des programmes européens ou de l'exportation de certaines de nos formations telles que les

IUT. S'agissant de la politique menée en faveur des investissements, il a estimé que le bilan du plan Université 2000 était positif ; ses effets seront prolongés avec les contrats Etat-régions et les schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche qui devraient permettre d'établir au cours de l'été 1996 un schéma sectoriel national.

Concernant la sécurité, il a rappelé le constat alarmant établi sur les établissements présentant de hauts risques, ou ayant reçu un avis réservé des commissions de sécurité : 100 millions de francs supplémentaires seraient consacrés en 1996 aux travaux d'urgence, les opérations prioritaires de désamiantage des bâtiments, comme à l'université de Jussieu, nécessitant des études préalables en raison de leur coût très élevé. Il a par ailleurs indiqué que le fonctionnement plus satisfaisant des établissements supposait une réactivation de la politique contractuelle, un élargissement du domaine des contrats à la recherche et à l'évaluation et une augmentation de la part du financement contractuel.

Soulignant la complexité et l'inefficacité du système de gestion des moyens de fonctionnement des établissements (San Remo), qui est pour partie à l'origine des inégalités de dotation entre universités, il a souhaité une révision de ce système. S'agissant des aides aux étudiants qui apparaissent d'autant plus nécessaires qu'elles répondent aux besoins d'une population étudiante de plus en plus diversifiée, il a insisté d'abord sur la nécessité de mettre en place une véritable orientation et d'améliorer l'accueil des nouveaux étudiants.

Il a rappelé que les crédits consacrés en 1996 aux bourses et aux oeuvres universitaires atteindraient près de 8 milliards de francs, soit une progression de plus de 8 % par rapport à 1995, 400.000 étudiants bénéficiant désormais de bourses universitaires. S'agissant des crédits affectés à l'allocation de logement social dont bénéficie près du quart des étudiants, il a indiqué que le coût de l'ALS représentait le dixième du budget de l'enseignement

supérieur, les modalités de cette allocation devant être réexaminées dans le cadre de la réflexion annoncée sur le statut social de l'étudiant.

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé que toutes les réformes proposées depuis dix ans avaient échoué du fait de l'opposition de la communauté universitaire et a exposé la méthode préconisée par le ministre pour engager une réforme globale de l'enseignement supérieur : selon le calendrier arrêté, le statut de l'étudiant devrait faire l'objet de propositions au cours du premier trimestre 1996 et la réforme de l'organisation du système universitaire, au cours du deuxième trimestre 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un large débat s'est engagé.

M. François Lesein s'est demandé s'il ne convenait pas de renforcer les universités existantes plutôt que d'envisager la création d'établissements nouveaux et a souligné la nécessité de mettre en place une véritable orientation débouchant sur des emplois.

M. Pierre Laffitte a estimé qu'il convenait désormais d'engager une réflexion sur l'avenir de notre système d'études post-baccalauréat, comme l'a décidé l'Assemblée nationale en proposant de créer une mission sur le financement et la gestion des ressources des universités. Il a rappelé que certains pays, à l'exemple des Etats-Unis, avaient réglé le problème des premiers cycles en les distinguant de l'ensemble du système universitaire, alors que la France s'y est toujours refusée : il en résulte un système de sélection hypocrite par l'échec qui est source de gaspillages alors que le secteur sélectif de notre enseignement supérieur fonctionne de manière satisfaisante. Il a ensuite dénoncé certaines idées erronées qui contribuent à entretenir une image négative de l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse de l'isolement supposé de cet enseignement ou du temps de travail des enseignants-chercheurs.

Se référant au fonctionnement satisfaisant des 3èmes cycles, il a également souligné l'intérêt de mettre en place

des structures moyennes et des établissements à taille humaine qui autorisent des relations pédagogiques plus fortes.

Il a par ailleurs souhaité qu'il soit procédé à une réflexion sur le développement des technologies nouvelles dans l'enseignement supérieur, et qu'une mission parlementaire soit créée sur l'enseignement supérieur, ses problèmes devant, par ailleurs, être également examinés au niveau du terrain.

M. Ivan Renar a observé que les commentaires du rapporteur pour avis se distinguaient quelque peu de son analyse du budget et de la politique menée en matière d'enseignement supérieur.

Rappelant les deux problèmes principaux rencontrés par les étudiants, l'insuffisance des moyens et l'inquiétude éprouvée devant leurs perspectives d'insertion professionnelle, il a estimé que les crédits prévus ne permettraient pas de remédier à la dégradation constatée depuis dix ans de l'encadrement assuré par les enseignants et les personnels IATOS et a dénoncé le coût pour la nation et pour les étudiants de l'échec universitaire.

Il a souhaité que les mesures du plan d'urgence annoncé, même si celles-ci ne correspondent pas aux besoins, permettent au moins de répondre à l'impatience des étudiants et de renouer un dialogue. Il a par ailleurs rappelé que le plan Université 2000 n'avait pas été complété par les créations de postes correspondants et a souligné les tensions qui résultent de la coexistence entre des établissements privés très favorisés et des universités aux effectifs pléthoriques.

Il a également souligné la nécessité de trouver des solutions urgentes dans le domaine de l'aide sociale aux étudiants et a noté en particulier que les conditions d'attributions des bourses étaient trop restrictives. Il a enfin insisté sur l'importance de la recherche universitaire qui a besoin de moyens permettant de maintenir la liaison

originale existant dans notre système entre l'université et la recherche.

M. Franck Sérusclat a tout d'abord estimé que la situation actuelle résultait de l'imprévoyance de la politique menée depuis trois ans et s'est étonné que l'effort récent engagé en matière de constructions universitaires ait négligé la mise en place de structures de taille moyenne, plus conviviales et permettant un accueil satisfaisant des étudiants, une pédagogie mieux adaptée et un meilleur accès aux bibliothèques ; une mission d'étude parlementaire serait, selon lui, susceptible de formuler des propositions en ce domaine.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- la poursuite de l'augmentation des effectifs étudiants impose de créer de nouvelles universités, aussi bien dans une perspective d'aménagement du territoire que pour répondre aux souhaits des collectivités locales dont certaines participent également au financement de leur fonctionnement, et d'expérimenter de nouvelles règles de gestion et d'administration des établissements ;

- la création d'une mission d'information parlementaire serait particulièrement opportune car elle permettrait notamment de réduire l'incompréhension réciproque qui subsiste entre le monde universitaire et la classe politique ;

- le plan d'urgence n'a pas pour ambition de répondre au problème général de l'insuffisance des moyens universitaires, mais seulement de programmer pour quatre ans un rattrapage en faveur des universités défavorisées ;

- le ministre actuel n'était pas en charge de l'enseignement supérieur au cours des années précédentes et l'imprévoyance qui pourrait à tort être reprochée à ses prédécesseurs a été partagée par tous les organismes officiels de prévision ;

- le recours aux technologies nouvelles dans l'enseignement supérieur fera l'objet de développements dans le rapport pour avis de la commission.

En conclusion de ce débat, le **président Adrien Gouteyron** a insisté sur l'échec en premier cycle, et relevé que les chiffres montraient bien, en dépit des efforts consentis, la persistance de ce problème.

Il a souhaité que, lors du débat budgétaire, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche précise la portée et les conditions de mise en oeuvre du plan d'urgence. Rappelant les indications données par le ministre, lors de son audition devant la commission, sur le calendrier de la concertation qui devait s'engager sur les problèmes de l'université, il a estimé indispensable que le Parlement soit associé à cette concertation, et proposé à la commission de constituer une mission d'information sur les problèmes du premier cycle universitaire. Soulignant que nombre d'études, de rapports et de propositions avaient déjà été élaborés sur ce sujet, et qu'une nouvelle réflexion allait s'engager à l'Assemblée nationale sur la question des moyens, il a noté que cette mission devrait circonscrire avec soin, dans un souci d'efficacité, son champ d'investigation, et a suggéré qu'elle concentre ses travaux sur le problème crucial de l'information et de l'orientation des étudiants. La commission a approuvé la proposition de son président.

Puis, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, elle a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Alain Gérard, rapporteur pour avis, sur les crédits de la presse écrite pour 1996.**

Rappelant la distinction traditionnelle entre les aides directes et les aides indirectes, **M. Alain Gérard, rapporteur pour avis**, a indiqué que les premières augmenteraient en 1996 de 1,3 % par rapport à 1995, avant d'en décrire l'évolution catégorie par catégorie :

- Les fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires dotés de 18,4 millions de francs en 1995, le seraient de 27,3 millions de francs en 1996.

Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires sera en progression de presque 50 %, sa dotation étant portée à 19,3 millions de francs, contre 13 millions de francs en 1995.

Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces augmentera aussi de 50 %, pour atteindre 8 millions de francs, contre 5,4 millions de francs en 1995.

- Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger serait doté dans le projet de loi de finances pour 1996 de 36,97 millions de francs, sa dotation étant ainsi reconduite au montant prévu par la loi de finances initiale pour 1995.

- Le remboursement à la SNCF des réductions de tarif accordées à la presse diminuera en revanche de 21,22 % par rapport à 1995. Il semble que cette diminution soit liée à l'exigence présentée par le Gouvernement d'une rationalisation du transport ferroviaire de la presse, le caractère automatique de l'aide ayant suscité des effets pervers.

- Les crédits d'allégement des charges de télécommunications seront reconduits.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les mesures nouvelles instituées en exécution du plan arrêté en mai dernier en faveur de la presse par M. Nicolas Sarkozy :

- certaines ont un caractère social : un crédit de 25 millions de francs est ainsi ouvert, afin d'assurer le financement en 1996 de la contribution de l'Etat au plan social de la presse parisienne. Par ailleurs, les plans sociaux de la presse quotidienne régionale sont prorogés. Un crédit de 2,4 millions de francs est aussi ouvert afin de compenser

pendant cinq ans le coût des charges sociales liées au portage des quotidiens nationaux ;

- un abattement de taxe professionnelle était prévu en faveur des diffuseurs de presse par l'article 59 du projet de loi de finances. La perte de recette fiscale correspondante a été évaluée à 60 millions de francs, à la charge des collectivités locales. Cette disposition a été supprimée en première lecture par l'Assemblée nationale ;

- un fonds d'aide à la diffusion de la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique a été créé et doté de 5 millions de francs ;

- un fonds d'aide à l'investissement dans le multimédia a aussi été créé en vue de financer des investissements dans ce domaine.

Le rapporteur pour avis a ensuite passé en revue les aides indirectes. En augmentation de 4,6 % dans le projet de loi de finances pour 1996, elles comprennent :

- une subvention à l'Agence France-Presse, grâce à des abonnements souscrits par les administrations, pour un montant de 578,2 millions de francs ;

- l'aide de l'Etat au transport postal de la presse, imputée sur les crédits du ministère des technologies de l'information et de la Poste, dont le montant est de 1,9 milliard de francs.

Evoquant la complexité et le manque de cohérence du système d'aide à la presse, le rapporteur pour avis a rappelé qu'afin de tenter de renforcer son efficacité et de recentrer le dispositif sur les catégories de presse qui en sont les plus dépendantes, le ministre de la communication a installé le 12 juillet 1994 quatre groupes de travail chargés d'élaborer des propositions sur : le financement et la fiscalité des entreprises de presse, l'exploitation des entreprises de presse, la place de la presse écrite dans la société, l'évolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias.

Les conclusions des travaux de ces groupes de travail, présentées en décembre 1994, ont été à l'origine de l'élaboration du " plan Sarkozy " d'aide à la presse dont le budget de 1996 traduit les orientations.

M. Alain Gérard, rapporteur pour avis, a ensuite abordé les relations entre la presse et la poste, rappelant que la table ronde qui doit définir leur évolution pour les trois ans à venir va commencer ses travaux. Il s'agit de régler sur de nouvelles bases le partage du coût de la distribution postale de la presse et d'envisager son évolution qualitative.

Au nombre des éléments qui justifient ce réexamen des relations entre la presse et la poste, le rapporteur pour avis a mentionné :

- le changement de statut de la poste, appelée à évoluer dans un environnement concurrentiel incompatible avec le maintien d'un déficit systématique du compte presse ;

- le poids pour le budget de l'Etat de l'aide postale : le contrat de plan signé le 14 octobre 1994 fixe à 1,9 milliard de francs, pour la période 1995-1997, sa contribution annuelle ;

- la remarque des éditeurs de presse qui estiment que les quelque 3.200 titres de la presse éditeurs couvrent plus du tiers de leur coût de diffusion, la presse associative n'en payant de son côté que 10 % environ ;

- les critiques de la presse laquelle estime aussi la qualité du service postal insuffisante : en 1993, 8,29 % seulement des quotidiens étaient distribués avant 9 heures ;

- le fait que malgré le souhait de la Poste d'établir avec la presse des relations de client à fournisseur, elle n'en demeure pas moins un service public dont la distribution de la presse est une mission importante, ce qui justifie l'octroi d'un tarif préférentiel et des efforts pour améliorer la qualité du service ;

- la nécessité d'en revenir à la logique initiale de l'aide postale : aide au lecteur dont il s'agit de favoriser la formation au métier de citoyen et non aide économique aux entreprises de presse, ce qui pose le problème de l'application de la grille tarifaire de la presse à la presse technique ou à la presse distractive ;

- la proposition selon laquelle il serait légitime de supprimer de la grille tarifaire les éléments de distorsion entre la presse associative et la presse éditeurs ainsi qu'entre les différentes catégories de la presse éditeurs, spécialement en réorganisant la grille tarifaire afin de mieux prendre en compte les critères d'urgence et de préparation qui diversifient sensiblement la situation des organes de presse devant le service postal.

Le rapporteur pour avis a ensuite invité la commission à prononcer un avis favorable à l'adoption des crédits de la presse pour 1996.

Un débat s'est alors engagé.

M. Alain Joyandet a mentionné la communauté d'intérêts qui existe entre la Poste et la presse écrite. Elle justifierait des efforts en faveur de la distribution postale, faute de quoi des filières parallèles de distribution seront mises en place, et ouvertes à terme à d'autres produits. Si la presse a besoin d'une distribution postale de qualité à un coût satisfaisant, la Poste est dans une large mesure dans la dépendance de son client important, compte tenu de son importance.

Mme Danièle Pourtaud a estimé que la presse remplissait, dans notre système démocratique, une mission de service public qui justifie l'aide de l'Etat. Or le budget des aides à la presse de 1996 est insuffisant, en particulier compte tenu de la forte détérioration de la situation économique de la presse depuis plusieurs années. Par ailleurs, une partie des propositions figurant dans le plan présenté par M. Nicolas Sarkozy en faveur de la presse ne figure pas dans le projet de budget : le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires n'a pas été doublé

et, en ce qui concerne la diminution de la taxe professionnelle des diffuseurs, l'Etat et les collectivités locales se renvoient la balle sans que le dossier avance. La forte diminution des crédits destinés à compenser les tarifs préférentiels consentis par la SNCF est tout aussi regrettable, a-t-elle estimé, dans la mesure où elle contraindra la SNCF à augmenter fortement les tarifs de transport de la presse.

Elle a jugé par ailleurs qu'il aurait été utile de créer une aide supplémentaire aux entreprises de presse et que la dotation du fonds d'aides à l'investissement dans le multimédia aurait dû être plus importante afin de faciliter l'adaptation des entreprises aux mutations du secteur de la communication.

La diminution du fonds d'aide à la diffusion de la presse à l'étranger est regrettable, a-t-elle enfin jugé, dans la mesure où il s'agit d'un instrument très utile.

M. André Diligent a regretté que les aides, initialement destinées à favoriser le pluralisme de la presse, bénéficient trop largement à des organes très rentables. Il a aussi noté que les concentrations qui affectent ce secteur contredisent la philosophie du pluralisme qui a été à l'origine de la mise en place des aides publiques.

M. Alain Gérard, rapporteur pour avis, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- la diminution de la taxe professionnelle figurait dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement mais n'a pas été acceptée par l'Assemblée nationale en première délibération ;

- en ce qui concerne les relations entre la presse et la poste, il est évident que chaque partenaire a besoin de l'autre et qu'il leur appartient d'élaborer un compromis satisfaisant pour tous ;

- la situation économique de la presse s'est effectivement fortement dégradée depuis 1991, la conjoncture

semble cependant s'être retournée avec l'augmentation de 2 % du chiffre d'affaires constatée en 1994 ;

- le projet de budget reprend en grande partie les propositions du plan Sarkozy, le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires progresse en particulier de 50 % ;

- la diminution des remboursements consentis à la SNCF pour ses tarifs préférentiels de transport de la presse est liée au souci de l'Etat de rationaliser le fonctionnement de cette forme d'aide ;

- les éditeurs n'ont pas sollicité la création d'une aide compensatoire à l'augmentation du prix du papier. Le Gouvernement cherche à résoudre ce problème dans le cadre d'une diminution des droits de douane qui pèsent sur les importations de papier de presse.

Le président Adrien Gouteyron a alors observé que le texte proposé par le Gouvernement pour diminuer la taxe professionnelle des diffuseurs de presse n'était pas absolument satisfaisant et qu'il convenait d'éclaircir les intentions du Gouvernement à l'égard de cette mesure, dont il a rappelé qu'elle était très demandée par les diffuseurs. Il a approuvé les orientations présentées par le rapporteur pour avis sur l'évolution des relations entre la presse et la poste, notant que celle-ci avait trop tendance à considérer qu'elle rendait à la presse un service unilatéral, en négligeant l'apport de clientèle fixe qui lui est ainsi assuré.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la presse écrite pour 1996.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 21 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. La commission a tout d'abord procédé sur le rapport de **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits consacrés à la politique de la ville** figurant au projet de loi de finances pour 1996.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que l'ensemble des ressources consacrées à la politique de la ville s'élevait à un peu moins de 9 milliards de francs (+ 6,4 % en 1996). Il a estimé qu'en conséquence la politique de la ville ne manquait pas de moyens.

Puis, le rapporteur pour avis a fait mention des conclusions du rapport de la Cour des Comptes relatives à la politique de la ville : la Cour a notamment observé que la totalité du montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) avait été imputée à la politique de la ville dans le "jaune budgétaire", alors même que les deux tiers des communes éligibles à la DSU ne relevaient pas de la géographie de la politique de la ville. **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a jugé, à ce sujet, que l'interprétation de la Cour devait être nuancée dans la mesure où la DSU permettait parfois de mener des actions de prévention dans des quartiers en difficulté.

En ce qui concerne l'imputation à la politique de la ville du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, sur laquelle la Cour a également émis des réserves, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a indiqué que le Parlement pourrait utilement exercer un contrôle sur l'affectation des moyens de ce fonds, à partir de quelques exemples.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté le bilan de l'action des pouvoirs publics en ce qui concerne la politique de la ville, depuis 1994.

S'agissant de la réduction du chômage au moyen d'incitations fiscales, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a indiqué que seules 47 entreprises avaient utilisé les possibilités offertes par la loi d'orientation pour la ville. Il a ajouté que cette loi, votée dans des conditions d'urgence par le Parlement, n'avait été suivie de mesures d'application qu'avec une extrême lenteur. Il a indiqué, en outre, que le rétablissement du droit républicain et de la sécurité étaient le préalable indispensable à l'installation des entreprises dans les quartiers.

Poursuivant son propos en évoquant la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le rapporteur pour avis a indiqué que ce texte allégeait les charges fiscales et sociales des entreprises s'installant dans ces zones, mais que ces mesures ne pourraient prendre réellement effet que lorsque les décrets relatifs aux zonages seraient parus.

En ce qui concerne le thème de l'école, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a indiqué que 3.000 postes environ avaient été créés dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) et que les crédits pédagogiques avaient sensiblement augmenté. En outre, une indemnité pour sujétions spéciales et des conditions d'avancement et de mutation des personnels de l'éducation nationale favorables ont été instituées afin d'améliorer la situation des fonctionnaires qui travaillent dans les zones en difficulté.

S'agissant de l'accessibilité des services publics, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a estimé que la Poste avait un rôle essentiel à jouer auprès des exclus, dans la mesure où elle constituait le dernier " guichet unique " des services publics pour ces personnes ; il a ajouté que la Poste subissait un coût de gestion particulier

du fait de la modicité des fonds recueillis dans les quartiers sensibles.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les opérations " prévention été " avaient concerné 150.000 jeunes en 1994, que l'opération " police-insertion ville " avait facilité l'entrée de jeunes dans la police et qu'au total, ces mesures avaient contribué à l'amélioration de la sécurité. Il a ajouté que la généralisation des maisons de justice et du droit permettrait, comme l'avait recommandé le rapport de M. Gérard Vignoble, député, de rétablir le droit républicain dans les zones en difficulté.

Enfin, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a présenté les principales mesures contenues dans le projet de programme national d'intégration urbaine (PNIU) que préparait le Gouvernement. Il a indiqué que ce programme avait quatre objectifs :

Le premier objectif tend à développer les activités et l'emploi. A ce titre, le rapporteur pour avis a rappelé l'activité des entreprises d'insertion, qui emploient 16.000 personnes, pour un total théorique de 10.000 postes " équivalents temps plein ". Il a jugé que le travail de ces entreprises devait être encouragé.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a déclaré que le second axe du PNIU tendait à améliorer l'habitat dans les quartiers défavorisés par la mixité du logement, à développer l'accession à la propriété très sociale et à maintenir le gardiennage. Sur ce dernier point, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il convenait d'aider les sociétés d'habitations à loyer modéré (HLM) à conserver des gardiens d'immeubles.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a ensuite signalé que le PNIU envisageait d'accroître la représentation des habitants au sein d'instances telles que les conseils de quartiers. Il a jugé qu'il serait dangereux de multiplier les structures parallèles aux autorités municipales, ajoutant que les événements récents, à Mulhouse ou à Mantes-la-Jolie avaient montré combien le rôle du maire

demeurait essentiel, envers et contre toute " représentation d'exception ".

Concluant son propos sur le PNIU, **M. Gérard La cher, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'afin de restaurer la présence de l'Etat, le programme devrait réussir à maintenir et à développer les services publics dans les quartiers en difficulté.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que l'intégration avait, à ses yeux, une dimension culturelle, et que le problème des banlieues, dont on avait jugé qu'il était essentiellement lié à l'urbanisation, à la fin des années 1980 avait, comme on l'avait vu depuis lors, une dimension sociale primordiale, qui résultait du regroupement de populations en difficulté dans les quartiers. Ce problème étant pour partie lié aux difficultés d'insertion des populations arrivées en France dans les années qui avaient précédé la crise, il a estimé qu'aujourd'hui, il était capital de maîtriser l'immigration clandestine.

Concluant son propos, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré que la lutte contre le chômage ne résoudrait pas tous les problèmes, et qu'il serait nécessaire d'améliorer la prise en compte du caractère culturel de l'intégration. Il a évoqué l'exemple du site de la Villette qui, en tant que grand lieu culturel, menait une politique efficace d'intégration. Il a jugé en outre que les tentations " multiculturelles " étaient néfastes à la cohésion nationale, et qu'il serait nécessaire de réviser les conventions relatives au service national des binationaux, l'objectif d'une politique globale étant d'éviter qu'une " américanisation " des quartiers en difficulté ne se produise.

M. Jean François-Poncet, président, a interrogé le rapporteur sur les conséquences possibles, sur le monde rural, de l'accroissement des mesures d'allègements fiscaux en faveur des zones urbaines.

Répondant à la question de **M. Jean François-Poncet, président**, **M. Gérard Larcher, rapporteur**

pour avis, a déclaré qu'aucune mesure concrète n'était prise, pour le moment. Puis, il s'est affirmé conscient des difficultés que poserait l'édictation de mesures nouvelles, notamment pour les commerces installés à proximité des zones en cause.

Répondant à une seconde question de **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur le sort réservé aux zones rurales, parfois confrontées à des problèmes aussi graves que les zones urbaines, mais qui "meurent en silence", **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il s'était toujours prononcé en faveur d'une identité des mesures prises en faveur du monde rural et de celles relatives aux zones urbaines en difficulté, ajoutant que la politique de la ville concernait 5,7 millions de personnes sur le territoire national, et que les problèmes posés par la désertification du monde rural concernaient 4 millions de personnes.

Répondant à **M. Jean-Paul Emin** qui l'interrogeait sur la DSU, et estimait que celle-ci pouvait être très utile pour conduire des politiques de prévention dans des villes moyennes ne recevant qu'une aide relativement faible de l'Etat, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il considérait que le Parlement était compétent pour étudier les modalités d'utilisation de cette dotation.

Répondant à une seconde question de **M. Jean-Paul Emin** qui l'interrogeait sur l'incidence des mesures sur les quartiers limitrophes des quartiers concernés par la politique de la ville, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il était essentiel d'éviter les "effets d'octroi" ou de "traversée de la rue", c'est-à-dire l'incitation pour les entreprises ou les commerces à se déplacer dans les quartiers bénéficiant des aides, en s'implantant dans leurs périphéries.

Enfin, **M. Jean-Paul Emin** a déclaré que la multiplication des surloyers, telle qu'elle était envisagée, pourrait avoir pour conséquence négative d'encourager le départ

des familles les plus aisées, ce qui serait néfaste du point de vue de la mixité sociale.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, lui a répondu que le PNIU tendait à préserver la mixité dans les HLM et qu'il considérait, pour sa part, que la mixité des populations était un facteur essentiel d'intégration, la ville devant être un " millefeuille " de populations.

Répondant à la question de **M. Francis Grignon**, qui l'interrogeait sur la situation respective des centres villes et des banlieues, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'opposition entre ces deux parties des villes n'était pas toujours aussi tranchée : des centres villes tels que ceux de Roubaix ou encore le quartier de la porte d'Aix, pouvaient être aussi dégradés que des quartiers périphériques. Il a ajouté qu'il considérait que l'absence de diversité dans les populations habitant sur un même lieu avait une incidence néfaste sur l'intégration.

M. Jean François-Poncet, président a alors rappelé que, dans de nombreuses villes américaines, des quartiers des centres villes étaient des zones dangereuses, alors même que des quartiers de banlieue étaient moins touchés par la violence. Il a ajouté que la France avait créé un urbanisme qui concentrait les populations, dans des proportions inquiétantes, dans des immeubles " silos ".

M. Francis Grignon a alors indiqué qu'en Alsace, dans des villages de quelques centaines d'habitants, on parvenait au rebours de ce que l'on observait dans les banlieues, à conserver une vie culturelle et associative très dense.

M. Jean François-Poncet, président a alors déclaré qu'il pourrait être souhaitable de détruire les immeubles les plus dégradés, mais que la réussite d'une opération de reconstruction supposerait d'importants moyens.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a ajouté que toute politique de destruction-reconstruction ne parviendrait à " transfigurer " les quartiers que si elle

contribuait à régler les problèmes des hommes qui y vivaient.

M. Jean François-Poncet, président a jugé que les problèmes posés dans les quartiers sensibles passaient avant tout par la lutte contre les effets de l'immigration clandestine, par l'amélioration du logement et de l'urbanisme, par une politique de formation et par l'attribution de moyens financiers très importants.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a alors fait mention des conclusions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire, en indiquant que sur 3,5 millions de logement HLM, 100.000 environ étaient, en 1994, considérés comme " sensibles ", que 5.000 avaient fait l'objet d'une réhabilitation en 1994-1995, mais que ce programme de réhabilitation supposait l'obtention de financements particuliers et volontaristes.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis, a en outre précisé que le problème de l'achat des logements dans les quartiers en difficulté était posé et qu'ainsi, dans certains quartiers, les logements n'étaient pas susceptibles de trouver acquéreurs, malgré leur coût très bas, si bien que seuls des " marchands de sommeil " ou des " trafiquants d'hommes " les achetaient.

Puis, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a **donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la ville pour 1996.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Francis Grigon, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits de l'industrie figurant au projet de loi de finances pour 1996.

M. Francis Grignon, rapporteur pour avis, après avoir salué son prédécesseur M. Francisque Collomb, a, avant de présenter le projet de budget, précisé que son rapport écrit comportait une analyse sectorielle détaillée de l'activité industrielle en 1995 et qu'il invitait ses collègues à s'y reporter.

Le rapporteur pour avis a abordé ensuite les cinq questions qui lui paraissaient dominer le dossier industriel : l'indépendance, le rôle du secteur public, les délocalisations, les investissements étrangers et le rôle des institutions européennes.

Observant qu'en vingt ans, le nombre total d'emplois avait augmenté de 909.000 en France, alors que l'emploi industriel avait baissé de 1,8 million d'unités, le rapporteur pour avis s'est demandé si une politique industrielle pouvait encore être définie. Soulignant que la France restait la quatrième puissance industrielle du monde et que la valeur ajoutée du secteur industriel y représentait plus de la moitié de celle de l'ensemble de l'économie, il a conclu qu'il lui fallait " cultiver " la politique industrielle dans le plus de domaines possibles, pour garder une indépendance relative.

Évoquant ensuite le poids du secteur public, **M. Francis Grignon, rapporteur pour avis**, a déploré que les recettes tirées des privatisations soient trop souvent détournées de leur affectation initiale, c'est-à-dire la réduction du déficit budgétaire de l'Etat.

Évaluant à 130.000 le nombre des emplois supprimés du fait des délocalisations d'entreprises vers l'étranger, il a fait valoir que la production dans certains pays pouvait être soumise à des aléas politiques et que qualité et délais n'y étaient pas toujours assurés. Appelant de ses vœux l'intervention d'entreprises " citoyennes ", il a jugé qu'elles seules permettraient de maintenir l'activité sur le territoire.

Précisant que 17.000 des 224.000 emplois nets créés en 1994 l'avaient été grâce à des investissements étrangers, le rapporteur pour avis a jugé que si les investissements transfrontaliers étaient durables, les investissements lointains étaient plus volatiles et qu'il importait de consolider le tissu industriel existant par un travail " de dentelière " pour l'aider à exporter et à réinvestir ses bénéfices en France.

Évoquant pour finir le rôle des institutions européennes, **M. Francis Grignon, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la publication par le ministère de l'industrie d'un guide des institutions européennes destiné aux petites et moyennes entreprises. Il a estimé que l'élaboration des normes devrait faire l'objet d'une coopération européenne renforcée.

M. Francis Grignon, rapporteur pour avis, a procédé ensuite à une présentation synthétique des crédits consacrés à la politique industrielle qui, à l'issue des votes de l'Assemblée nationale, avoisinaient les 17 milliards de francs.

Rappelant que, pour 1996, les crédits du Centre national d'études spatiales (CNES) ne figuraient plus au fascicule de l'industrie, il a indiqué que les moyens des services inscrits à ce fascicule atteignaient 5,5 milliards de francs, avec, en particulier, une augmentation de 7,3 % des crédits des écoles nationales supérieures des mines.

Les interventions publiques atteignent 6,1 milliards de francs.

Abordant les dépenses en capital, il a jugé " modeste " le montant de 58 millions de francs des investissements directement réalisés par l'Etat et indiqué que les subventions d'équipement atteindraient 5,4 milliards de francs, dont 2,3 milliards de francs pour la recherche industrielle et l'innovation.

Après avoir rappelé qu'une économie budgétaire de 1,9 milliard de francs était opérée au titre de la couverture par l'Etat du coût des transports de la presse et que l'imputation budgétaire de la nouvelle prime à l'achat d'une automobile ne semblait pas encore définie, **M. Francis Grignon, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur l'adéquation entre les structures du ministère de l'industrie et les missions qui lui étaient assignées. Il a jugé que si la fonction normative et l'aide à l'innovation semblaient " au point ", la fonction prospective n'apparaissait pas clairement.

Il a enfin regretté que le fonds national de développement des entreprises (FNDE) institué par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, du fait des délais dus à la concertation entre le ministère de l'économie et des finances et la commission de l'Union européenne, n'ait pas été encore alimenté.

Le rapporteur pour avis a, en conclusion, proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits demandés pour l'industrie.

A l'issue de cet exposé, **M. Michel Bécot** a appelé de ses voeux une harmonisation des normes industrielles à l'échelle européenne. Seule une telle harmonisation permettrait, selon lui, à nos entreprises de surmonter les barrières de fait qui, par le jeu des normes, leur sont opposées chez certains de nos partenaires.

M. Francis Grignon, rapporteur pour avis, lui a répondu qu'il appartenait aux industriels français de s'implanter à l'étranger et de " pénétrer " les pays, tout en faisant l'effort de suivre les dossiers de normalisation au sein des instances européennes.

M. Charles Revet, tout en partageant l'inquiétude de **M. Michel Bécot** à propos des normes, a jugé qu'un diagnostic devait être dressé, au niveau européen, en matière de marchés et de concurrence. Il a déploré -rejoint sur ce point par **MM. Jean Peyrafitte** et **Jean Huchon**- l'influence " catastrophique " sur le marché français de la concession automobile des dévaluations compétitives de la monnaie de certains de nos partenaires européens.

M. Francis Grignon, rapporteur pour avis, a estimé que de tels arguments constituaient un plaidoyer en faveur de la monnaie unique.

M. Jean François-Poncet, président, faisant valoir que 7 % des ventes d'automobiles françaises étaient affectées par des achats réalisés chez nos voisins bénéficiant de la récente dévaluation de leur monnaie, a souligné l'émer-

gence de la profession nouvelle de mandataire-courtier en automobiles à l'échelle de l'Union européenne.

M. Jean-Paul Emin, évoquant, pour sa part, le commerce extérieur, s'est enquis de la réalité de certaines importations fictives, qui se seraient développées depuis la suppression des frontières douanières, pour permettre d'échapper à la TVA.

M. Francis Grignon lui a répondu qu'il semblait que des transactions réalisées dans les départements et territoires d'outre mer avaient reçu une telle qualification et que le régime de la taxe à la valeur ajoutée était en cause.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé, à la majorité, de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre de l'industrie dans le projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a enfin procédé sur le rapport de **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits consacrés aux **petites et moyennes entreprises (PME), au commerce et à l'artisanat pour 1996.**

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, a tout d'abord exposé l'évolution de l'activité commerciale et artisanale en 1994. Il a relevé que le chiffre d'affaires du commerce de détail s'était accru de + 1,2 %, à un rythme quasi identique à celui des deux années précédentes.

Il a souligné que les grandes surfaces alimentaires représentaient dorénavant 58,6 % du marché des produits alimentaires, où elles avaient enregistré une progression de + 2,1 % en 1994.

Après avoir indiqué que le chiffre d'affaires du commerce de gros avait progressé de + 1,6 %, le rapporteur pour avis a souligné que le nombre des créations d'entreprises commerciales avaient cru de + 5,6 % et que celui des défaillances avaient, quant à lui, diminué de - 6,3 %, cette évolution s'étant accompagnée d'une progression de + 0,9 % des effectifs salariés du secteur.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, a souligné que les créations d'entreprises dans le secteur artisanal avaient progressé davantage que dans l'ensemble de l'économie et il a noté avec satisfaction que ce secteur était redevenu créateur d'emplois en 1994. Il a ensuite exposé les grandes lignes du volet " artisanat " du plan en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et s'est félicité des dispositions de la loi de finances pour 1996 en faveur des transmissions d'entreprises.

Il a insisté en particulier sur les mesures de simplification des formalités administratives, qu'il a jugées indispensables pour diminuer la " paperasserie administrative " qui pesait aujourd'hui trop lourdement sur les entreprises.

Évoquant ensuite les aspects budgétaires de son rapport, il a indiqué que les crédits inscrits au titre des PME, du commerce et de l'artisanat pour 1996 s'élevaient à 521,7 millions de francs, en diminution de - 10,9 % par rapport au budget voté de 1995, mais de - 6,5 % par rapport aux dotations effectivement disponibles à la suite des annulations de crédits réalisées en 1995.

Il a rappelé que ce budget se trouvait conforté par d'importantes ressources extrabudgétaires, au premier titre desquelles il a cité le Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC), dont il a rappelé les missions. Il a indiqué que le FISAC avait bénéficié de 170 millions de francs pour la période 1994-1995 et qu'un complément de 130 millions de francs serait ouvert pour le plan de soutien à l'artisanat. S'il s'est félicité de la progression des dotations de cet organisme, le rapporteur pour avis a, en revanche, regretté que la bonne utilisation des fonds soit parfois altérée par la lenteur du dispositif, liée à sa centralisation. Il a estimé que celui-ci serait à la fois plus souple et plus efficace si la prise de décision était rapprochée de l'opération concernée. Dans cette perspective, il a proposé que soit confiée aux régions, sous l'autorité du préfet et avec la participation du conseil régional,

l'affectation de 60 % des crédits concernés, l'Etat restant maître des décisions concernant les 40 % restants.

Détaillant ensuite les grands dossiers prioritaires du ministère, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a établi le bilan de la mise en place des nouvelles instances dans le domaine de l'urbanisme commercial. Il a rappelé qu'après le "gel" de 1993, 1 million de mètres carrés de surfaces commerciales avait de nouveau été autorisé en 1994, notamment en faveur des jardineries ou des grandes surfaces de bricolage.

Il a indiqué que la prééminence de la grande distribution pouvait être établie en termes de chiffre d'affaires, de parts de marché, de concentration géographique et que la spécificité française résidait surtout dans la place primordiale prise par l'hypermarché polyvalent.

Après avoir communiqué à la commission les résultats des nombreuses réunions auxquelles il avait participé avec le ministre ou avec les professionnels, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a rappelé les principales missions de l'Observatoire national d'équipement commercial récemment mis en place et dont il est membre. Il a indiqué que l'on s'acheminait vers l'instauration d'un schéma régional d'urbanisme commercial -dont il a estimé que l'établissement ne devrait pas être confié exclusivement aux élus- et il a précisé que la loi Royer pourrait être révisée de façon à abaisser les seuils d'autorisations à 400 m² et à traiter le problème des friches commerciales.

Le rapporteur pour avis a soutenu la nécessité de revoir la composition des commissions départementales d'équipement commercial, dans la mesure où, en l'état actuel, les élus majoritaires s'entendaient bien souvent pour accorder des autorisations en se "renvoyant l'ascenseur".

Il a, par ailleurs, regretté que ces commissions ne tiennent pas suffisamment compte des travaux de l'Observatoire départemental. Il a, enfin, estimé qu'une vraie péréquation de la taxe professionnelle payée par les grandes

surfaces s'imposait et serait seule de nature à éviter la surenchère, dans la mesure où le dispositif actuel de péréquation n'avait que peu d'effet.

Évoquant l'évolution du " commerce moderne ", il a rappelé qu'il convenait de trouver un équilibre entre les différentes formes de commerce, sans oublier que les jeunes générations, qui sont " nées dans un caddie ", étaient favorables aux grandes surfaces. Il a indiqué que ces dernières venaient de créer une association, de façon à faire connaître le nouvel état d'esprit qui les animait et à démontrer leur rôle en matière d'emplois, d'exportations, etc...

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, a ensuite exposé le projet du Gouvernement de geler toute nouvelle autorisation de création de grandes surfaces pendant trois ans, gel qui serait assorti, en contrepartie, d'autorisations de modernisation et d'extension de certaines d'entre elle dans l'intérêt de l'emploi.

Il a indiqué que les professionnels avaient proposé au ministre de procéder à un autocontrôle dans ce domaine. Il a estimé que le contrat qui les lierait devrait comporter de leur part le respect du producteur, leur engagement réel de respecter leurs délais de paiement, une interdiction d'imposer aux producteurs la reprise des marchandises invendues ainsi qu'un engagement en matière d'emplois.

Évoquant la réforme du droit de la concurrence préparée par le Gouvernement, le rapporteur pour avis a souligné que le producteur devait " cesser d'être à la fois le banquier, l'assureur et le publicitaire du distributeur ".

Il a indiqué que cette réforme concernerait le titre IV de l'ordonnance de 1986, et notamment la revente à perte, le refus de vente -dont la suppression est envisagée- et les délais de paiement privés et publics.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, a ensuite demandé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat ainsi qu'à l'article 66 rattaché, qui tend à aug-

menter la taxe des chambres de métiers, même s'il a estimé que cette disposition n'allait pas dans le sens souhaité d'une diminution des charges des entreprises.

A l'issue de cet exposé, la commission a procédé à un large échange de vues.

Après avoir félicité le rapporteur pour avis pour l'intérêt et la qualité de son intervention, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité que les contrats conclus avec la grande distribution dans le cadre précédemment évoqué, comportent l'obligation pour celles-ci d'implanter ou de maintenir des petites surfaces de ventes en zone rurale, en leur assurant les mêmes conditions d'achat que pour les grandes surfaces. Il a indiqué que certaines enseignes commençaient à mettre en oeuvre ce type de démarche, mais qu'il convenait de la généraliser. Partageant le point de vue du rapporteur pour avis, il a, par ailleurs, estimé que la deuxième réforme fondamentale dans ce domaine consisterait à procéder à un partage de la taxe professionnelle entre toutes les communes de la zone de chalandise.

MM. Michel Bécot, Henri Revol et Charles Revet ont partagé cette position, ce dernier souhaitant en outre que le droit de la concurrence permette d'éviter la fermeture des petits commerces.

M. Jean François-Poncet, président, a dénoncé les conditions imposées souvent abusivement par la grande distribution, en position dominante, et a souhaité que soit instaurée l'égalité d'achat au profit des différentes formes de distribution.

Après avoir considéré qu'il faudrait poser pour principe que toute activité devrait pouvoir vivre par elle-même (et non de retards de paiement, etc...), **M. Charles Revet** a demandé si on pouvait établir un bilan des destructions d'emplois liées à l'implantation des grandes surfaces.

En réponse, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette évaluation était très difficile à réaliser, mais que le ministre souhaitait parler doré-

navant de créations nettes d'emplois, c'est-à-dire déduction faite des destructions d'emplois. Il a précisé que les observatoires départementaux réalisaient désormais des études sur ce point.

M. Charles Revet s'est interrogé sur la possibilité d'imposer un délai impératif aux payeurs des collectivités publiques, seule solution, selon lui, de garantir le respect par ces dernières de leurs délais de paiement. Le rapporteur pour avis a estimé que ces délais étaient, en réalité, rarement respectés et que les intérêts moratoires n'étaient que rarement exigés par les entreprises concernées, par peur de mesures de rétorsion.

Répondant à **M. Charles Revet** sur les dispositions concernant les conjoints collaborateurs des commerçants et artisans, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a exposé le dispositif du plan " artisanat ", qui a pour objectif d'améliorer le statut du conjoint collaborateur : campagne d'information, alignement des allocations de maternité sur celles des chefs d'entreprises et déductibilité de l'ensemble des cotisations de retraite.

M. Bernard Dussaut a fait part de l'inquiétude des chambres de métier, concernant leurs moyens de fonctionnement et de leur demande d'exonération de la taxe sur les salaires. Il a ensuite évoqué les difficultés qui avaient poussé certains commerçants et artisans à manifester leur désespoir par la violence, à Bordeaux. A cet égard, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a considéré qu'on ne pouvait, en effet, ignorer le découragement de ces professionnels et qu'il convenait de juger l'excès en fonction de sa cause. Il a souhaité que les caisses d'assurance sociale fassent preuve de davantage de compréhension et de clémence à leur égard.

Craignant que cette colère ne se généralise, **M. Jean Peyrafitte** a indiqué que les restaurateurs avaient reçu un " coup d'assommoir " au mois d'août dernier, avec l'augmentation de 2 points de la TVA, qui contribue à mettre nombre d'entre eux en difficulté. Un ajustement des prix

de leur part entraînerait le cercle infernal de la chute de la clientèle et des dépôts de bilan. Il s'est donc demandé si l'on ne pourrait pas suggérer aux tribunaux de commerce d'accorder des délais supplémentaires.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il convenait surtout de demander aux URSSAF et au Trésor davantage de compréhension et de clémence dans la mesure où bien souvent c'étaient eux qui, les premiers, mettaient en difficulté leurs créanciers.

M. Jean Huchon a souhaité que le rapport écrit évoque les actions positives du FISAC, notamment des opérations de restructuration dans l'artisanat et le commerce (ORAC). Il a, par ailleurs, dénoncé le développement du travail clandestin et des entreprises quasi clandestines de chômeurs, qui réalisent des travaux de bricolage, etc...

Après avoir félicité le rapporteur pour avis pour la qualité de son exposé, **M. Félix Leyzour** a fait part de l'inquiétude qu'il avait ressentie dans le milieu du commerce et de l'artisanat, qui souffre de la baisse générale du pouvoir d'achat et de la consommation en France.

Jugeant intéressante l'idée de créer des antennes de grandes surfaces dans les zones rurales, il s'est interrogé sur les modalités pratiques d'une telle démarche.

A cet égard, **Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a estimé que les commissions départementales d'équipement commercial ne devraient autoriser des extensions ou des modifications de grandes surfaces commerciales qu'en contrepartie de l'ouverture de petites surfaces dans le monde rural, en garantissant les prix, la réalisation d'un certain chiffre d'affaires et en apportant l'enseigne commerciale et la publicité.

Répondant à **M. Félix Leyzour**, qui s'interrogeait sur la réalité du maintien de l'enveloppe de crédits bonifiés en faveur des artisans en dépit de la réduction des crédits qui leur seraient affectés en 1996, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis**, a précisé que ce n'était pas

contradictoire, dans la mesure où ce repli des crédits résultait de l'amortissement des prêts anciens, qui bénéficiaient de taux de bonification plus élevés, et du faible niveau des crédits accordés ces dernières années.

M. Jean Pourchet a jugé qu'un système de défiscalisation en faveur des zones rurales permettrait le maintien de petits commerçants ou artisans.

M. Jean François-Poncet, président, a fait part de son souhait que la localisation des petits magasins ne soit pas choisie par les enseignes elles-mêmes, de façon à ce que les endroits les plus utiles, qui ne sont pas nécessairement les plus rentables, soient retenus. Il a considéré que la création de 80 à 100 mètres carrés de surfaces commerciales serait bien souvent suffisante, à condition qu'elles soient bien achalandées, dans des conditions de prix voisins de ceux accordés aux grandes surfaces et avec une prise en charge de la publicité et du déficit éventuel par les enseignes concernées. Il a estimé qu'il convenait d'être volontariste dans certains domaines si l'on voulait créer des emplois.

M. Charles Revet a partagé son point de vue.

Puis, la commission a **donné un avis favorable à l'adoption des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat pour 1996 et de l'article 66 rattaché.**

Mercredi 22 novembre 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** :

- **M. Alain Pluchet** sur le **projet de loi n° 62 (1995-1996)** relatif à la partie législative du **livre VI (nouveau) du code rural** ;

- **M. Dominique Braye**, à titre officieux, sur le **projet de loi n° 2319 (AN, Xe législature)** relatif au **supplément de loyer de solidarité.**

- **M. Francis Grignon**, en qualité de **nouveau rapporteur sur la proposition de loi n° 151 (1994-1995)** de

M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues, tendant à actualiser la loi locale de chasse régissant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, par suite de la démission du rapporteur précédemment désigné.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Alain Pluchet sur le budget de l'agriculture pour 1996.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que, comme chaque année, le budget de l'agriculture pouvait faire l'objet d'appréciations contrastées : les crédits demandés étaient de 35,6 milliards de francs soit une baisse de 8,2 % par rapport à 1995, mais de 28,6 milliards de francs, si l'on ne prenait pas en compte la subvention au Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), soit une baisse de 1,6 %.

En outre, l'ensemble des dépenses -nationales ou communautaires- en faveur de l'agriculture, d'un montant de 159 milliards de francs, progressait de 2 %

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a souligné que deux grandes actions bénéficiaient de crédits en hausse : l'enseignement et la recherche (+ 376 millions de francs) et le financement des actions productives, à la condition, dans ce dernier cas, de ne pas prendre en compte ni la charge de bonification ni le coût des programmes en voie d'achèvement.

Ainsi, au sein des dépenses productives, trois types de dotations évolueraient favorablement : l'installation (dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) et stages préparatoires : +127 millions de francs), les programmes agri-environnementaux (+ 30 millions de francs), la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (+ 115 millions de francs).

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a indiqué que pour garantir ces financements, outre des économies de " constatation " (550 millions de francs sur les programmes en cours d'achèvement ; 312 millions de francs

pour la bonification), des diminutions importantes avaient été opérées, principalement sur les crédits alloués à l'espace rural et la forêt, qui sont amputés de 300 millions de francs : le virement compensateur à l'office national des forêts (ONF) est allégé d'environ 200 millions de francs, les collectivités devant supporter des frais de garderie accrus. De son côté, le fonds de gestion de l'espace rural (FGER) voit ses crédits diminuer de 100 millions de francs. Enfin, les dépenses de protection sociale connaîtraient une " économie " de 2.700 millions de francs.

Puis, M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport écrit.

S'agissant de l'environnement du projet de budget, il a souligné que les comptes de l'agriculture faisaient apparaître, pour 1994, comme pour 1995, une nette augmentation du revenu, de l'ordre de 11 %. Cette augmentation résulte de l'accroissement de la valeur ajoutée, de l'augmentation des subventions, ainsi que de la réduction des charges. Il a ensuite rappelé les principales dispositions adoptées dans le cadre de la loi de modernisation, puis évoqué le contenu envisagé de la future conférence agricole, ainsi que le projet de réforme de l'ordonnance de 1986 sur la concurrence.

Evoquant ensuite le contexte communautaire et international, il a estimé qu'un premier bilan de la réforme de la politique agricole commune (PAC) faisait apparaître la réussite de la maîtrise de la production, ainsi que, dans l'ensemble, une bonne tenue des marchés avec des prix intérieurs supérieurs à ceux prévus. Il a cependant souligné les incertitudes pesant sur le maintien des soutiens à leur niveau actuel et selon les mécanismes prévus par la réforme, ainsi que sur les conséquences de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé les évolutions, positives ou négatives, les plus significatives.

Il a relevé que si certaines baisses étaient “ mécaniques ”, puisqu’elles concernaient les dotations destinées à financer des programmes en voie d’achèvement, d’autres évolutions étaient moins satisfaisantes. Il a, sur ce point, souligné la baisse des dépenses en capital, notamment des crédits de politique industrielle. Il a relevé qu’en revanche, l’installation, priorité du Gouvernement, faisait l’objet de crédits en hausse. Rappelant le contenu de la charte d’installation signée le 6 novembre dernier, le rapporteur pour avis a indiqué que se poserait le problème du financement du nouveau fonds qui a été créé -le fonds pour l’investissement et le développement des initiatives locales (FIDIL)-, dans la mesure où il était envisagé de faire appel aux collectivités locales.

S’agissant de la mise aux normes des bâtiments d’élevage, il a estimé qu’il n’était peut-être pas indispensable de mener à terme ce programme, très onéreux, dans les délais prévus.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a enfin indiqué que les collectivités locales étaient opposées à l’augmentation, dans les proportions prévues par l’article 60 du projet de loi de finances pour 1996, des frais de garderie qu’elles versent à l’ONF.

Un large débat s’est alors instauré.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour souligner le retournement du marché mondial des céréales, dont les prix ont fortement progressé. Il a demandé au rapporteur pour avis si cette embellie s’expliquait par les conséquences des aléas climatiques qui avaient frappé plusieurs de nos concurrents ou s’il s’agissait d’une évolution structurelle de la consommation, notamment dans les pays d’Asie et, principalement, en Chine.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a indiqué que, lors de la réforme de la PAC, “ les stocks communautaires étaient au plus haut ”, alors que lors de la décennie écoulée, la production mondiale était restée inférieure à la

consommation, ce qui avait conduit à des déstockages massifs. Il a souligné que la Communauté, qui avait été la seule à supporter des stocks importants, avait décidé d'instaurer un gel obligatoire des terres, alors que, dans le même temps, les Etats-Unis supprimaient le " set aside ". Il a estimé que, compte tenu de la faiblesse du niveau des stocks actuels, il ne serait pas possible de faire face à un accident climatique grave. Il a enfin indiqué que l'accroissement de la consommation dans les pays d'extrême-orient contribuait à alimenter la demande sur le marché du blé.

M. Jean François-Poncet, président, a alors interrogé le rapporteur pour avis sur les raisons sociologiques qui pouvaient expliquer un tel changement des habitudes alimentaires.

M. Marcel Deneux est intervenu pour souligner que c'était, en réalité, la consommation animale (de l'élevage porcin et de l'aviculture) qui " faisait le marché des céréales ". En Europe, par exemple, un quintal seulement de céréales sur six sert à l'alimentation humaine. Il a estimé que la reconquête du marché de l'alimentation animale par les céréales, observée dans la Communauté, pouvait poser des problèmes aux filières de l'élevage avicole ou porcin, compte tenu des niveaux de prix actuels.

Il a, enfin, souligné les efforts faits par les céréaliers français pour trouver des débouchés sur le marché international.

Soulignant la baisse enregistrée par les crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture pour 1996, **M. Fernand Tardy** s'est inquiété de la volonté de " recentrage " manifestée par le ministère en matière d'enseignement agricole, alors même que ce dernier, qui avait su se diversifier, rencontrait un réel succès.

S'agissant de la charte de l'installation, il a regretté qu'elle n'ait pu être soumise préalablement au Parlement et que n'y soient pas mieux traités deux aspects essentiels : la prise en compte du poids du foncier et le rôle joué

par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Sur le premier point, il a regretté que n'ait pas été amélioré le système des fonds de caution ou de garanties, dont le financement est aujourd'hui supporté par les seules collectivités locales. Sur le second point, il a souligné que le souci des SAFER d'équilibrer leurs comptes les conduisait, lors de la réattribution des terres, à privilégier les exploitants paraissant présenter des garanties financières suffisantes.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a rappelé que, selon l'approche retenue, les crédits de l'agriculture pouvaient faire l'objet d'appréciations sensiblement différentes. S'agissant de l'enseignement agricole, il a souligné la forte majoration des crédits (+ 7 %) et estimé que l'on pouvait effectivement s'interroger si l'on compare le succès, légitime, qu'il rencontre au faible nombre des installations effectivement réalisées. Il a précisé que, conformément à la loi d'orientation, le Parlement serait saisi d'un rapport sur la Charte de l'installation, ce qui devrait lui permettre d'en débattre. Il a indiqué que la conférence agricole pourrait, éventuellement, comporter des dispositions en matière de fonds d'avance ou de garantie. Prenant enfin l'exemple de son département, il a estimé que l'installation des jeunes constituait toujours une priorité dans l'attribution des terres par les SAFER.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour souligner que de nombreux établissements d'enseignement agricole avaient su diversifier leur enseignement, en direction notamment du tourisme. Compte tenu des perspectives ouvertes, il a estimé qu'il ne serait pas souhaitable que l'enseignement agricole se recentre sur l'activité principale de l'agriculture : la production de denrées.

M. Jean Huchon a souligné que la baisse des effectifs à scolariser expliquait, pour partie, la diversification constatée : chacune des catégories d'établissements s'effor-

cant de garder des effectifs suffisants, grâce à la diversification de ses enseignements.

Interrogé sur les problèmes de distribution d'eau et d'assainissement, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a précisé que ce sujet était traité dans l'avis budgétaire de la commission sur l'aménagement rural.

M. Michel Doublet s'est interrogé sur le niveau des crédits dont pourrait bénéficier le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE). **M. Charles Revet** a souligné que des obligations comptables, notamment l'instruction M. 49, conduisaient, dans certains cas, à rendre prohibitif le coût de l'assainissement, ce qui pouvait conduire à l'arrêt des investissements.

Mme Janine Bardou, citant l'exemple de son département où, sur le Causse, 270 kilomètres de réseau desservent seulement 400 compteurs, a indiqué que le fonds permettait de financer la distribution d'eau dans les zones très peu peuplées.

M. Jean François-Poncet, président, a exposé que le principe avait été fixé de faire payer l'assainissement aux seuls " assainis ", ce qui conduisait, dans certains cas, à une taxation rédhibitoire. Il a rappelé que l'attention de M. le ministre des finances avait été attirée sur ce problème, lors de son audition par la commission, et qu'il pouvait paraître souhaitable de faire supporter le coût de l'assainissement à l'ensemble des personnes desservies par un réseau d'adduction, voire à tous les contribuables.

M. Jean Huchon a souligné que les personnes qui n'étaient pas aujourd'hui raccordées à un réseau d'assainissement collectif disposaient, en général, d'un assainissement individuel satisfaisant.

M. Jean François-Poncet, président a souligné que dans de nombreux pays, le prix de l'eau était sensiblement plus élevé qu'en France, notamment en Allemagne où il était de l'ordre de 30 francs le mètre cube.

M. Michel Doublet, a cité l'exemple de son département, où un fonds de péréquation permettait de prendre en charge les surcoûts liés à l'assainissement.

M. Charles Revet a ensuite souligné l'évolution préoccupante du volume des livraisons -dont témoignait par exemple, la diminution des activités céréalières du port de Rouen. Il a estimé que, dans certains cas, le système de la PAC actuelle pouvait constituer une " désincitation à produire " : le revenu étant majoritairement tiré de la perception d'aides compensatoires et non de la vente des produits. Il a estimé que l'on ne pouvait pas encourager des jeunes à s'installer sans leur fournir des perspectives d'avenir claires, qui ne sauraient être celles de la perception, aléatoire, de primes compensatrices.

Il a enfin souligné l'importance de la filière bois, estimant que la France qui exporte des bois bruts pour réimporter des produits finis ne tirait pas profit de ses potentialités forestières.

Sur ce point, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a estimé que les crédits d'orientation à la disposition du ministère étaient sans doute insuffisants pour " redynamiser " la filière bois.

Evoquant les crédits destinés à la montagne, **Mme Janine Bardou** a regretté leur diminution ainsi que celle des différents fonds (FGER, fonds national d'aménagement et de développement du territoire), et l'a jugée contradictoire avec la volonté manifestée lors des débats sur la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire de maintenir les agriculteurs dans les zones difficiles afin d'éviter la désertification.

Elle a souligné l'importance du rôle joué par les fonds d'infrastructures : le FNDAE et le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE). Sur ce dernier point, **M. Fernand Tardy** a souligné la difficulté rencontrée, chaque année, pour obtenir que les crédits du FACE soient portés au niveau nécessaire.

En réponse, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a expliqué que la fusion, au sein d'un même chapitre budgétaire, des crédits de mise aux normes et des crédits destinés aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en montagne s'était traduite, en fait, par la diminution des crédits destinés à la montagne.

Rappelant la progression des crédits de mise aux normes, il s'est demandé s'il y avait vraiment lieu d'accélérer la mise en place d'un programme particulièrement lourd pour les exploitants et qui posait de sérieuses difficultés de financement.

S'agissant du FACE, il a précisé que, dans son département, les dotations étaient en progression régulière, ce qui ne réglait pas pour autant les problèmes posés par l'électrification en milieu rural, compte tenu notamment des exigences nouvelles en matière de " techniques discrètes ", comme l'enfouissement des réseaux.

M. Jean-Paul Emorine a souligné que la priorité reconnue à l'installation n'était pas contestable -même si le chiffre de 12.000 installations devait être pris avec prudence- compte tenu des évolutions techniques prévisibles, mais que le problème de la restructuration des exploitations continuait à se poser : des agrandissements sont encore nécessaires pour amener les exploitations existantes à une taille suffisante.

Il a souhaité que les dispositions prévues par la loi de modernisation, dont il avait été le rapporteur pour l'Assemblée nationale, pour favoriser l'installation dans le cadre d'une société commerciale, soient effectivement appliquées.

Il a estimé nécessaire de mettre en place un fonds de garantie financé sur des crédits nationaux sans solliciter les départements, dans la mesure où il s'agit d'une politique nationale.

Il a enfin souhaité que les crédits du FGER -déjà en retrait par rapport à ceux de 1995- soient réellement

maintenus au niveau prévu dans le projet de loi de finances pour 1996.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a répondu à l'intervenant que la moitié des installations s'effectuait déjà dans un cadre sociétaire. Il a rappelé que les 400 millions de francs destinés au FGER avaient déjà fait l'objet d'une minoration de 12 millions de francs en deuxième délibération, à l'Assemblée nationale.

Compte tenu des évolutions déjà observées et des bouleversements à venir, **M. Félix Leyzour** a estimé nécessaire que soit, dès maintenant, entreprise sans a priori la réflexion sur la réforme à apporter à la PAC, puis a rappelé l'évolution des dotations destinées au secteur agricole. Il a souhaité que des dispositions complémentaires soient apportées en matière d'installation, dans le sens notamment de l'amélioration de la préinstallation, pour associer davantage le sortant, et de la diminution des taux d'intérêt. Il a, enfin, fait état des difficultés que devraient connaître les associations départementales pour l'aménagement des structures agricoles (ADASEA), dont le rôle est localement très apprécié, à la suite de l'amputation de 50 millions de francs, décidée par l'Assemblée nationale, des crédits destinés au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a répondu que si la PAC actuelle devait être réformée, ses mécanismes étaient aujourd'hui " profitables à l'agriculture " et qu'il ne fallait pas " se précipiter ". S'agissant des ADASEA, il est convenu qu'il fallait veiller à ce que les diminutions de crédits du CNASEA ne remettent pas en cause le rôle très positif qu'elles jouent au niveau local.

M. Jean François-Poncet, président a souligné que si les mécanismes actuels de la PAC n'étaient sans doute pas parfaits, il fallait s'efforcer de les maintenir, dans la mesure où les mécanismes qui pourraient les remplacer seraient, sans doute, beaucoup moins favorables.

Il a rappelé que plusieurs Etats de l'Union, dont la Grande-Bretagne souhaitaient, en réalité, à l'occasion de la réforme à venir que nécessitera l'élargissement de l'Union aux PECO, démanteler la politique agricole commune.

M. Désiré Debavelaere a estimé que la gestion par la Commission de Bruxelles des exportations conduisait, pratiquement, à ce que la Communauté abandonne volontairement certains marchés extérieurs à ses concurrents. Prenant l'exemple de la gestion des restitutions pour les volailles et des certificats d'exportation pour les céréales, il a souligné que la politique suivie était contradictoire avec les déclarations selon lesquelles l'agriculture communautaire aurait une vocation naturelle à exporter. Il a estimé indispensable qu'une clarification soit opérée sur ce point.

Il a exposé que, compte tenu des améliorations attendues de la productivité, le maintien de la vocation exportatrice de l'agriculture communautaire était indispensable, sauf à offrir comme seule perspective aux nouveaux installés la perception de primes, dont la pérennité n'était d'ailleurs pas assurée.

Il a conclu son propos en estimant que la multiplication des aides nationales menaçait l'existence même d'une politique agricole communautaire, et qu'il était à cet égard urgent de mettre en place une monnaie commune.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a rappelé que le retrait, partiel, de la Communauté des marchés internationaux n'était que la conséquence de la réforme de la PAC, réalisée sous la pression des Etats-Unis désireux de reconquérir les parts de marchés dont la Communauté les avait évincés au cours des années 1980.

Evoquant l'expérience de la mise en place des montants compensatoires monétaires et les désordres monétaires actuels, **M. Jean François-Poncet, président**, a jugé que l'agriculture européenne avait été, jusqu'ici, "sinistrée par la monnaie". Aussi, a-t-il estimé à son tour

que l'instauration de la monnaie unique était une nécessité pour l'agriculture communautaire.

Relevant que la France avait une " vocation exportatrice à laquelle on ne devait à aucun prix déroger ", il a néanmoins rappelé que les exportations, dans les années 80, s'étaient faites grâce à des subventions massives, difficilement compatibles avec les règles du marché. Il a souligné que les Etats-Unis soutenaient également leurs exportations, mais de façon beaucoup moins visible.

M. Jean François-Poncet, président, a en outre relevé que la véritable question était de savoir si l'on assistait à un retournement durable du marché des céréales, soulignant que les exportations non subventionnées n'étaient pas contingentées dans le cadre du GATT.

Il a souligné que la situation actuelle devait inciter à la prudence : la Russie par exemple est aujourd'hui importatrice, alors qu'elle dispose d'un potentiel céréalier considérable qui pourrait être remobilisé.

Il a enfin considéré que compte tenu de l'état des marchés, on aurait pu aller plus loin dans la baisse du taux de jachère, mais que la France avait rencontré l'opposition de ses partenaires, très réservés compte tenu de l'expérience des dernières années.

M. Désiré Debavelaere a regretté que la Commission n'accorde pas de certificats à l'exportation, alors que le marché permettrait d'exporter sans restriction.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué que la situation actuelle était très favorable, puisque la Communauté accordait des aides compensatoires pour des baisses de prix qui n'étaient pas intervenues dans les proportions attendues.

M. Charles Revet a précisé que les prix intérieurs avaient cependant baissé. Il a regretté que la Commission ne laisse pas davantage de liberté pour exporter, alors que le marché était porteur.

M. Roger Rigaudière a estimé indispensable de distinguer les lignes budgétaires destinées à la mise aux normes de celles destinées aux bâtiments de montagne. Il a souhaité que la montagne soit traitée de façon spécifique, plutôt que d'être confondue dans l'ensemble des zones défavorisées.

Il a souligné que, s'il était créé, le fonds de garantie devrait être financé sur crédits nationaux et que l'on ne pouvait pas solliciter les départements, dans la mesure où ce sont souvent ceux qui ont le moins de moyens qui installent le plus de jeunes.

M. Marcel Deneux est intervenu pour souligner que " la production agricole ne pouvait être tirée que par l'industrie de transformation ", qui permet, en outre, d'exporter des produits transformés et non des matières brutes. Il a sur ce point déploré la baisse des crédits de politique industrielle.

Il a, enfin, rappelé que les Etats-Unis avaient apparemment une autre conception de la politique agricole que la France, puisque le secrétaire d'Etat à l'agriculture était, dans ce pays, davantage l'homme des " chargeurs " que celui des producteurs.

M. Jean François-Poncet, président, a proposé à la commission de procéder dès que possible à l'audition de M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture sur l'avenir de la politique agricole commune dans ce nouveau contexte, puis, la commission suivant les conclusions de son rapporteur a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget de l'agriculture dans le projet de loi de finances pour 1996**, les commissaires du groupe socialiste s'abstenant.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Pierre Hérisson sur le budget des technologies de l'information et de la poste pour 1996**.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis, a en premier lieu indiqué que le fascicule budgétaire intitulé

“ Technologies de l'information et Poste ” regroupait, sous une même enveloppe, les crédits correspondants aux actions du Gouvernement dans le domaine des postes, des télécommunications, des autoroutes de l'information et, nouveauté par rapport aux budgets précédents, de l'espace.

Il a rappelé l'importance économique de ces secteurs, France Télécom et la Poste employant, ensemble, plus de 460.000 personnes.

Puis, analysant les dotations budgétaires, il a souligné qu'en moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement), le budget des technologies de l'information et de la Poste s'élevait, pour 1996, à 10,36 milliards de francs, en augmentation de 0,8 % par rapport aux crédits correspondants votés pour 1995 et qu'en autorisations de programme il s'établissait à 7,41 milliards de francs, en progression de 4,6 % par rapport aux autorisations votées pour 1995.

Il a relevé que l'examen de la répartition des moyens mettait en évidence deux priorités gouvernementales : les autoroutes de l'information et la politique spatiale (la subvention au CNES progresse de 7 %).

En effet, si les crédits consacrés aux postes et télécommunications pour 1996 s'élèvent à 2,04 milliards de francs -dont 1,9 milliard de francs correspond aux aides apportées par l'Etat au transport de la presse- et restent stables, les soutiens à la recherche et développement des projets relatifs aux autoroutes de l'information atteignaient, après les réductions opérées par l'Assemblée nationale, 270 millions de francs en autorisations de programme (au lieu de 50 millions de francs en 1995) et 80,2 millions de francs en crédit de paiement (au lieu de 12,5 millions en 1995).

Il a précisé qu'avec 8,13 milliards de francs, c'est au secteur de l'espace qu'est consacré 80 % des dotations du budget des technologies de l'information et de la Poste, la subvention à l'agence spatiale européenne représentant

4,95 milliards et le soutien aux programmes nationaux 2,28 milliards.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis, a, en conséquence, estimé que la situation budgétaire était " indéniablement positive ".

Puis dressant un bref bilan de l'évolution des secteurs d'activité couverts par ces dotations, il a déclaré que la situation de France Télécom était également source de nombreux motifs de satisfaction.

En 1994, le chiffre d'affaires de l'opérateur téléphonique (129,3 milliards de francs ; + 1,8 % par rapport à 1993), le plaçait au deuxième rang des entreprises de services françaises, derrière EDF et devant la Poste. Son résultat net de 9,2 milliards de francs constituait le plus gros bénéfice d'une entreprise française en 1994.

Le rapporteur pour avis a fait valoir que ces résultats étaient d'autant plus appréciables qu'ils avaient été obtenus alors que, en janvier 1994, avait été engagée une réforme des tarifs téléphoniques de France Télécom visant à les ajuster sur ceux du marché mondial, ce qui avait entraîné une baisse de 3,4 milliards de francs du chiffre d'affaires téléphonique.

Il a toutefois relevé que cette réforme avait emporté, en créant les zones locales élargies glissantes, un avantage indéniable en termes d'aménagement du territoire puisqu'elle a assuré une plus grande équité entre les utilisateurs, l'écart entre la plus grande et la plus petite des zones locales étant passé de 800 à 25 en nombre d'abonnés accessibles au tarif local. Il s'est de ce fait félicité que les zones locales soient désormais plus étendues en France que dans les autres pays européens, aussi bien en surface qu'en nombre d'abonnés.

Présentant ensuite le deuxième contrat de plan entre l'Etat et France Télécom qui couvre la période 1995-1998, **M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis**, a souligné que ce document prévoyait une diminution de 95 à 45 milliards de francs de l'endettement de France Télécom.

Il a approuvé cette forte ambition car la charge de la dette (8,2 milliards de francs en 1994) constitue une importante entrave de compétitivité mais il a estimé que sa réalisation supposait que soit réglé, avant le 1er janvier 1998, le problème endémique des impayés téléphoniques des ministères à l'égard de France Télécom, ces impayés atteignant la somme tout à fait considérable et excessive de deux milliards 450 millions de francs, au 30 août 1995.

Il a achevé sa présentation de la situation de France Télécom en jugeant qu'à l'analyse, le principal handicap de France Télécom dans l'environnement concurrentiel qui s'ouvre devant lui n'était pas sa dette mais, bel et bien, son statut. Celui-ci, proche de celui d'un établissement public, entraîne en effet que l'entreprise est dépourvue de capital social et ne peut donc pas conforter ses alliances internationales par des participations capitalistiques.

En ce qui concerne la Poste, le rapporteur pour avis a fait remarquer que ses résultats financiers étaient plus contrastés que ceux de France Télécom. Certes son chiffre d'affaires 1994 s'établit à 81,5 milliards de francs et progresse de 4,9 % par rapport à 1993 mais cette évolution recouvre une augmentation de 6,8 % du chiffre d'affaires courrier et une baisse de - 0,3 % du chiffre d'affaires issu des activités financières.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis, a expliqué cette dernière diminution par les mécanismes de rémunération d'une des grandes activités traditionnelles de la Poste : la collecte des fonds versés sur les comptes chèques postaux (CCP) qu'elle dépose ensuite auprès du Trésor, la rémunération versée par le Trésor (5,5 % en moyenne en 1994) étant trop faible au regard des coûts de collecte (environ 6,5 %).

Il a également relevé que le résultat financier de l'opérateur postal restait fortement déficitaire, de 3,3 milliards (contre seulement 2,2 milliards de francs en 1993) avant de rappeler que le résultat d'exploitation faisait toutefois apparaître un bénéfice après impôt de + 195 millions de

francs après impôts, alors qu'il était lourdement négatif en 1993 (- 1,2 milliard).

Il a aussi considéré que l'examen de l'évolution de la Poste offrait un puissant motif de satisfaction : la décision prise le 21 juin dernier par le président de la Poste, M. André Darrigrand, de ne fermer aucun bureau dans les zones rurales jusqu'en 1997, et de n'effectuer, dans la même période, aucune réduction d'effectif dans les petits bureaux qui emploient moins de cinq personnes.

Puis il a informé la commission du rebondissement du débat sur la question de l'habilitation de la Poste à consentir des prêts immobiliers, au moment de la préparation des textes instituant les prêts immobiliers à taux zéro. La création de ces prêts avait en effet amené la Poste à demander, avec force, de participer à leur distribution. L'émotion qu'une telle perspective avait suscité dans le milieu bancaire avait interdit sa réalisation. Elle n'a toutefois pas abouti à écarter totalement la Poste du dispositif, ce qui aurait conduit à la marginaliser irrémédiablement.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis, a indiqué que le Gouvernement, tout en refusant à la Poste de distribuer directement des crédits à taux zéro à d'autres qu'à son personnel, avait accepté qu'elle puisse passer des accords de partenariat avec des établissements de crédit, à condition que ceux-ci soient spécialisés dans l'immobilier et n'aient pas d'activité concurrente des CCP.

Cette solution de compromis qui réussit à sauvegarder les intérêts essentiels de chacune des parties en présence lui a paru devoir être approuvée.

Il a ensuite fait part à la commission des inquiétudes que pouvaient inspirer les moyens dont dispose l'opérateur pour assurer ses missions de service public dans les domaines tant de l'aménagement du territoire que des facilités financières accordées aux organismes sociaux et aux particuliers les plus démunis, qui bénéficient, à ses

guichets, de prestations tarifées très en-dessous de leurs coûts réels.

En effet, hormis plusieurs dérogations au régime de la taxe professionnelle, la Poste se trouve actuellement assujettie à une fiscalité de droit commun qui, couplée à l'insuffisante rémunération des dépôts CCP auprès du Trésor, amène à douter de sa capacité à supporter, dans l'avenir, les lourdes tâches de service public qui sont les siennes. C'est pourquoi, le rapporteur pour avis a estimé qu'il conviendrait, d'une manière générale, de mener une réflexion approfondie sur l'avenir du service public.

Puis évoquant la politique de l'espace, il a fait remarquer qu'en France l'activité spatiale était source d'environ 12.550 emplois directs et que ces positions devraient être confortées par les décisions prises lors de la Conférence des ministres de l'espace de la Communauté européenne, tenue à Toulouse, le 20 octobre dernier et dont il a brièvement présenté le contenu. Il a insisté sur le fait qu'y avait été décidé d'engager les trois programmes complémentaires d'Ariane 5 tout particulièrement souhaités par notre pays.

Il a ensuite conclu son exposé en proposant, eu égard au caractère positif des dotations budgétaires et à la pertinence de la politique gouvernementale dans les secteurs couverts par ces dotations, de donner un avis favorable aux crédits du budget des technologies de l'information et de la poste.

A la suite de cet exposé, **M. Jean Huchon** a souhaité savoir si le ministère de l'économie et des finances figurait parmi ceux ayant accumulé des impayés téléphoniques à l'égard de France Télécom. Il a, par ailleurs, regretté que, dans son département, le courrier arrive de plus en plus tard le matin et soit relevé de plus en plus tôt le soir, ce qui n'est pas sans poser des problèmes aux entreprises.

M. Charles Revet s'est demandé si France Télécom appliquait aux ministères mauvais payeurs les mêmes pénalités de retard qu'aux simples particuliers. Il s'est

inquiété des conséquences pour les collectivités locales de la suppression des franchises postales au 1er janvier 1996. Il a également redouté qu'à l'expiration de la période pendant laquelle le président de la poste s'était engagé à ne fermer aucune agence et aucun bureau postal, on assiste à une cascade de fermetures justifiées par l'impossibilité de continuer à maintenir plus longtemps en activité des points de contact postaux sans rentabilité, eu égard notamment au coût que ce maintien en activité aura entraîné pendant le moratoire.

M. Louis Moinard s'est, quant à lui, interrogé sur la capacité des personnels de la Poste d'assurer des prestations financières équivalentes à celles fournies par les réseaux bancaires. Il a aussi souhaité savoir si la suppression des franchises postales au 1er janvier 1996 concernait les ministères.

En réponse, **M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis**, a indiqué que le ministère de l'économie et des finances restait en dette à l'égard de France Télécom, même s'il avait remboursé une partie de celle-ci au cours de l'exercice écoulé. Il a précisé que France Télécom, contrairement à ce qu'il pratiquait avec les particuliers, n'appliquait aucun intérêt de retard aux impayés ministériels.

S'agissant des franchises postales, il a informé la commission que le coût de leur suppression aux départements et aux régions, d'une part, et aux communes, d'autre part, était présenté comme compensé par l'inscription de crédits d'un montant de 85 millions de francs et 67 millions de francs respectivement, au titre de la dotation générale de décentralisation et de la dotation globale de fonctionnement. Il a estimé qu'il conviendrait, au cours des années à venir, de faire preuve d'une très grande vigilance quant au maintien à niveau de cette compensation. Il a, par ailleurs, confirmé à M. Louis Moinard que les franchises postales des ministères étaient également supprimées au 1er janvier 1996.

Il lui a, en outre, fait valoir que la Poste avait entrepris ces dernières années un important effort de recrutement et de formation interne de ceux de ses agents chargés d'accueillir et de conseiller ses clientèles financières, tout en obtenant, dans les publications spécialisées, d'excellents classements pour nombre de ses fonds de placement.

Il a également estimé que les pouvoirs publics disposait désormais de deux ans pour négocier avec la Poste un accord permettant d'éviter que ne se produisent les fermetures postales craintes par M. Charles Revet.

M. Jacques Braconnier a alors souhaité savoir si le raccordement des entreprises et des particuliers au réseau Numéris se poursuivait à un rythme satisfaisant. Il a également déploré les percements à répétition de tranchées par les différentes entreprises publiques ayant des câbles à poser et s'est demandé s'il n'était pas possible, en ce domaine, de coordonner les travaux de manière à ce qu'il y ait une seule ouverture de tranchée au lieu de plusieurs.

Sur ce dernier point, **M. Alphonse Arzel** a abondé dans le même sens, soulignant les problèmes que posent les travaux d'enfouissement des câbles aux communes et aux usagers de la voie publique. Il s'est ensuite inquiété des conséquences des hausses des abonnements téléphoniques pour les personnes modestes qui effectuent peu d'appels et des perspectives de fermeture d'agences postales, même lorsqu'elles marchent bien.

Après avoir répété qu'il espérait qu'une solution pérenne au problème des fermetures postales pourrait être trouvée dans les deux années à venir, **M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis**, s'appuyant sur son expérience personnelle, a mis en évidence la force des contraintes et des conjonctions d'intérêts conduisant à la multiplication des travaux d'enfouissement des câbles. Il a estimé que, sur ce dossier, il était peut-être possible d'envisager une obligation de coordination, mais s'est interrogé sur ses modalités pratiques.

M. Marcel Deneux s'est, quant à lui, étonné que la rémunération des fonds collectés sur les CCP, qui est versée à la Poste par le Trésor, soit jugée insuffisante, car elle apparaissait plus que raisonnable au regard des taux du marché monétaire.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis, lui a répondu que le niveau de cette rémunération n'était pas jugé trop faible en tant que tel, mais au regard des coûts de collecte de la Poste. Il a ajouté qu'on pouvait, certes, considérer, dans une perspective purement financière, que les coûts de collecte de la Poste étaient trop élevés, mais que ceux-ci reflétaient le poids des charges de service public qui pèsent sur elle et que leur réduction entraînerait, mécaniquement, un rétrécissement du réseau rural de l'opérateur, contraire aux exigences de l'aménagement du territoire.

Puis, s'interrogeant sur le régime juridique applicable à l'enfouissement des câbles téléphoniques, **M. Jean-Paul Emin** s'est demandé si la réforme tarifaire entreprise par France Télécom allait se poursuivre. Il a regretté, au passage, que l'opérateur public se contente de rembourser aux collectivités locales les sommes nécessaires à l'équipement des zones rurales en infrastructures de télécommunication et n'en fasse pas l'avance.

M. Désiré Debavelaere a ensuite demandé au rapporteur pour avis quelle appréciation il portait sur le concept de "sociétisation" avancé, comme réponse au problème du statut de France Télécom, par M. Gérard Larcher, lorsqu'il lui avait été confié par la commission un rapport d'information sur les défis lancés à l'exploitant public.

Sur ce dernier point, **M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis**, a indiqué que le concept auquel renvoyait le néologisme "sociétisation" présentait l'avantage de dissiper toutes les ambiguïtés que recélait le terme de privatisation, dès lors qu'il est examiné la possibilité de trans-

former France Télécom en société anonyme où ce serait l'Etat, et non les intérêts privés, qui serait majoritaire.

Le rapporteur pour avis a ensuite répondu à **M. Jean-Paul Emin** que, dans le cadre de son nouveau contrat de Plan, France Télécom allait progressivement continuer à rapprocher ses tarifs de prestation du coût réel de ces prestations, afin qu'à compter du 1er janvier 1998, l'entreprise ne soit pas, en la matière, amenée à s'adapter brutalement au jeu d'un marché concurrentiel.

A la suite de cet échange de vues, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a **donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre des technologies de l'information et à la Poste dans les projet de loi de finances pour 1996.**

Enfin, **M. Jean François-Poncet, président**, a présenté les modifications apportées par l'Assemblée nationale aux crédits initialement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

Pour les budgets ayant fait l'objet de rapports pour avis de la commission, il a constaté que les réductions de crédits décidées par l'Assemblée nationale, soit au cours du premier examen des dotations par ministère, soit en seconde délibération, avaient affecté de manière relativement modérée les budgets relevant de la compétence de la commission, certains d'entre eux ayant même bénéficié de majorations.

Il a précisé qu'aucune des annulations n'atteignait 1 % du total des crédits inscrits, budget par budget, dans le projet de loi de finances initial.

Il s'est félicité en outre que certains budgets n'aient pas été modifiés, tels celui de la recherche et celui de l'aviation civile.

Dans ces conditions, il a proposé à la commission qui l'a suivi de **confirmer les avis qu'elle avait émis antérieurement.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 22 novembre 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord examiné le rapport pour avis de M. André Dulait, sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

Après avoir rendu hommage au travail de son prédécesseur, M. Bernard Guyomard, **M. André Dulait** a relevé que la participation du Quai d'Orsay à l'effort de maîtrise des dépenses publiques ferait passer la part du ministère des affaires étrangères en-deçà du seuil symbolique de 1 % du budget de l'Etat. Le rapporteur pour avis a également souligné que le ministère des affaires étrangères ne représentait qu'une part limitée (19,5 % en 1995) des crédits, toutes origines confondues, qui concouraient à l'action extérieure de l'Etat.

Passant ensuite à l'analyse des crédits du Quai d'Orsay, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette dotation s'élevait à 15,127 milliards de francs dans le projet de loi de finances initial, et à 15,012 milliards après les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, soit une baisse de 115 millions de francs. Après avoir souligné la réduction des crédits d'intervention, le rapporteur pour avis a précisé que les crédits de fonctionnement et d'investissement faisaient l'objet d'une certaine priorité liée à la nécessité de maintenir les moyens du réseau diplomatique et consulaire français.

M. André Dulait a toutefois noté que, en dépit de l'effort dont faisait l'objet le titre III, de graves difficultés se manifestaient, notamment dans le domaine de la délivrance des documents d'état civil aux Français de l'étranger et aux Français nés à l'étranger, du fait essentiellement de l'insuffisance des moyens consacrés à l'informatique.

Evoquant ensuite les contributions françaises aux organisations internationales, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a relevé la baisse des contributions volontaires (- 15 %) et a fait observer que les contributions -volontaires et obligatoires- à des organismes des Nations Unies représentaient à elles seules quelque 15 % du budget du ministère des affaires étrangères. Il a également rappelé que les contributions obligatoires françaises au budget de l'ONU destinées au financement des opérations de maintien de la paix s'élevaient, au 21 août 1995, à 1,084 milliard de francs.

Puis, le rapporteur pour avis a souligné le caractère modeste des crédits consacrés aux " interventions de politique internationale " du ministère. Il a ainsi relevé que la dotation du Fonds d'urgence humanitaire, dont le champ d'action est mondial, était inférieure au seul transport de l'aide alimentaire d'urgence imputée sur les crédits du ministère de la coopération.

M. André Dulait a également relevé la très nette infériorité des crédits de coopération militaire (90 millions de francs) par rapport aux 789 millions de francs consacrés à cette action par le ministère de la coopération. Enfin, le rapporteur pour avis a comparé les 130 millions de francs consacrés par le projet de budget à l'assistance aux Français de l'étranger aux quelque 330 millions de francs qui constituent le budget de l'aide sociale du département des Deux-Sèvres.

Commentant ensuite les réductions de crédits adoptées par l'Assemblée nationale, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a fait observer que les 115 millions de

francs ainsi supprimés équivalaient à l'ensemble des crédits consacrés à l'aide humanitaire et à l'aide d'urgence, ce qui faisait ressortir une nouvelle fois que le ministère des affaires étrangères conduisait de grandes missions avec de modestes moyens. Il a relevé que l'essentiel des économies effectuées par les députés portait sur les contributions volontaires aux organisations internationales, réduites de 65 millions de francs, tandis que les crédits de fonctionnement perdaient 28,6 millions de francs. A cet égard, **M. André Dulait** a regretté que cet effort porte sur les dépenses d'informatique, pourtant très insuffisantes, et sur le fonctionnement couvrant des services et des postes diplomatiques.

Le rapporteur pour avis a estimé que la participation du Quai d'Orsay à un effort de rigueur, par ailleurs indispensable, risquait d'altérer les moyens de la politique étrangère française à moyen et à long terme. Il s'est interrogé sur la possibilité, à moyens budgétaires décroissants, de maintenir un effort mondial alors que la présence française est très insuffisante en Asie et, plus particulièrement, en Asie centrale.

Présentant ensuite une synthèse de l'analyse consacrée dans son rapport écrit aux problèmes posés par la sécurité des pays d'Europe centrale et orientale, **M. André Dulait, rapporteur pour avis**, a évoqué les solutions provisoires que constituaient le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) et le " partenariat pour la paix ", ainsi que le statut d'Etats associés à l'UEO. Il a relevé l'incidence du pacte de stabilité en Europe sur l'apaisement des tensions régionales puis estimé que, en dépit des progrès accomplis au sein de l'OTAN et de l'UEO pour adapter ces organisations au risque de crises périphériques en Europe, le principal garant de la sécurité des pays d'Europe centrale et orientale résidait dans leur future appartenance à l'Union européenne. A cet égard, **M. André Dulait**, tout en reconnaissant les difficultés posées par l'élargissement de l'Union, a regretté que des solutions inédites n'aient pas été apportées, au lendemain

de la chute du mur de Berlin, aux demandes d'adhésion des pays de l'Est auxquelles les Douze ont opposé le dilemme approfondissement-élargissement.

En conclusion, le rapporteur pour avis a déploré que l'effort de rigueur budgétaire doive être entrepris au moment où l'outil diplomatique français est confronté à de nombreux défis. Il a néanmoins, en dépit des réserves suscitées par les amendements de l'Assemblée nationale, conclu favorablement à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de M. Guy Penne, sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 (relations culturelles extérieures et francophonie).

Le rapporteur pour avis a d'abord indiqué qu'au sein des crédits du ministère des affaires étrangères, la dotation consacrée à notre action culturelle extérieure en 1996 subissait, avec 5.357 millions de francs, une diminution de 1,7 %. Surtout, les crédits d'intervention du titre IV étaient amputés, d'une année sur l'autre, de 177 millions de francs, soit un retrait de 5,30 %.

Cette réduction entraîne, a souligné **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, un prélèvement substantiel sur nos programmes de coopération ; elle provoque également, dans le cadre des enveloppes géographiques, une diminution de 73 millions de francs des actions au Maghreb, de 9 millions de francs en Asie et de 13 millions de francs dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cette diminution des crédits d'intervention destinés à l'Europe centrale et orientale est, pour le rapporteur pour avis, à comparer à la dotation consacrée par la France aux programmes européens " PHARE " et " TACIS " qui atteint 2 milliards de francs. **M. Guy Penne** a douté que la multilatéralisation de notre aide aux pays d'Europe centrale et orientale soit, à terme, source de bénéfices politiques ou commerciaux, à

l'inverse de ce qui se passe en Afrique, où l'ancienneté de notre présence garantit un taux de retour favorable.

Le rapporteur pour avis a ensuite décrit l'évolution du titre III pour la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST). Les crédits de fonctionnement de la direction générale s'élèveront en 1996 à 1,9 milliard de francs, en hausse de 2,7 % par rapport à 1995. L'essentiel de ces crédits ira à la dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (1,4 milliard).

S'agissant des dépenses en capital, **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a indiqué que le titre V recevrait 86 millions de francs en crédits de paiement, dont 51 pour les établissements culturels. L'opération principale dans ce domaine sera la construction du centre culturel de Santiago ; 35 millions de francs seront par ailleurs affectés aux établissements d'enseignement relevant de l'Etat et serviront principalement à l'achat de l'école française de Damas.

Au titre VI, doté de 60 millions de francs en crédits de paiement -soit un quasi-doublement par rapport à 1995- le rapporteur pour avis a évoqué notamment la dotation de 30 millions de francs, dans le cadre d'une procédure d'aide-projet, comparable à celle du fonds d'aide et de coopération. Enfin, 9 millions de francs sont destinés aux investissements des Alliances françaises d'Europe et d'Amérique du Nord.

Ayant décrit les grandes lignes du budget de 1996, **M. Guy Penne** a développé trois points particuliers : l'AEFE, la réforme en cours des centres culturels, et l'audiovisuel extérieur.

Si l'AEFE apparaît relativement préservée dans le projet de budget pour 1996 -sa dotation augmentant de 50 millions de francs- le processus de substitution des professeurs résidents aux professeurs expatriés se poursuit, à hauteur de 28 emplois cette année. Selon le rapporteur pour avis, ce processus de transformation de postes

d'expatriés en postes de résidents atteint aujourd'hui ses limites. Un taux significatif d'expatriés dans ce réseau traduit, a-t-il souligné, la volonté de l'Etat de considérer nos établissements à l'étranger comme des relais de l'enseignement national. Diminuer encore la part de ces enseignants serait le signal d'une certaine banalisation du réseau. Il en résulterait par ailleurs une grave injustice : les établissements aisés, situés dans des pays à haut niveau de vie, pourront recruter des résidents avec une rémunération voisine de celle des expatriés ; les autres risqueront, à l'inverse, d'être placés devant une seule alternative : fermer des classes ou recruter des personnels peu expérimentés.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a ensuite déploré que la réforme de 1990 n'ait pas mis un terme à la hausse continue des droits de scolarité qui entraînait une frustration durable parmi nos compatriotes.

Evoquant ensuite les centres et instituts culturels, le rapporteur pour avis a indiqué que le réseau faisait peau neuve. Une instance nouvelle était créée, le centre culturel et de coopération linguistique regroupant les centres culturels et les bureaux de coopération linguistique et éducative. 33 regroupements seraient ainsi opérés en 1996. Par ailleurs, le rapprochement entre centres et alliances se poursuivait. Celles-ci, en contrepartie de la conclusion d'un contrat d'objectifs avec le ministère, bénéficieraient de subventions de l'Etat.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a toutefois souligné que, si le réseau se renouvait, l'évolution à la baisse de ses dotations tendait à le fragiliser. Ces dotations seront en 1996 en recul de 6,2 %, alors même que les capacités d'autofinancement des centres et instituts atteignent leurs limites.

Le rapporteur pour avis a enfin évoqué notre action audiovisuelle extérieure. Il a souligné qu'une évolution positive était engagée tendant à regrouper des structures qui avaient tendance à se concurrencer : TV5 et CFI pour

la télévision, RFI et la SOMERA pour la radio. Un prochain Conseil pour l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF) devrait tirer bientôt les conclusions de la mission confiée à ce sujet à M. Francis Balle.

Dans ce domaine également, a souligné **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, des choix devraient intervenir pour faire le départ entre une stratégie de présence et une stratégie d'influence, entre une logique d'assistance et une logique commerciale, entre une logique linguistique et une logique de message ; ces choix conditionnaient, a-t-il estimé, dans un contexte technique en mutation, la crédibilité à venir du paysage audiovisuel extérieur français.

Concluant son propos, le rapporteur pour avis a considéré que le niveau des ressources pour la direction générale en 1996 était préoccupant. Il le serait encore plus s'il faisait l'objet, en cours d'année, des mêmes annulations que celles qui avaient affecté l'exercice 1995, à hauteur de 220 millions de francs, collectif de fin d'année compris.

Dans ces conditions indiquant, qu'à titre personnel, il se prononcerait contre ce projet de budget, **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, s'en est remis, pour ce qui était de l'adoption des crédits d'action culturelle extérieure, à la sagesse de la commission.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé entre les commissaires.

M. Jacques Habert a déploré la baisse continue, au fil des ans, des crédits d'action culturelle. Se félicitant toutefois de la préservation de la dotation de l'AEFE, il a regretté que la création de celle-ci ait abouti à solliciter les établissements eux-mêmes et donc les parents d'élèves, affectés par la hausse des droits d'écologie. Il a souhaité qu'il soit procédé à des aménagements réglementaires afin de faciliter les recrutements d'enseignants détachés administratifs. **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a fait observer que le ministère des affaires étrangères ne disposait guère de moyens de pression pour faire en sorte que ses crédits soient préservés. Il a reconnu, avec M. Jacques

Habert, que l'aménagement du décret de 1990 sur les enseignants prenait du retard. Il a enfin estimé opportun qu'un débat de fond ait lieu sur la finalité de la politique de l'enseignement français à l'étranger et sur ses moyens.

Mme Monique Ben Guiga, constatant que le maintien des structures de notre action culturelle extérieure s'accompagnait d'une forte réduction de leurs moyens, s'est interrogée sur ce que la commission pouvait faire pour tenter d'enrayer cette évolution. Elle a, d'autre part, rappelé que le ministère des affaires étrangères ne concourait qu'à hauteur de 20 % de l'ensemble des crédits consacrés par la France à son action extérieure. Elle a enfin déploré l'incapacité dans laquelle se trouvait le ministère des affaires étrangères, faute de moyens, de répondre à la demande de documents d'état civil, qui concernait 5 à 6 millions de nos compatriotes.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que le premier souci de la commission devait être d'obtenir une présentation claire et exhaustive de l'ensemble des crédits qui concourent à l'action extérieure de la France, afin d'en permettre une remise en ordre.

M. Charles Pasqua a rappelé qu'il revenait évidemment au ministre des affaires étrangères de conduire notre politique extérieure, alors que les moyens lui faisaient cruellement défaut. Il a estimé inacceptable l'insuffisance des moyens nécessaires à la délivrance de documents administratifs. Puis, évoquant notre enseignement à l'étranger, **M. Charles Pasqua** a fait observer que le développement économique de la France était en partie conditionné par notre capacité à conquérir des marchés extérieurs. Or, de nombreux Français hésitent à s'expatrier, en particulier à cause des inquiétudes qu'ils éprouvent quant à l'éducation de leurs enfants. Il importait donc, a-t-il conclu, que les Français expatriés ne soient pas traités différemment des autres sur le plan de l'enseignement.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a signalé que des moyens supplémentaires étaient nécessaires, notamment au Liban où la Mission laïque française cherchait à construire de nouvelles écoles dans le sud du pays. Il a également souligné les difficultés que rencontraient nos compatriotes désireux de s'expatrier.

Après que **M. Guy Penne** eut indiqué à **M. Philippe de Gaulle** les effectifs d'enfants scolarisés dans notre réseau d'enseignement à l'étranger -environ 200.000-, **M. Jean Clouet** a fait observer que la législation actuelle ne permettait pas aux maires de connaître la proportion d'élèves étrangers présents dans les écoles de leurs communes. Il a également souhaité connaître l'état récapitulatif des crédits de l'action de l'Etat à l'étranger. **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** s'est pour sa part interrogé sur les concours financiers des collectivités locales dans ce domaine.

M. Xavier de Villepin, président, a indiqué aux commissaires que des documents existaient déjà, faisant d'une part l'inventaire des crédits concourant à l'aide au développement consentie par la France et présentant, d'autre part, les crédits de toute nature destinés à l'action extérieure. Il a rappelé l'annonce faite par le Gouvernement d'élaborer, à partir de 1996, un véritable budget de l'action extérieure de la France. Il a fait observer que les crédits d'investissement pour l'enseignement français à l'étranger ne permettaient pas de satisfaire la demande. Evoquant la nécessité soulignée par **M. André Dulait** de faire des choix dans notre action diplomatique compte tenu du contexte financier, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que ceux-ci seraient difficiles, certaines régions ayant un intérêt essentiel pour notre pays, notamment le Maghreb et l'Afrique.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996, Mme Monique Ben Guiga, au nom du groupe socialiste, et Mme Danielle Bidard-Rey-

det, au nom du groupe communiste, républicain et citoyen, votant contre.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de Mme Paulette Brisepierre sur les crédits du ministère de la coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

Mme Paulette Brisepierre a d'abord indiqué qu'au moment où l'Afrique hésitait entre décollage et stagnation, l'aide internationale, qui paraissait plus que jamais indispensable, tendait à se réduire. Elle a cependant souligné que l'effort d'aide publique, qui représentait pour la France 0,60 % de son produit intérieur brut, classait notre pays au premier rang des pays industrialisés.

Présentant les grandes lignes du projet de budget du ministère de la coopération pour 1996, le rapporteur pour avis a relevé une certaine continuité avec les orientations engagées depuis plusieurs années (stabilité des moyens des services, rééquilibrage des aides budgétaires directes aux Etats au profit des bonifications de prêts d'ajustement structurel, réduction des effectifs de l'assistance technique civile). Elle a, d'autre part, noté que le projet de budget préservait les deux axes prioritaires qu'étaient la coopération militaire et l'aide-projet et qu'il traduisait une prise en compte plus favorable de la coopération décentralisée et de la formation des boursiers africains.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué les évolutions intervenues en Afrique au cours de l'année 1996, en insistant en premier lieu sur le renouveau économique des pays de la zone franc, à la suite de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994. Elle a notamment relevé que, pour la première fois en 1995, le taux de croissance économique serait supérieur au taux de croissance démographique. Elle a par ailleurs insisté sur la diversification du continent africain, distinguant trois groupes de pays : une Afrique en crise (Nigeria, Zaïre...), une Afrique en stagnation (une grande partie de l'Afrique centrale), et enfin une Afrique proche du décollage

économique (Afrique occidentale, Afrique australe, avec la réinsertion de l'Afrique du Sud dans les circuits économiques). S'appuyant sur une étude de l'OCDE, **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a souligné les changements que devrait connaître l'Afrique occidentale dans les années à venir et, notamment, le doublement en trente ans de la population.

Mme Paulette Brisepierre s'est ensuite interrogée sur l'adéquation du dispositif actuel de l'aide publique française aux objectifs de notre coopération. Elle a appelé au recentrage de l'aide sur des priorités sectorielles et géographiques mieux définies. Elle a, à cet égard, estimé que l'aide publique ne pouvait récompenser les mauvais gestionnaires.

Le rapporteur pour avis s'est enfin réjoui des nouvelles orientations adoptées par le Gouvernement en faveur d'une meilleure coordination de notre aide publique. Elle a cependant relevé que la mise en place d'un comité interministériel de l'aide au développement paraissait se heurter à une certaine résistance de la part du Trésor.

En conclusion, **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, a souligné que le rayonnement de notre pays en Europe reposait en partie sur les liens privilégiés que nous entretenions avec l'Afrique. Elle a indiqué qu'elle était, pour sa part, extrêmement attachée à la pérennité d'un ministère de la coopération qui permettait de faire droit à la spécificité de nos relations avec nos partenaires africains. C'est au bénéfice de ces observations qu'elle a invité la commission à adopter le projet de budget du ministère de la coopération pour 1996.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé entre les membres de la commission. **Mme Paulette Brisepierre** a d'abord précisé, à l'attention de **M. Jacques Habert**, que la réduction du nombre de coopérants porterait en 1996 sur 274 postes d'enseignants et 20 postes de techniciens.

Mme Monique Ben Guiga a souhaité nuancer le relatif optimisme qui pouvait prévaloir sur les perspectives économiques en Afrique. Elle s'est également interrogée sur les priorités géographiques de notre aide au développement, en insistant notamment sur l'importance de la zone Asie-Pacifique. Selon **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis**, il convient de distinguer entre les pays africains qui commencent à émerger et ceux qui restent marqués par la récession ; le rapporteur pour avis a également souligné l'importance de nos intérêts économiques sur le continent africain.

M. Xavier de Villepin, président, a, pour sa part, relevé que le succès des pays africains dépendait essentiellement de la qualité de la gestion mise en oeuvre par les Etats. Il s'agissait là, à ses yeux, du principal critère de distinction entre les différents pays que notre politique de coopération devait prendre en considération.

M. Guy Penne s'est inquiété de la profonde dégradation des systèmes d'éducation des pays du champ. **Mme Paulette Brisepierre** a toutefois estimé que de nouveaux responsables africains, plus rigoureux, prenaient la relève des anciennes générations.

Mme Danielle Bidard-Reydet a demandé au rapporteur pour avis de faire le point sur la situation dans l'Afrique des grands lacs. **Mme Paulette Brisepierre** lui a répondu que peu de changements étaient intervenus depuis l'année dernière et qu'en particulier, la situation des camps de réfugiés restait extrêmement préoccupante.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné, pour conclure, l'inquiétude que lui inspirait le désengagement de la communauté internationale vis-à-vis de l'aide publique au développement.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la coopération inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996, le groupe socialiste, par la voix de **Mme Monique Ben Guiga**, et le groupe communiste, républicain et

citoyen par la voix de **Mme Danielle Bidard-Reydet**, indiquant qu'ils voteraient contre.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Xavier de Villepin, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Henri Conze, délégué général pour l'armement**.

M. Xavier de Villepin, président, a tout d'abord précisé que l'audition du délégué général, qui visait à une information aussi complète que possible des membres de la commission, demeurerait confidentielle et ne ferait pas l'objet d'un communiqué à la presse.

Le délégué général pour l'armement a, dans son exposé introductif, décrit la situation délicate dans laquelle se trouvaient les industries d'armement, compte tenu des incertitudes qui pesaient sur ce secteur. Il a notamment précisé les incidences de l'évolution du titre V du budget de la défense sur certains des principaux programmes d'armement en cours -Tigre, Rafale et avion de transport futur notamment.

Puis, le délégué général a répondu aux questions des commissaires.

M. Christian de La Malène est convenu avec le délégué général de la nécessité, pour le secteur de l'armement, que les choix qu'il était indispensable d'effectuer soient ensuite strictement respectés, afin de donner à ce secteur le maximum de crédibilité et de " visibilité " pour l'avenir. Il a toutefois relevé que la coopération européenne en matière de défense, comme les possibilités à l'exportation, étaient sources d'incertitudes. Seul le marché intérieur pouvait ainsi, à ses yeux, donner une certaine " lisibilité " pour l'avenir, à condition que les décisions prises ne soient pas des " demi-choix " mais des options claires, fussent-elles douloureuses.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite interrogé le délégué général pour l'armement sur les composantes futures de notre dissuasion nucléaire : avenir de la composante terrestre, évolution de la composante aéroport-

tée, nombre des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, perspectives de remplacement, à l'horizon 2010, des missiles M45 de la composante sous-marine.

M. Xavier de Villepin, président, a également demandé à **M. Henri Conze** de lui indiquer les enseignements qu'il pouvait tirer de l'évolution de la société GIAT-Industries au cours des dernières années. Il a enfin interrogé le délégué général pour l'armement sur l'évolution des travaux du groupe de travail qu'il présidait sur l'avenir de la Direction des constructions navales (DCN).

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 22 novembre 1995 - Présidence de M. Claude Huriet, vice-président - La commission a tout d'abord procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc** sur le projet de loi de finances pour 1996 (**politique de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion**).

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a rappelé que les crédits relevant du ministère de la ville et de l'intégration, placé sous la responsabilité de M. Eric Raoult, nommé après le remaniement ministériel, ministre délégué auprès de M. Jean Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, représentait 30,1 milliards de francs pour 1996.

Abordant tout d'abord les dépenses liées à l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI), il a souligné la forte progression des crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, puis a présenté l'ensemble des dépenses consacrées au dispositif du RMI en 1994 ainsi que les tendances d'évolution constatées à long terme.

Evoquant le contrôle de cette prestation, il a fait état des mesures de croisement entre les fichiers informatiques des caisses d'allocations familiales (CAF) et du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) envisagées pour 1996.

Rappelant l'idée évoquée par le Premier ministre de faire précéder la décision d'octroi du RMI de l'avis d'une commission cantonale d'attribution, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a rappelé les sanctions applicables à l'égard des allocataires du RMI ainsi que les contrôles ponctuels sur échantillonnage déjà opérés par les CAF.

Soulignant les difficultés spécifiques du contrôle du RMI, il a rappelé les résultats de la mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection des finances diligentée en 1994 ainsi que les conclusions du rapport public de la Cour des comptes de 1995 qui estime à 2 milliards de francs le coût des sommes versées à tort au titre du RMI.

Il a remarqué que la sous-estimation des ressources déclarées par les titulaires du RMI devait représenter un coût non négligeable pour cette prestation et a souligné que la lutte contre les risques de fraude ne pouvait que renforcer une prestation sociale généreuse mais dont la création était en définitive relativement récente.

Après avoir rappelé les déclarations de MM. Alain Juppé et Eric Raoult sur les déficiences du dispositif du RMI en matière d'insertion, il a constaté la hausse de 16 % depuis 1993 du nombre d'allocataires du RMI ayant accédé à une formation ou à un emploi dans le secteur marchand ou non marchand, qui représente environ un allocataire sur trois en 1994. En revanche, il a souligné le niveau constant du taux d'insertion au cours de ces dernières années, les difficultés d'évaluation du caractère durable des réinsertions obtenues dans le cadre des contrats emploi solidarité (CES) et l'absence de données sur la proportion de retour au RMI après radiation.

Il a souhaité que le RMI devienne un véritable "revenu minimum d'activité" pour que son rôle soit plus efficace en matière d'intégration des exclus.

Abordant ensuite les crédits relatifs à l'action sociale et à la lutte contre l'exclusion, il a indiqué tout d'abord que les crédits relatifs aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) feraient l'objet de mesures nouvelles en 1996 correspondant à la création de 500 places supplémentaires, à la revalorisation des moyens de fonctionnement et aux investissements dans le cadre du plan de rénovation.

Il s'est interrogé néanmoins sur l'adéquation des moyens de fonctionnement aux besoins compte tenu des coûts engendrés par les places supplémentaires déjà créées.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a évoqué ensuite les crédits relatifs à l'action sociale en faveur des jeunes en difficulté en rappelant le débat soulevé par les arrêtés d'interdiction de la mendicité et du vagabondage pris par certaines communes au cours de l'été.

Il a précisé l'évolution des crédits affectés aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ) en 1996 et a souligné, pour l'avenir, l'importance d'un accompagnement social renforcé avec des possibilités d'emploi pour attaquer le phénomène de l'exclusion de la jeunesse.

Concernant les centres de formation des travailleurs sociaux (CFTS), il a regretté la faible progression des crédits de fonctionnement pour 1996 au regard du rôle social que jouent les personnes diplômés de ces centres ; il a noté toutefois l'amélioration des crédits relatifs aux bourses d'enseignement et aux travaux de rénovation.

S'agissant des objecteurs de conscience, il a constaté la vive progression des crédits correspondant au remboursement des sommes avancées par les associations qui les embauchent.

Abordant le volet relatif à la ville, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a rappelé les instruments contractuels et les engagements pluriannuels pris dans le cadre du XIe plan (1994-1995) au titre de la politique de la ville.

Concernant les crédits directement contrôlés par le ministère, il a souligné la progression des crédits liés aux opérations " ville-vie-vacances " ainsi qu'aux opérations d'aménagement urbain.

Il a précisé que la Cour des comptes, dans son dernier rapport public, avait souligné les difficultés de la procédure de contractualisation ainsi que les retards dans le

paiement des subventions dus à la multiplicité des intervenants.

Reprenant les conclusions de Mme Hélène Missoffe à laquelle il a rendu un hommage particulier, il a regretté les lourdeurs de la procédure contractuelle et il a souhaité un encadrement renforcé des services publics et des associations socio-culturelles dans les quartiers sensibles ainsi qu'un assouplissement des procédures de délégation de crédits pour faciliter l'action administrative quotidienne des acteurs de la politique de la ville.

Enfin, il a présenté les grandes lignes du programme national d'intégration urbaine annoncé par le Gouvernement.

En conclusion, il a proposé à la commission d'émettre un avis favorable sur ce projet de budget.

M. Louis Souvet, concernant le RMI, a estimé que l'introduction de l'avis de la commission cantonale d'attribution pourrait ne pas engendrer les économies attendues en raison des inconvénients liés à la proximité et aux risques d'influence sur le plan local. Rappelant que la frontière était difficile à délimiter entre la générosité et l'assistance, il a estimé que le dispositif du RMI devait être " retravaillé " dans une logique d'insertion. Il s'est déclaré défavorable à la " préaffectation " des budgets régionaux de la formation professionnelle aux CFTS et a fait part de son inquiétude devant l'augmentation des dépenses liées à l'objection de conscience. Il a fait état du cas d'une entreprise qui souhaitait embaucher 120 titulaires du RMI et n'avait pu en embaucher que 30 alors que 520 allocataires étaient recensés sur le territoire de la commune concernée.

M. Jean Madelain a souhaité une meilleure information des maires sur les allocataires du RMI dans leurs communes et s'est inquiété des conséquences de la diminution des crédits relatifs aux CES prévus au budget 1996. Il a souhaité que le RMI soit " modernisé " et transformé en un véritable " revenu minimum d'activité " plus valorisant.

Il a souligné le problème considérable des jeunes de moins de 25 ans en situation d'exclusion et a estimé en sa qualité de rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, que les fonds régionaux étaient déjà fortement sollicités et qu'ils ne pourraient l'être davantage.

M. Georges Dessaigne a souligné que les personnes ayant passé un CES étaient placées, au regard du calcul de l'aide personnalisée au logement et de la prise en charge de leurs dépenses d'assurance maladie, dans une situation moins avantageuse que celle faite aux titulaires du RMI. Il a souligné le rôle positif des FAJ en soulignant l'importance d'une augmentation des crédits.

M. Jacques Machet a souligné qu'à l'occasion de l'exercice de ses fonctions locales, il avait assisté à l'augmentation des dépenses liées aux titulaires du RMI, s'agissant notamment de la prise en charge du forfait hospitalier.

M. Jean Chérioux a souligné l'insuccès du volet relatif à l'insertion du RMI. Il s'est interrogé sur la mise en place d'un système d'incitation à la normalisation du travail " au noir " pour les employeurs et s'est interrogé sur la possibilité de contrôler les cas de présentation de demande de RMI par les membres d'une même famille. Il a estimé que le service de l'objection de conscience ne devait pas devenir un moyen pour les jeunes de se défausser de leurs obligations en matière de service national en appelant de ses vœux la création d'un service national civil dans les services de lutte contre l'incendie par exemple.

M. Charles Metzinger a déclaré ne pas partager une " philosophie " qui tend à faire un mauvais procès aux titulaires du RMI dont il a estimé que seule une petite minorité aurait des pratiques peu avouables en rappelant qu'il existait des fraudes dans toutes les catégories de la population. Souhaitant que la critique de la " culture de l'inactivité " qui serait générée par le RMI ne recouvre pas une " culture d'abandon de l'exclu " à l'anglo-saxonne, il a estimé que transformer le RMI en " revenu minimum

d'activité " risquerait de pousser les rémunérations des salariés à la baisse, tout en reconnaissant que le dispositif pourrait être amélioré. Il a estimé que l'objection de conscience était une cause honorable et s'est interrogé sur l'incidence des annulations de crédit annoncées dans le collectif de fin d'année.

M. Pierre Lagourgue a souligné l'insuffisance du contrôle du RMI dans les départements d'outre-mer.

M. Jean-Louis Lorrain s'est interrogé sur l'état d'avancement de l'évolution du RMI lancé auprès des conseils généraux. Il a estimé que l'Etat ne remplissait pas ses engagements auprès des centres de formation des travailleurs sociaux (CFTS). Rappelant qu'il existait en Allemagne un service civil de dix-huit mois, il s'est interrogé sur la transposition de ce modèle à l'objection de conscience en rappelant l'existence de centres transfrontaliers en Alsace. Il s'est interrogé sur les modalités de mise en oeuvre des crédits départementaux affectés au RMI en matière de logements.

M. Guy Fischer a estimé que, par suite d'une insuffisance de formation des personnels, les programmes départementaux d'insertion avaient mis l'accent sur les domaines de l'accès aux soins et au logement au détriment de l'insertion économique. Il s'est demandé comment serait gérée la période intermédiaire après la réduction de crédit en cours des CES et avant la mise en place des emplois d'utilité sociale annoncés par le Gouvernement. Il a estimé que les difficultés de gestion des associations expliquaient le recours à des objecteurs de conscience.

M. Francis Cavalier-Bénézet a regretté la diminution des crédits des CES ainsi que leur durée limitée, en soulignant que le coût pour la collectivité d'un CES actif était analogue à celui d'un allocataire du RMI inactif. Il a considéré que la mise en place d'une commission cantonale d'attribution serait positive car les maires sont souvent mal informés. Il a estimé que la politique de la ville devrait être accompagnée d'un volet en faveur de l'aména-

gement rural et a souligné les problèmes financiers rencontrés par les départements du sud de la France en matière de couverture des dépenses d'assurance maladie des titulaires du RMI.

M. Louis Boyer a rappelé que, dans certains départements, les maires participaient aux comités locaux d'insertion.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur l'affinement de l'appareil statistique pour déterminer la part des personnes entrant au RMI après avoir antérieurement bénéficié de ce dispositif, sur l'état de la consommation des crédits départementaux du RMI par les conseils généraux, sur les risques de chevauchement de compétences en matière sociale dans la structure gouvernementale et l'amélioration de l'évaluation des crédits d'action sociale.

En réponse aux différents intervenants, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes.

S'agissant du RMI, il a estimé que l'introduction des commissions cantonales d'attribution permettrait une meilleure information des maires.

Il a estimé que l'idée d'un " basculement " des crédits du RMI pour financer les CES était intéressante et a reconnu que le problème des inégalités de traitement entre les allocataires du RMI et les titulaires d'un CES était essentiel et qu'il mériterait d'être abordé lors de la discussion de la loi-cadre contre l'exclusion.

En tout état de cause, il a souligné que le Gouvernement, qui mobiliserait 23 milliards de francs en 1996 au titre du RMI, ne saurait être accusé de faire des exclus des " laissés pour compte ".

En revanche, il a estimé qu'il était normal que celui qui bénéficie des fonds publics fasse un effort en retour pour la collectivité, surtout lorsque cela constituait un premier pas vers l'insertion.

Il a souhaité que l'administration dispose d'outils plus précis sur le parcours des " entrants " au RMI ainsi qu'un développement des échanges d'information entre les départements.

Il a souligné que l'idée d'un prétendu " trésor de guerre " dont disposeraient les départements en matière de crédits d'insertion était mythique puisque, sur six exercices, le taux de consommation des crédits en question était maintenant en moyenne de 85 %.

Il a fait état de la diversité des pratiques selon les départements en matière de composition des contrats locaux d'insertion (CLI). Il a souligné que les contrats emplois consolidés (CEC) dans le secteur non marchand et la mise en oeuvre du contrat initiative-emploi (CIE) dans le secteur marchand constitueraient une alternative à la baisse des CES.

Concernant les objecteurs de conscience, il a souligné les problèmes de formation et de responsabilité civile que poserait leur participation à la lutte contre les incendies.

S'agissant des CFTS, il a remarqué que, dès lors que les diplômés de ces centres trouvaient majoritairement des emplois dans les collectivités locales, il était légitime de poser la question d'une éventuelle implication financière de ces dernières à leur formation.

Concernant les entreprises d'insertion, il a rappelé que le budget prévoyait une dotation à hauteur de 134 millions de francs pour " l'insertion par l'économique ", dont 16 millions de francs pour les entreprises en question.

Concernant les compétences du ministère, il a précisé qu'il ressortait des décrets d'attribution que celles-ci recouvraient l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté, la lutte contre l'exclusion sociale, la ville, la population et les migrations et a indiqué que l'autorité sur la Délégation interministérielle au RMI était exercée conjointement avec le ministère du travail et des affaires sociales.

Puis la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'intégration et à la ville dans le projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de la santé et des services communs** ouverts par le projet de loi de finances pour 1996.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a estimé que le budget de la santé était à la croisée des chemins.

D'une part, en effet, la présentation des crédits résulte cette année de la structure ministérielle éclatée qui avait été retenue dans le premier Gouvernement de M. Alain Juppé et qui n'est plus d'actualité.

D'autre part, l'analyse de la politique de santé et de l'assurance maladie doit tenir compte, depuis le 15 novembre dernier, des nouvelles perspectives ouvertes par la réforme d'ensemble de la sécurité sociale annoncée par le Premier ministre.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits de la santé et des services communs pour 1996 s'élèveraient à 8,2 milliards de francs.

A structure constante, ils progressent de 3,2 %. Ils ont été quelque peu affectés par les réductions de crédits adoptées par l'Assemblée nationale, qui ont touché en particulier les subventions à l'Agence du médicament.

Il a observé que les crédits de personnel de l'administration étaient stables, le budget permettant la création de 36 emplois pour une administration qui comprend près de 15.000 agents, tandis que ceux des services déconcentrés régressaient de 3,8 %.

Il a regretté que les crédits de formation médicale et paramédicale ne soient pas à la hauteur des besoins et que les subventions d'investissement destinées aux hôpitaux baissent cette année encore d'une manière très significative.

Evocant la situation de l'hôpital, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a affirmé que, depuis 1990, le

taux d'évolution des dépenses hospitalières n'avait plus fléchi. Il a expliqué cette situation par les conséquences budgétaires des mesures résultant des protocoles " Evin " et " Durafour " et par l'évolution des effectifs à l'hôpital.

Il a estimé que le taux directeur qui avait été fixé à 2,1 %, soit le taux de la hausse des prix prévue pour 1996, ne serait pas suffisant pour assurer la reconduction de tous les budgets hospitaliers à moyens constants.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a évoqué les autres problèmes de l'hôpital. Il a regretté que, depuis le printemps dernier, la réforme des urgences n'ait pas reçu d'application significative et que les nécessaires redéploiements n'aient pas été entrepris. Ils auraient en effet permis de dégager des marges de manoeuvre rendant plus aisé le respect d'un taux directeur rigoureux pour l'année 1996.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a affirmé que de nombreux hôpitaux publics étaient en situation de sous-médicalisation. Celle-ci est particulièrement évidente dans certains hôpitaux non universitaires et dans certaines disciplines telles que la radiologie ou l'anesthésie.

Il a ensuite commenté la réforme annoncée par le Gouvernement qui, si elle doit permettre de remédier à ces difficultés, mériterait d'être précisée afin d'apprécier son exacte portée. Ainsi, le discours du Premier ministre ne précise pas quelle sera la composition des agences régionales, ni si le financement des cliniques privées sera modifié.

Il n'est pas davantage précisé qui, du côté des établissements de santé, conclurait les contrats. Or, la réponse à cette question est essentielle pour des établissements publics de santé.

Evoquant l'évaluation et l'accréditation, il a observé qu'il faudrait veiller à harmoniser le financement des hôpitaux et des cliniques pour pouvoir évaluer et comparer les coûts.

Il faudra aussi rendre compatibles cette évaluation et cette accréditation avec les dispositifs actuels de planification hospitalière.

Selon **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, les réformes annoncées par le Premier ministre devraient être complétées.

D'abord, dans le cadre de l'harmonisation des conditions d'exercice des médecins exerçant dans des structures publiques et privées, des références médicales devraient être appliquées à l'hôpital public.

Ensuite, il faudra réfléchir, non seulement à la composition des conseils d'administration des hôpitaux, mais aussi à un éventuel élargissement de leurs compétences.

Enfin, l'hôpital ne sera pas véritablement réformé si les causes de la sous-médicalisation des établissements publics de santé perdurent.

Concernant les soins de ville, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a estimé que la réforme annoncée par le Premier ministre mettait un terme à un an d'incertitudes.

Il a rappelé que, selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale, plusieurs professions auront respecté, en 1995, les objectifs fixés. C'est le cas des biologistes, des infirmiers libéraux, des orthophonistes, des orthoptistes et des chirurgiens-dentistes.

En revanche, des secteurs devraient déraiper, telles les dépenses de médecine libérale et les dépenses pharmaceutiques.

Il a indiqué que trois ans après sa signature, la mise en oeuvre, sur le terrain, des instruments de maîtrise médicalisée laissait encore à désirer.

Ainsi, seulement 0,4 % des médecins contrôlés ont fait l'objet d'une sanction pour non-respect des références médicales opposables.

Par ailleurs, alors que 4,7 millions de personnes satisfaisant aux critères, étaient potentiellement concernées par le dossier médical, seuls 5.000 dossiers avaient été distribués.

Ce n'est que le 7 mai dernier qu'avait été publié au Journal officiel le décret relatif au codage des actes, des pathologies et des prescriptions.

Les négociations conventionnelles, qui devaient aboutir à la mise en place d'un secteur optionnel, n'avaient pas pu aboutir dans le délai de neuf mois prévu par la convention.

Quand aux médecins ils devraient dépasser de 75 % leur objectif prévisionnel d'évolution des dépenses en 1995.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que, selon les comptes de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), les dépenses du régime général au titre des remboursements de médicaments devraient, elles aussi, progresser de 8,5 % en 1995 contre moins d'1 % en 1994.

Il a ensuite commenté les réformes annoncées de l'organisation de l'assurance maladie, qu'il a jugées très positives, qu'il s'agisse de l'universalisation, du rôle nouveau confié au Parlement ou des mesures de responsabilisation des médecins, des patients et des caisses.

Il a estimé qu'il ne fallait pas y voir l'institution d'une maîtrise comptable des dépenses médicales. En effet, même dans le dispositif conventionnel actuel où l'objectif d'évolution des dépenses est " prévisionnel ", on peut bien penser que les médecins auraient été en situation difficile pour négocier de nouvelles revalorisations tarifaires après le fort dépassement de l'objectif constaté en 1995.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a cependant émis une réserve sur la possibilité de déconditionnement des médicaments par les pharmaciens qu'a annoncée

M. Alain Juppé, qui comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a enfin évoqué la politique sanitaire du Gouvernement. Il a estimé que les efforts pour lutter contre les grands fléaux étaient inégaux.

Il a indiqué que la politique de lutte contre la toxicomanie serait dotée, en 1996, de 870 millions de francs, dont 230 millions de francs de crédits interministériels : ils seront en progression de 36 millions de francs par rapport à l'année 1995 et permettront de poursuivre la mise en oeuvre du plan triennal de lutte contre la drogue décidé le 21 septembre 1993.

Il a observé que, si l'on prenait pour référence les crédits ouverts sur la totalité de l'année 1995 -soit ceux ouverts en loi de finances initiale plus 100 millions de francs résultant de la loi de finances rectificative-, la lutte contre le Sida serait dotée en 1996 de 56 millions de francs supplémentaires par rapport à l'année 1995.

Il s'est toutefois demandé si le programme de mobilisation nationale annoncé le 23 mai 1995 remettait en question le plan quinquennal annoncé au mois de février 1995.

Il a observé que les associations de lutte contre le Sida rencontraient des difficultés financières importantes. Les subventions qui leur sont versées sont en effet accordées avec un retard important par rapport au moment où commence réellement l'action faisant l'objet d'un financement public.

Enfin, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a estimé que les crédits de la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme étaient très insuffisants et qu'ils ne permettraient pas d'assurer, dans des conditions satisfaisantes, le volet sanitaire de la politique de lutte contre les dépendances tabagique et alcoolique.

Sous le bénéfice de ces observations, il a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des

crédits consacrés à la santé publique et aux services communs par le projet de loi de finances pour 1996.

M. Charles Descours s'est d'abord interrogé sur la possibilité pour les administrations sociales d'assumer à moyens constants les nouvelles missions qu'impliquera la mise en place des réformes annoncées par le Premier ministre.

Il a relevé le coût pour l'hôpital public des protocoles Durieux et Durafour évoqué par le rapporteur pour avis. Il s'est interrogé sur la possibilité de moins recourir à des praticiens à temps plein dans les hôpitaux généraux.

Il a déclaré partager les interrogations du rapporteur pour avis sur les relations qui existeront, demain, entre les Agences régionales et les comités régionaux de l'organisation sanitaire, les caisses et les directions régionales des affaires sanitaires et sociales. Il a regretté le bas niveau des crédits de la lutte contre le tabagisme et la faible augmentation des prix du tabac depuis deux ans.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a indiqué à M. Charles Descours qu'il lui reviendrait aussi, dans son rapport sur la sécurité sociale, de dénoncer l'insuffisance, regrettable à ses yeux, des administrations sanitaires.

Il a proposé que les assistants et chefs de cliniques passent systématiquement deux ans au début de leur carrière dans des hôpitaux généraux.

Il a fait siens les propos de M. Charles Descours sur la politique de lutte contre le tabagisme.

M. Jean Madelain a également regretté l'insuffisance des crédits de la lutte contre l'alcoolisme. Il a redouté que la priorité accordée aux politiques de lutte contre le Sida et la toxicomanie pénalise les moyens de la lutte contre l'alcoolisme.

Evoquant les nécessaires restructurations hospitalières, il a cité un article écrit par un ancien directeur des hôpitaux qui estimait que l'Etat devait se désengager de la gestion hospitalière.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a déclaré partager le sentiment de son collègue sur ces deux sujets.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a d'abord regretté que le nouveau ministre du travail et des affaires sociales, ou son secrétaire d'Etat à la santé, n'aient pu être auditionnés sur les crédits de la santé. Elle a déclaré partager entièrement les propos du rapporteur pour avis sur le caractère flou des annonces de régionalisation de la politique hospitalière.

Elle a estimé que la réforme de l'assurance maladie n'aboutirait pas à l'universalisation de la couverture maladie dans la mesure où elle se traduirait par la seule harmonisation des prestations et de l'effort contributif.

Elle a regretté le niveau du taux directeur des dépenses hospitalières pour 1996, qui, en l'absence de restructurations hospitalières, serait insuffisant pour répondre aux besoins.

Elle a dénoncé l'insuffisance des crédits pour l'humanisation des hospices, le développement des sections de cure médicale et des soins à domicile.

Elle a aussi dénoncé une " lâcheté collective " face aux problèmes posés par l'alcoolisme. Elle a cependant estimé qu'il ne fallait pas regretter pour autant l'augmentation des crédits de la lutte contre la toxicomanie et le Sida.

A cet égard, elle a regretté qu'une circulaire de 1994 incite les associations à demander aux collectivités locales de compléter des crédits d'Etat insuffisants pour faire fonctionner des appartements thérapeutiques.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a aussi déploré que les nouveaux ministres n'aient pu être entendus par la commission, mais a estimé que cela aurait été difficile pour le nouveau Gouvernement compte tenu des difficultés de calendrier.

Il a estimé que l'harmonisation des droits et de l'effort contributif, accompagnée d'un principe de couverture

médicale de tout résidant, correspondait bien à l'universalisation de l'assurance maladie.

Il a fait siens les propos tenus par Mme Marie-Madeleine Dieulangard au sujet de l'humanisation des hospices et de la lutte contre l'alcoolisme. Il s'est demandé si l'intervention des collectivités locales pour le financement d'appartements thérapeutiques n'était pas sollicitée au titre de leurs compétences en matière de prévention sanitaire.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a indiqué qu'elle soutiendrait toute initiative pour lutter contre les gâchis en matière d'assurance maladie. Elle a donc regretté les mesures annoncées par le Premier ministre qui réduisaient les questions de santé et d'assurance maladie à une simple problématique comptable. Elle a souligné le rôle de la prévention pour éviter, non seulement des dépenses inutiles, mais aussi des problèmes humains et sociaux.

Elle a affirmé qu'il conviendrait de lutter contre les disparités de coût pour un même service rendu rencontrées dans notre système de santé.

Elle a cependant observé que, si celles-ci étaient dénoncées avec constance depuis des années, rien ne semblait avoir été fait pour les réduire.

Elle a regretté que l'on " dénonce " les médecins dans le débat sur la dérive des dépenses d'assurance maladie. Elle a estimé que la question des restructurations hospitalières devait être examinée en tenant compte, non seulement de la plus grande facilité des déplacements aujourd'hui qu'hier, mais aussi des coûts sociaux des fermetures d'hôpitaux.

Evoquant la présidence des conseils d'administration des hôpitaux, elle a estimé que l'on reprochait probablement aux élus d'accorder trop d'importance aux aspects humains des problèmes de l'hôpital.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a reconnu que la prévention n'était pas suffisamment valorisée dans notre système de santé.

Reprenant un exemple cité par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, il a observé que les différences de coût entre les prothèses de hanche pouvaient provenir du matériel utilisé. Il s'est cependant interrogé sur l'opportunité médicale d'utiliser systématiquement les plus chères.

M. Jean-Louis Lorrain a estimé que l'examen des crédits de la santé devrait anticiper les conséquences des réformes annoncées par le Premier ministre. Il a estimé que celles-ci devraient impliquer l'organisation d'une nouvelle négociation conventionnelle. Il a souligné la nécessité de responsabiliser les professionnels de santé sans les "agresser".

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a déclaré partager le souci d'anticipation de son collègue, mais a observé que le "bleu budgétaire" n'avait pas été modifié par les seules annonces de réforme du Premier ministre. Il a indiqué qu'avant de lancer une nouvelle négociation conventionnelle, il convenait d'attendre la promulgation des ordonnances pour lesquelles un projet de loi d'habilitation serait prochainement soumis à l'examen du Parlement.

M. Lucien Neuwirth a rappelé l'important travail accompli par le Sénat pour améliorer la prise en charge de la douleur. Il a demandé si des crédits étaient prévus en 1996 pour doter les structures hospitalières des moyens d'assumer la nouvelle mission qui leur était reconnue par la loi.

Il a regretté l'absence de réaction des pouvoirs publics, en France, à l'information selon laquelle des fabricants américains de cigarettes utiliseraient de l'ammoniaque afin de relever le goût de la nicotine contenue dans leurs produits. Il a annoncé son intention d'intervenir à ce sujet dans le cadre de la discussion budgétaire.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il évoquait la lutte contre la douleur dans son rapport écrit et qu'il ne manquerait pas de demander une individualisation budgétaire des crédits qui devaient y être destinés.

M. André Vezinhet a d'abord défendu le rôle joué par les maires à la présidence des conseils d'administration des hôpitaux. Il a estimé que ceux-ci jouissaient d'une autorité morale qui pouvait empêcher certaines dérives. Il a dénoncé les retards pris par la France dans le traitement des toxicomanes par substitution.

Il a aussi dénoncé l'insuffisance de la marge régionale pour soutenir les budgets de programme des hôpitaux, ainsi que celle des crédits destinés à l'ouverture de sections de cure médicale. Il a souhaité une harmonisation des procédures de financement des établissements de santé publics et privés et la définition de critères clairs, tels que le degré d'utilisation du plateau technique, pour déterminer le champ des restructurations hospitalières.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a déclaré partager les vœux de son collègue sur ces derniers points. Il a estimé que la présidence des conseils d'administration des hôpitaux par les maires comportait beaucoup d'avantages. Il a toutefois observé que certains maires ne souhaitaient plus être présidents de ces conseils.

Il a rappelé que le nombre de centres spécialisés de traitement par la méthadone était passé de 3 en 1992 à 182 aujourd'hui, et que celle-ci pouvait désormais être prescrite en ville.

M. José Balarello a souligné l'importance des anciens " hôpitaux locaux " que l'on voulait aujourd'hui souvent supprimer. Il s'est interrogé sur les possibilités d'utiliser des moyens de téléconférence entre les praticiens des hôpitaux et les maisons de retraite, et s'est demandé si les hôpitaux locaux ne pouvaient pas accueillir certains adultes handicapés.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a rappelé les possibilités de reconversion des hôpitaux offertes par la loi du 18 janvier 1994. Il a déclaré qu'il y avait là, très certainement, une piste à explorer.

La commission a, sur la proposition de son rapporteur, **décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la santé et aux services communs par le projet de loi de finances pour 1996.**

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen **du rapport pour avis de M. José Balarello** sur le projet de loi de finances pour 1996 (rapatriés).

Après avoir rappelé que, dans la structure gouvernementale, M. Roger Romani, ministre chargé des relations avec le Parlement exerçait les attributions relatives aux rapatriés, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a indiqué que si les crédits afférents ne faisaient pas l'objet d'un fascicule budgétaire, ils représentaient néanmoins au total 6,6 milliards de francs.

Il a rappelé les caractéristiques de la population rapatriée. Elle se compose en 1994 de 1,4 million de personnes auxquelles il convient d'ajouter les descendants qui, s'ils n'ont pas vécu les mêmes événements, ressentent très fortement leur identité de rapatrié.

Evoquant les missions traditionnelles du budget des rapatriés, il a présenté tout d'abord l'évolution des crédits relatifs à l'indemnisation des biens dont les rapatriés ont été spoliés dans les pays ayant accédé à l'indépendance après avoir rappelé la succession des lois prises en ce domaine.

Il a souligné l'incidence du raccourcissement de l'échéancier de remboursement des titres d'indemnisation accordés au titre de la loi du 16 juillet 1987 qui entraînera un montant de dépenses supplémentaires de 2 milliards de francs en 1996.

Il a rappelé l'importance de l'effort demandé à la collectivité nationale depuis 25 ans en matière d'indemnisation et le souhait du Président de la République qu'un débat au Parlement soit organisé en 1996 sur le bilan d'application de la loi du 16 juillet 1987.

Il a présenté ensuite les dépenses relatives à la garantie et la prise en charge des divers régimes de retraite locaux instaurés avant l'indépendance ainsi que l'augmentation, due au vieillissement de la population rapatriée, des dépenses budgétaires au titre du dispositif de soutien au rachat de cotisations de retraite mis en place en 1985.

Il a constaté enfin que ce budget enregistrait les conséquences des décisions prises depuis 1994 concernant l'aide aux rapatriés non salariés et la mise en oeuvre des dispositions relatives aux harkis.

Il a commenté les mesures engagées depuis 1977 pour faire face au surendettement des rapatriés indépendants ainsi que la mise en place, par décret du 28 mars 1994, des commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés (CODAIR) qui vise à assurer un traitement individualisé des quelque 800 cas de surendettement toujours existants.

Il a indiqué qu'à la suite des engagements pris par le Président de la République au cours de la campagne électorale, les crédits gérés par les CODAIR avaient été augmentés sur l'exercice 1995 afin que tous les dossiers en cours puissent être traités avant la fin de l'année.

Par ailleurs, au titre des mesures nouvelles, il a évoqué la mise en oeuvre de la loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés, anciens membres des formations supplétives en Algérie.

Il a regretté enfin le retard pris par la réalisation du Mémorial de la France d'outre-mer sur le site du Fort Saint-Jean à Marseille.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné l'importance en volume des crédits actuellement consacrés

aux rapatriés, même si ces dépenses étaient réparties entre différents ministères.

M. Jean Madelain a souligné que les événements qui justifiaient ces dépenses remontaient maintenant à 33 ans. Il s'est demandé si ces mesures étaient applicables aux Français qui quittent aujourd'hui l'Algérie ainsi que sur les moyens de fonctionnement des administrations relatives aux rapatriés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur le bilan des aides au logement instaurées par la loi du 11 juin 1994.

M. Jean-Pierre Vial a regretté que la loi du 11 juin 1994 ne soit pas toujours suffisamment connue sur le terrain et s'est interrogé sur le bilan des aides à l'emploi en faveur des enfants de harkis.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité une relance de l'information sur la loi du 11 juin 1994 relative aux harkis et sur le plan d'action qui la complète.

En réponse, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a rappelé que les aides au logement et les aides à la formation pour les fils et filles de harkis ne pourraient faire l'objet d'un bilan complet qu'en fin d'année mais que cette évaluation était bien prévue par le ministère. Il a noté cependant que l'aide spécifique pour l'acquisition d'une résidence principale par les harkis connaissait une montée en charge au cours de cette année et que 21 millions de francs avaient été demandés à ce titre par les préfets au 30 septembre 1995.

S'agissant des services administratifs, il a rappelé l'existence de l'Agence nationale d'indemnisation des Français d'outre-mer, du service central des rapatriés et du service de coordination des actions en faveur des rapatriés.

Puis, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux rapatriés dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Jeudi 23 novembre 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - M. Jean-Pierre Fourcade, président, a d'abord informé les membres de la commission d'un important programme d'auditions qui se dérouleront dans les jours qui viennent. Elles permettront d'entendre les positions des partenaires sociaux sur les projets de réforme de la sécurité sociale annoncés par le Premier ministre.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Charles Descours, sur les crédits de la protection sociale** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a observé que les crédits de la protection sociale avaient été ventilés entre les trois ministères sociaux issus de la scission du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville qui avaient été créés sous le premier Gouvernement d'Alain Juppé. Il a rappelé que, depuis le 7 novembre 1995, la structure ministérielle avait été resserrée et que cette répartition n'était plus pertinente.

Il a estimé que le plan de réforme annoncé le 15 novembre dernier par le Premier ministre constituait un événement majeur dans le domaine de la protection sociale et justifiait une étude à part entière.

Il a ensuite fait deux observations sur les crédits budgétaires.

D'abord, le chapitre consacré aux subventions aux régimes de protection sociale enregistre une progression de ses crédits de 17 % qui correspond essentiellement à l'augmentation de la subvention de l'Etat à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines. A cet égard, il a souligné le fait que les recettes de ce régime provenaient aux trois quarts de transferts inter-régimes et à hauteur de plus de 10 % de contributions publiques.

Les crédits relatifs aux moyens de fonctionnement des services communs aux trois ministères s'élèvent à 5 milliards de francs en 1996, en progression de 2 % par rap-

port à 1995, soit une stabilisation en francs constants. Les moyens de ces ministères ne sont donc pas en rapport avec l'ampleur des réformes annoncées par le Premier ministre et ils risquent d'être un frein à leur réalisation.

Evoquant le plan de réforme de la protection sociale, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il était nécessaire, courageux et cohérent et qu'il correspondait à une réforme d'ensemble et en profondeur.

Il a estimé que ce plan devrait recueillir un large accord de la part de la commission, d'un triple point de vue : sur le constat dressé, sur les objectifs assignés ainsi que sur la méthode retenue.

Ce constat est le suivant : notre système de sécurité sociale est en crise ; une crise financière, bien sûr, mais plus fondamentalement une crise d'identité et d'efficacité.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a indiqué que malgré l'apurement de la dette du régime général fin 1993 à hauteur de 110 milliards, les déficits du régime général ont continué à se creuser, avec - 54 milliards en 1994 et - 64 milliards en 1995.

Pour la maladie, le déficit est passé de 31 milliards en 1994 à 36,6 milliards en 1995. Les augmentations de dépenses les plus élevées ont concerné la pharmacie (+ 8,5 %), les honoraires médicaux (+ 5,5 %), les analyses (+ 4,8 %) et les auxiliaires médicaux (+ 3,9 %). Les dépenses d'hospitalisation publique ont progressé de 4,7 % en 1995 ; celles de l'hospitalisation privée ont augmenté de 4,9 %.

Pour la vieillesse, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a rappelé que le déficit devrait atteindre 14,7 milliards en 1995, malgré la montée en charge de la réforme du 22 juillet 1993 et la suppression de la remise forfaitaire de 42 francs.

Il a indiqué que, pour la famille, le déficit devrait s'établir à 13,2 milliards.

En terme de dépenses, il a remarqué que les charges d'allocations familiales régresaient de façon constante sous l'effet du recul démographique. En revanche, les prestations liées à la petite enfance progressaient très fortement, notamment en 1995.

Compte tenu de ces déficits, les dettes à long terme du régime général devraient atteindre, au 31 novembre 1995, près de 230 milliards.

Une importante fraction, soit 110 milliards de francs de déficits cumulés au 31 décembre 1993, a été mise à la charge du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a indiqué qu'en trésorerie, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) avait dû mobiliser, dès le 5 janvier 1995 et sans interruption depuis, les facilités de trésorerie normales et exceptionnelles de la Caisse des dépôts et consignations et dû faire appel aux avances du Trésor pour un montant quotidien moyen de 34,3 milliards.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a rappelé que les autres régimes, et notamment les régimes spéciaux, n'étaient pas épargnés par cette crise, et que l'on constatait même une dégradation de la situation des régimes de retraite complémentaire " Association générale des institutions de retraite des cadres " (AGIRC) et " Association des régimes de retraites complémentaires " (ARRCO).

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a ensuite analysé la crise d'identité et d'efficacité de la sécurité sociale.

Il a indiqué que la sécurité sociale avait été créée à une époque où le chômage n'existait pas. Or, son système de financement, pour environ 85 %, restait encore fondé sur des cotisations assises sur les salaires, ce qui pénalisait l'emploi, et le poids des cotisations sociales singularisait la France en Europe : elles représentent en effet 19,6 % du produit intérieur brut (PIB) contre 17,5 % en

Allemagne. Les performances du système ne sont pourtant pas exemplaires : alors que la France occupe la troisième place mondiale et la première en Europe pour les dépenses de santé, l'état sanitaire de notre population n'est pas significativement meilleur que celui des autres pays européens.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué les objectifs et la méthode de la réforme.

S'agissant des objectifs, à savoir la recherche de plus de justice et la clarification des responsabilités, il a estimé qu'ils apparaissaient indispensables pour recueillir l'adhésion de nos concitoyens.

La méthode est dictée par l'urgence. Il s'agit de mesures limitées dans leur nombre (quatre), pour certaines impopulaires, pour d'autres qui heurtent les corporatismes. **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a estimé que le Parlement pourrait néanmoins remplir ses missions d'initiative et de contrôle.

Sur le contenu lui-même du plan, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a distingué deux séries de mesures : les mesures immédiates à caractère financier et les mesures structurelles.

Les mesures de sauvegarde correspondent à l'apurement de la dette sociale et à la réduction du déficit du régime général de 60 à 17 milliards en 1996, déficit qui devrait laisser place à un solde excédentaire en 1997.

Pour l'apurement de la dette sociale, une caisse d'amortissement serait créée dès 1996 : elle serait principalement alimentée par un nouveau prélèvement, le remboursement de la dette sociale (RDS).

Ainsi cantonnée, la dette devrait être amortie sur treize ans comme la dette initialement prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, s'est félicité que le rééquilibrage soit également opéré branche par branche.

Pour la branche vieillesse, le FSV prendrait en charge 11 milliards de dépenses non contributives au titre de la validation des périodes de chômage, somme correspondant à l'excédent libéré par l'externalisation de la dette ; 2,5 milliards seraient également prélevés sur les entreprises au titre de la contribution patronale à la prévoyance collective.

Pour la branche famille, les mesures de rationalisation et de transfert de la gestion des prestations familiales versées par l'Etat et les grandes entreprises publiques seraient importantes. Si l'effort demandé aux familles pouvait être diversement apprécié, notamment au regard de ses effets sur la consommation, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a noté l'engagement très ferme du Gouvernement concernant l'attribution de nouvelles recettes de la contribution sociale généralisée (CSG), à partir de 1997, à travers l'élargissement de l'assiette.

Pour la branche maladie, il s'est félicité de l'absence de mesures d'accroissement de la participation des assurés actifs et de la priorité donnée à la maîtrise des dépenses. Il a estimé que la contribution demandée à l'industrie pharmaceutique n'apparaissait pas exorbitante par rapport à la croissance de 12 % de son chiffre d'affaires en 1994. Quant à l'augmentation des cotisations maladie des retraités, il a admis que leur taux, très faible, n'était plus justifié.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a ensuite présenté deux grandes mesures institutionnelles : le renforcement du rôle du Parlement et la réforme de l'organisation et du fonctionnement des caisses.

Il a estimé que la commission ne pourrait que se féliciter de l'élargissement de la compétence du Parlement réclamée par le président Jean-Pierre Fourcade lors du premier débat sur la protection sociale en décembre 1994 et par lui-même dans un rapport et une proposition de loi qui y était annexée.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il faudrait être très attentif aux moyens à mettre en place pour faire face à ces nouvelles responsabilités : les moyens du ministère des affaires sociales sont, en effet, assez faibles. Il s'est interrogé sur les structures ou études sur lesquelles le Parlement pourrait s'appuyer pour apprécier les propositions qui lui seraient faites par le Gouvernement.

Evouquant la réforme de l'organisation des caisses, il a attiré l'attention de la commission sur la création d'un conseil de surveillance composé notamment de parlementaires, qui soulevait beaucoup d'interrogations parmi les partenaires sociaux : il pourrait probablement fonctionner sur le modèle de ce qui avait été créé, à l'initiative de la commission des affaires sociales, pour le fonds de solidarité vieillesse.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a formulé quelques observations sur les mesures sectorielles.

Sur les régimes de retraite, deux grands " chantiers " vont être ouverts : la mise en place d'un système d'épargne-retraite et une réforme des régimes spéciaux.

Le Gouvernement s'est engagé, pour le premier, -et il faut le souligner- à organiser une discussion commune des propositions de loi déjà déposées en ce sens sur le Bureau des Assemblées et du projet en cours d'élaboration. **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a rappelé que M. Philippe Marini, lorsqu'il était encore membre de la commission, avait déposé une proposition sur ce sujet à laquelle la majorité de ses collègues de la commission avait apporté son soutien.

Quant au second, le rapporteur pour avis a estimé que la commission ne pouvait qu'approuver, par souci d'équité, les mesures qui allaient toucher les modalités de calcul des retraites des régimes spéciaux et, par souci de transparence, la création de la caisse des fonctionnaires. Il a toutefois jugé souhaitable que la commission qui allait être mise en place pour proposer des réformes sous quatre

mois s'attache également au problème des compensations inter-régimes.

Pour la famille, il a indiqué que le principal " chantier " serait l'assujettissement des allocations familiales à l'impôt sur le revenu à partir de 1997. Il a souhaité, à l'instar du président Jean-Pierre Fourcade, qu'un tel chantier, sur l'opportunité duquel il conviendra encore de s'interroger, soit engagé dans le cadre plus large de la réforme des prélèvements obligatoires. Il a observé qu'il semblait que la moitié seulement des recettes supplémentaires serait réaffectée à la branche famille alors qu'il serait légitime de procéder à une réaffectation totale.

Pour la maladie, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a fait part des interrogations des personnes auditionnées sur " l'harmonisation de l'effort contributif de tous les assurés " annoncée par le Premier ministre. Il existe, en effet, de nombreuses catégories pour lesquelles ne sont prélevées que des cotisations forfaitaires, voire pas de cotisations, et qui font peser de lourdes charges sur le régime général ou sur les autres régimes par la voie des compensations inter-régimes. Il s'est interrogé sur les modalités de financement de ces dépenses de solidarité. Il a aussi indiqué que beaucoup de personnes se demandaient quelles seraient les relations entre les agences régionales, les unions régionales de caisses d'assurance maladie et les directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS).

Enfin, sur le financement, il a rappelé que l'élargissement de l'assiette de la CSG et le basculement progressif d'une partie des cotisations maladie des salariés correspondaient à des orientations souvent souhaitées par la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la protection sociale pour 1996.

M. Jean Chérioux a remercié le rapporteur pour avis pour la clarté de son exposé qui contrastait avec la situation actuelle de la sécurité sociale.

Il l'a interrogé sur la possibilité d'isoler les contributions publiques aux régimes spéciaux ainsi que le montant des transferts inter-régimes. Il a estimé que le Parlement ne pouvait s'opposer à la réforme proposée par le Gouvernement, car c'était une réforme de clarification.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a observé que, si le plan annoncé par le Premier ministre prévoyait des mesures d'application immédiate en ce qui concernait les recettes, les réformes de maîtrise des dépenses ne seraient que d'application progressive. Elle a estimé qu'il n'était pas juste d'opérer une même ponction de 0,5 % du revenu sur les hauts et bas salaires et jugé que celle-ci pèserait sur la consommation. Elle a enfin remarqué que le délai de quatre mois que demandait le Premier ministre pour prendre des ordonnances aurait été suffisant pour organiser un débat au Parlement.

M. Jean Madelain a observé que les dépenses de la sécurité sociale au titre des médicaments progresseraient cette année encore de 8,5 %. Il a estimé que, pour ce secteur, les taux de progression des dépenses étaient très élevés depuis plusieurs années.

Il s'est interrogé sur les raisons de la hausse des dépenses de biologie, qui contrastait avec le coup d'arrêt constaté l'an dernier.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait part de son souhait que l'évolution des dépenses de transport sanitaire soit également analysée.

M. Bernard Seillier a jugé qu'avant de remettre en cause un système d'allocations et de prestations familiales qui datait de 1945, il faudrait en effectuer un bilan circonstancié. Il a également exprimé des réserves sur la fiscalisation des allocations familiales.

En matière d'assurance maladie, il s'est interrogé sur la possibilité de taxer les comportements à risque.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait siens les propos du rapporteur pour avis sur l'insuffisance des moyens humains des ministères sociaux. Il a estimé que celle-ci était qualitative au niveau central, qualitative et quantitative au niveau déconcentré. Il a indiqué qu'une réflexion entreprise avec M. le Président du Sénat devrait permettre à la Haute Assemblée de disposer de moyens suffisants pour assumer les nouvelles responsabilités confiées au Parlement.

Répondant aux orateurs, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a approuvé les propos de M. Jean Chérioux sur l'absence de clarté de certains comptes sociaux et sur la nécessité d'évaluer précisément ce que coûtaient à la collectivité, à travers les contributions publiques ou les transferts inter-régimes, certains petits régimes qui voulaient pourtant continuer à exister.

Il a indiqué que la mise en place des nouvelles méthodes de maîtrise médicalisée des dépenses de santé serait rapide.

Il a estimé que les ménages à bas salaires, contrairement à ce que semblait penser Mme Marie-Madeleine Dieulangard, n'affectaient pas tous leurs revenus à la consommation. Il a indiqué à M. Jean Madelain que les dépenses remboursables de pharmacie auraient progressé de 25 % en cinq ans. Répondant à M. Bernard Seillier, il a estimé que notre système de prestations familiales, avec 24 prestations différentes, était devenu trop lourd et complexe à gérer.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé que la fiscalisation des allocations familiales était inadmissible à législation constante.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, répondant à une de ses questions précédentes, lui a indiqué que les dépenses liées aux transports par ambulance semblaient stabilisées depuis 1992.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a émis **un avis favorable à l'adoption des crédits de la protection sociale inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.**

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Marcel Lesbros** sur le projet de loi de finances pour 1996 (**anciens combattants**).

M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis, a tout d'abord commenté la récente modification de la structure du Gouvernement en se félicitant du maintien d'un ministère des anciens combattants, après les inquiétudes suscitées par les conclusions du rapport de M. Jean Picq.

Il a fait état de la légère diminution des effectifs du ministère, compensée par les emplois créés dans les services déconcentrés et a rappelé que les ressortissants de l'ONAC représentaient une population de 3,5 millions de personnes.

Il a souligné tout d'abord que les missions traditionnelles du ministère étaient pleinement assurées dans le budget pour 1996.

Concernant la dette viagère, il a constaté que la diminution des crédits s'expliquait par l'évolution démographique.

S'agissant du rapport constant appliqué pour la revalorisation des pensions militaires d'invalidité, il s'est félicité de la création d'une commission d'étude sur la simplification de ce mécanisme d'indexation, tout en souhaitant que les nouvelles solutions proposées ne soient pas désavantageuses en termes de pouvoir d'achat des pensions.

Il a insisté sur la nécessité d'une formation renforcée pour les médecins civils désignés en qualité d'expert en matière de pensions civiles et militaires.

Il a fait état du maintien à niveau des moyens de fonctionnement de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) ainsi que des crédits d'investis-

sement destinés à financer les travaux de sécurité dans les maisons de retraite de l'ONAC.

Concernant l'action sanitaire, il a présenté les mesures d'économie au titre des soins médicaux d'urgence et a souhaité que, pour l'avenir, des travaux d'investissement pluriannuels de sécurité soient lancés à l'Institution nationale des invalides.

Abordant ensuite les " avancées utiles " de ce budget, il a présenté l'évolution des crédits du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du nord et a commenté les ajustements apportés au dispositif de l'allocation de préparation à la retraite (APR) qui visent à actualiser le montant de la rémunération prise en compte pour le calcul de l'allocation et à instaurer un montant minimum.

Il a souhaité que la question de la non-validation par les régimes de retraite complémentaire des périodes de perception de l'APR puissent trouver un début de réponse.

Concernant la politique de " la mémoire ", il a rappelé que la mission du cinquantenaire des Débarquements et de la Libération était parvenue à échéance et s'est félicité de la promotion spéciale de la Légion d'honneur accordée aux anciens " poilus " encore en vie.

Il s'est réjoui de ce que les crédits de la rente mutualiste aient été transférés des services communs du ministère de la santé au budget des anciens combattants tout en regrettant toutefois que le plafond de la rente mutualiste majorable n'ait pas fait l'objet d'un rattrapage définitif et que l'indexation de ce plafond soit établie sur la base de l'indice des prix et non pas de la progression du point de la pension militaire d'invalidité.

Il a présenté enfin l'article 64 du projet de loi de finances dont l'objet est de lever temporairement la forclusion opposée aux demandes de liquidation ou de révision des pensions présentées par les anciens combattants des Etats de l'ex-Indochine française devenus citoyens du Cambodge, du Laos ou du Vietnam.

Abordant enfin les questions laissées en suspens par ce budget, il a rappelé, concernant la retraite anticipée des anciens d'Afrique du nord, qu'une commission d'étude tripartite avait été mise en place en septembre 1995 pour étudier le coût de cette mesure. Il a évoqué les solutions alternatives qui tendraient à mobiliser les dépenses passives du chômage en vue de faciliter le départ anticipé à la retraite des anciens d'Afrique du nord dont le remplacement serait assuré par un chômeur.

Il a estimé souhaitable, à terme, l'introduction d'un véritable critère de territorialité pour l'attribution de la carte du combattant aux anciens d'Afrique du nord.

Enfin, il a demandé que des mesures soient prises pour améliorer la situation des veuves d'anciens combattants par l'institution d'une reversion de la retraite du combattant et par l'abaissement de 57 ans à 50 ans de l'âge d'accès à la pension de veuve à taux spécial majoré.

En conclusion, il a estimé que les avancées de ce budget étaient tout à fait positives.

Sur proposition de **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, la commission a émis, à l'unanimité, un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants** dans le projet de loi de finances pour 1996.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 22 novembre 1995 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des articles précédemment réservés de la **première partie du projet de loi n° 2222 (AN, X^e législature) de finances pour 1996.**

La commission a, tout d'abord, examiné les amendements présentés par son rapporteur général sur les articles relatifs aux collectivités locales.

A l'**article 18** (pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités), la commission a adopté un amendement tendant à instituer un mécanisme de régularisation du montant de l'enveloppe des concours de l'Etat en fonction de la hausse des prix effectivement constatée si elle est supérieure à l'inflation prévisionnelle. Elle a ensuite adopté l'article 18 ainsi amendé.

A l'**article 19** (dotation globale d'équipement des communes), et après les interventions de **MM. Alain Richard, Henri Collard, Michel Mercier, Claude Belot, Joël Bourdin, Roger Besse, Joseph Osterman, Michel Moreigne et Christian Poncelet, président**, la commission a décidé d'adopter sept amendements tendant pour six d'entre eux, à limiter le champ de la nouvelle dotation globale d'équipement, en métropole, aux communes de moins de 15.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,4 fois le potentiel moyen national ainsi qu'à tous les groupements de moins de 20.000 habitants. Le septième amendement a pour objet de supprimer 150 millions de francs d'autorisations de programme inutilisées sur la dotation globale d'équipe-

ment pour les transférer sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Elle a alors décidé d'adopter l'article 19 dans cette rédaction.

A l'article 60 également précédemment réservé, la commission a adopté un amendement tendant à réduire la majoration des taux des droits de garderie versés à l'office national des forêts, et adopté l'article 60 ainsi rédigé.

La commission a ensuite procédé à l'examen de la motion n° 195, tendant à opposer la question préalable, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen. Après l'intervention de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, la commission a décidé de lui donner un avis défavorable.

Puis, la commission a procédé à l'examen des amendements aux articles de la première partie.

Avant l'article 2, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 144 présenté par M. Jean-Pierre Masseret.

A l'article 2, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 145 présenté par M. Jean-Pierre Masseret et n°s 48 et 49 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 2, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 rectifié de M. Xavier de Villepin. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 50 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 146 de M. Jean-Pierre Masseret. Elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 147, 148 et 159 rectifié présentés par M. Jean-Pierre Masseret. Elle a demandé le retrait de l'amendement n° 219 de M. Philippe de Gaulle, sous-amendé par le sous-amendement n° 260 de M. Philippe Marini. Puis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 220 présenté par M. Philippe de Gaulle. Elle a

ensuite demandé à Mme Marie-Claude Beaudé de présenter l'amendement n° 230 rectifié en deuxième partie. Elle a, par ailleurs, décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 231 de Mme Marie-Claude Beaudé, sous réserve de la proposition d'un autre gage. Enfin, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 238 présenté par M. Philippe Madrelle.

A l'article 2 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 91 de Mme Marie-Claude Beaudé, ainsi qu'aux amendements n° 92 de Mme Marie-Claude Beaudé et n° 149 de M. Jean-Pierre Masseret.

Après l'article 2 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 51 de Mme Marie-Claude Beaudé, ainsi qu'à l'amendement n° 137 rectifié de M. Paul d'Ornano.

Avant l'article 3, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 150 de M. Jean-Pierre Masseret.

A l'article 3, elle a décidé de réserver les amendements n°s 262 et 261 présentés par M. Philippe Marini, n° 239 de M. Jean-Pierre Masseret et n° 52 de Mme Marie-Claude Beaudé.

Après l'article 3, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 53 et 54 présentés par Mme Marie-Claude Beaudé.

A l'article 4, elle a décidé de réserver sa décision sur les amendements n°s 263 et 196 présentés par M. Philippe Marini et n° 2 rectifié présenté par M. Francis Grignon.

Après l'article 4, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 55, 56 et 57 présentés par Mme Marie-Claude Beaudé.

Avant l'article 5, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 151 présenté par M. Jean-Pierre Masseret.

A l'article 5, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 269 présenté par M. Xavier de Villepin qui tend à étendre l'exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) aux parts de sociétés civiles immobilières (SCI) propriétaires d'un monument historique, pour leur fraction représentative des objets mobiliers qui y sont exposés.

Au même article, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 58 de Mme Marie-Claude Beaudeau et n° 217 de M. Bernard Joly.

Toujours à l'article 5, après les interventions de **MM. Philippe Marini, Roland du Luart et Christian Poncelet, président**, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n° 197 présentés par M. Philippe Marini et n° 255 présenté par M. Jean-Philippe Lachenaud.

Après l'article 5, elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 42 présenté par M. Claude Huriet qui tend à étendre l'exonération des droits de mutation par décès aux indemnités versées ou dues aux personnes contaminées par le virus du Sida dans l'exercice de leur profession.

Après l'article 5, après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Roland du Luart, Alain Richard et Jacques Delong**, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 59, 60, 61, 62 et 63 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et sur les amendements n°s 152 et 153 présentés par M. Jean-Pierre Masseret.

Toujours après l'article 5, elle a décidé de solliciter l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 198, présenté par M. Philippe Marini, qui tend à étendre l'exonération des parts de société en tant que bien professionnel aux membres du groupe familial qui n'exercent pas de fonction dans la société, s'ils s'engagent à conserver leur titre pendant cinq ans au moins.

Avant l'article 6, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 64 présenté par Mme Marie-Claude

Beaudeau, n° 154 présenté par M. Jean-Pierre Masseret et n° 258 présenté par M. Jean-Paul Chambriard.

A l'article 6, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 200 présenté par M. Philippe Marini, n° 65 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau, n° 155 présenté par M. Jean-Pierre Masseret et n° 138 présenté par M. Gérard César.

Toujours à l'article 6, une discussion commune s'est organisée autour des amendements n°s 8 et 9 présentés par M. Jean-Jacques Hiest et les amendements n°s 41 présenté par M. Jean-Jacques Robert, 232 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau, 252 présenté par M. Bernard Sellier et 257 présenté par M. Alex Türk.

Après les interventions de **MM. Alain Lambert, Yann Gaillard, Jean-Philippe Lachenaud, Philippe Marini, Alain Richard, Paul Loridant et Jacques Delong**, elle a adopté, le rapporteur général s'abstenant, l'amendement n° 9 qui tend à assurer la sécurité juridique des successions en rétablissant la forme authentique pour les actes concernant les transmissions d'entreprises ; par voie de conséquence, elle a constaté que les amendements n°s 41, 232, 252 et 257 étaient satisfaits.

Toujours à l'article 6, elle a demandé le retrait des amendements n°s 201 et 202 présentés par M. Philippe Marini. Elle a estimé que les amendements n° 41 présenté par M. Jean-Jacques Robert, n° 232 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau, n° 252 présenté par M. Bernard Sellier et n° 257 présenté par M. Alex Türk étaient satisfaits. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 156 présenté par M. Jean-Pierre Masseret et demandé le retrait de l'amendement n° 203 présenté par M. Philippe Marini.

Après l'article 6, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 204 présenté par M. Philippe Marini.

A l'article 6 bis, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 157 et 158 présentés par M. Jean-Pierre

Masseret, n° 139 présenté par M. Gérard César, et n° 10 présenté par M. Michel Mercier. Elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 205 et 206 présentés par M. Philippe Marini.

A l'article 7, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 66 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et n° 240 présenté par M. André Vézinhét.

A l'article 9, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 67 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau, n° 241 présenté par M. André Vézinhét, n° 68 présenté par M. Paul Loridant, et n° 242 présenté par M. André Vézinhét.

Au même article, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 88 présenté par M. Serge Franchis et n° 194 présenté par M. Alain Vasselle. La commission s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 89 et 90 présentés par M. Serge Franchis, n^{os} 193 et 194 présentés par M. Alain Vasselle, n^{os} 243 et 244 présentés par M. André Vézinhét. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 245 et 246 présentés par M. André Vézinhét.

Après l'article 9, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 191 présenté par M. Charles Descours, n° 207 présenté par M. Philippe Marini et n° 247 présenté par M. William Chervy. Elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 222 présenté par M. Alain Vasselle et n° 248 présenté par M. William Chervy.

A l'article 10, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 69 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et n° 160 présenté par M. René Régnauld. Elle a demandé le retrait de l'amendement n° 12 présenté par M. Xavier de Villepin.

Avant l'article 11, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n^{os} 70 et 71 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 11, après un large débat, au cours duquel sont intervenus, **M. Christian Poncelet, président, M. Alain Lambert, rapporteur général, MM. René Régnauld, Jean-Pierre Masseret, Michel Mercier, Joël Bourdin, Michel Sergent, Yann Gaillard et Philippe Marini**, la commission a décidé de réserver jusqu'à sa prochaine réunion son avis sur les amendements n^{os} 161, 162, 163, 164 présentés par M. René Régnauld, n^{os} 72, 73, 74, 75, 76 et 233 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau, et n^o 251 rectifié présenté par M. Jean-Paul Delevoye.

Après l'article 11, elle a estimé que les amendements n^{os} 3 et 4 présentés par M. Jacques Oudin et n^o 13 présenté par M. Xavier de Villepin trouveraient davantage leur place dans la deuxième partie du projet de loi de finances. Elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 77, 78, 79 et 80 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau. Enfin, elle a estimé que les amendements n^o 208 présenté par M. Philippe Marini et n^{os} 228 et 229 présentés par M. Paul Girod relevaient de la seconde partie de la loi de finances.

A l'article 12, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n^{os} 165, 166, 167, 168, présentés par M. Jean-Pierre Masseret et n^o 81 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 12, la commission a estimé que les amendements n^{os} 82 et 83 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau, n^o 169 présenté par M. René Régnauld et n^o 209 présenté par M. Philippe Marini trouveraient davantage leur place dans la deuxième partie du projet de loi de finances.

A l'article 13, elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 84, 85, 86 présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau, n^o 170 présenté par M. Jean-Pierre Masseret et n^o 210 présenté par M. Philippe Marini.

A l'article 14, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n^o 93 présenté par Mme Marie-Claude

Beaudeau et n° 171 présenté par M. Jean-Pierre Masseret. Elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 211 présenté par M. Philippe Marini, et a suggéré à son auteur de le transformer en sous-amendement à son propre amendement n° 31. Elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 212 présenté par M. Philippe Marini.

Au même article, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 94, 95, 96, 97, présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 14, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 97 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et sur l'amendement n° 213 présenté par M. Philippe Marini.

A l'article 14 bis, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 172 présenté par M. Jean-Pierre Masseret et n° 98 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 14 ter, la commission a considéré que les amendements n° 1 présenté par M. Jean Besson et n° 7 rectifié présenté par M. Jacques Valade étaient satisfaits.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a poursuivi l'examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1996.

Après l'article 5, la commission a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 278 de M. Philippe Marini ainsi qu'à l'amendement n° 63 de Mme Marie-Claude Beaudeau auquel il se rapportait.

A l'article 6, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 280 du Gouvernement tendant à clarifier les relations entre les dispositions fiscales et civiles en matière de transmission d'entreprise.

A l'article 14, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 279 de M. Philippe Marini à l'amende-

ment n° 31 de la commission, relatif à l'aménagement du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

La commission a ensuite examiné les articles 3 et 4, précédemment réservés. Elle a décidé d'adopter l'article 3 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, et a donné, en conséquence, un avis défavorable aux amendements n° 239 de M. Jean-Pierre Masseret, n°s 261 et 262 de M. Philippe Marini et n° 52 de Mme Marie-Claude Beaudeau. Elle a également décidé d'adopter l'article 4 dans la rédaction de l'Assemblée nationale et a, par voie de conséquence, donné un avis défavorable aux amendements n° 263 de Mme Marie-Claude Beaudeau, n° 2 rectifié de M. Francis Grignon et n° 196 de M. Philippe Marini.

Un débat s'est ensuite engagé sur l'article 11 (cotisation minimale de taxe professionnelle), auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Jean Cluzel, Michel Charasse, Philippe Marini, René Trégouët et Alain Lambert, rapporteur général.**

La commission a alors décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 251 rectifié de M. Jean-Paul Delevoye, tendant à relever de 0,35 % à 0,50 % le taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée de l'entreprise.

Elle a ensuite décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 233, 176, 72, 73, 74 et 75 de Mme Marie-Claude Beaudeau, ainsi qu'aux amendements n°s 161, 162, 163 et 164 présentés par M. René Régnauld et n°s 72, 73, 74 et 75 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 14 ter, elle a constaté que l'amendement n° 218 de M. Raymond Soucaret était satisfait par l'amendement n° 35 de la commission.

Puis, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 87 de M. André Diligent, n° 173 de M. Pierre Mauroy, n° 253 de M. Ambroise Dupont et n°s 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 et 111 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Elle a, par ailleurs, décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 174 et 175 de M. Michel Dreyfus-Schmidt, et n^o 176 de M. Jean-Pierre Masseret. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 177 de M. Jean-Pierre Masseret.

Puis, elle a décidé de donner un avis favorable à l'amendement n^o 214 de M. Philippe Marini.

La commission a ensuite décidé de consulter le Gouvernement sur l'amendement n^o 259 de M. Bernard Joly.

Enfin, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n^o 272 de M. Charles Revet et a décidé de lui demander de retirer son amendement n^o 273.

A l'article 15, elle a constaté que les amendements n^o 254 de M. Ambroise Dupont et n^o 5 de M. Jacques Oudin étaient satisfaits par l'amendement n^o 37 de la commission.

Après l'article 15, elle s'est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 256 de M. Jacques Larché.

A l'article 15 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 110 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 15 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 14 de M. Michel Mercier et décidé de consulter le Gouvernement sur son amendement n^o 15.

Elle s'est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n^o 44 de M. Michel Souplet, n^o 140 de M. Gérard César, n^o 264 de M. Philippe Adnot et n^o 274 de M. Charles Revet.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 45, 141, 265 et 275 des mêmes auteurs.

Elle s'est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 46, 143, 267 et 277 des mêmes auteurs et a donné un avis défavorable à leurs amendements n^{os} 47, 142, 266 et 276.

Elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n^{os} 112, 113 et 114 de Mme Marie-Claude Beau-

deau, aux amendements n^{os} 178, 179, 180 et 181 de M. Jean-Pierre Masseret, à l'amendement n^o 249 de M. René Régnault ainsi qu'à l'amendement n^o 270 de M. Jean-Jacques Hyest.

A l'article 16, elle a donné un avis défavorable aux amendements identiques n^o 115 de Mme Marie-Claude Beaudeau et n^o 250 de M. André Vézinhet et a demandé à leurs auteurs de se rallier à son amendement n^o 38.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 116 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 16 bis, elle a décidé de consulter le Gouvernement sur les amendements n^{os} 117 et 234 de Mme Marie-Claude Beaudeau, n^o 182 de M. Jean-Pierre Masseret et n^o 223 de M. Louis Souvet.

Après l'article 16 bis, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 224 de M. Louis Souvet.

A l'article 17 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 183 de M. Jean-Pierre Masseret et a décidé de demander à M. Alain Vasselle de retirer son amendement n^o 225.

A l'article 18, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n^{os} 118, 119, 120, 121 et 122 de Mme Marie-Claude Beaudeau ainsi qu'aux amendements n^{os} 184 et 185 de M. Jean-Pierre Masseret.

A l'article 19, elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 123 et 124 de Mme Marie-Claude Beaudeau ainsi qu'aux amendements n^o 186 de M. Jean-Pierre Masseret, n^o 43 de M. Henri Collard et n^o 187 de M. Marc Massion.

A l'article 20, elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 125 et 126 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 21, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n^o 127 de Mme Marie-Claude Beau-

deau ainsi qu'au sous-amendement n° 68 de M. Philippe Adnot à l'amendement n° 39 de la commission.

Après l'article 22, elle a décidé de donner un avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié de M. Jacques Oudin.

Elle a ensuite décidé de consulter le Gouvernement sur ces amendements n° 16 de M. Pierre Hérisson et n^{os} 226 et 227 de M. Jacques Delong.

Enfin, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 128 de Mme Marie-Claude Beaudeau, n^{os} 188 et 189 de M. Jean-Pierre Masseret, n° 192 de M. Xavier Dugoin et n° 216 de M. François Lesein.

A l'article 23, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n^{os} 129 et 130 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 23, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n^{os} 131 et 132 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 27, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 133 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 28, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 190 de M. Jean-Pierre Masseret et n° 134 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

A l'article 29, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 135 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Après l'article 29, elle a décidé de consulter le Gouvernement sur l'amendement n° 215 de M. Philippe Marini.

A l'article 30, elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 235 et 236 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Avant l'article 31, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 136 de Mme Marie-Claude Beaudeau.

Enfin, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 68 quater présenté

par MM. Henri Torre et Michel Charasse. Elle a ensuite adopté un amendement de coordination tendant à créer une division additionnelle après l'article 68 quater.

La commission a enfin adopté un amendement portant article additionnel après l'article 63 présenté par MM. Alain Lambert et Yvon Collin, rattaché au budget annexe de l'aviation civile. Cet amendement tend à demander au Gouvernement, des rapports détaillant des informations relatives aux crédits de ces différentes sections.

Enfin, la commission a décidé de reporter à une séance ultérieure **la désignation des candidats pour représenter le Sénat**, en qualité de suppléants, au sein des organismes extraparlimentaires suivants :

- **le conseil de l'enseignement supérieur et de la recherche ;**

- **le comité des finances locales.**

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 21 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné, sur le **rapport de M. Daniel Hoeffel**, deux amendements à ses conclusions sur la **proposition de résolution n° 66** (1995-1996) de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin tendant à modifier le **Règlement du Sénat**.

La commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 1 présenté par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, tendant à insérer un article additionnel après l'article premier en vue de rendre le délai-limite inopposable aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission auraient déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ce même délai.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a jugé que ce système serait de nature à compliquer les débats d'autant, qu'en général, les amendements déposés après le délai-limite par le Gouvernement ou la commission étaient précisément des amendements de synthèse des différentes propositions dont ils avaient été saisis. Il a cependant admis que le problème des amendements pourrait être reconsidéré en même temps que d'autres mesures de simplification des débats lors de la réflexion sur le Règlement du Sénat dont la commission avait chargé son président.

En réponse à une question de **M. Guy Allouche**, **M. Jacques Larché, président**, a précisé que cette réflexion pourrait être menée assez rapidement, le cas échéant dans le cadre d'un groupe de travail.

MM. Robert Pagès et Michel Dreyfus-Schmidt ont objecté que les amendements de synthèse évoqués par le rapporteur ne reprenaient pratiquement que les propositions de la majorité, alors que l'amendement de Mme Hélène Luc était au contraire destiné à permettre à l'opposition de défendre son point de vue.

M. Jacques Larché, président, et **M. Michel Rufin** ont partagé l'analyse du rapporteur sur les risques de complication des débats en cas de réouverture du délai-limite.

M. Pierre Fauchon a considéré que cet amendement risquait d'aboutir au démantèlement du principe même d'un délai-limite, d'autant qu'il permettrait de déposer des amendements sur tout l'article même si l'amendement du Gouvernement ou de la commission ne portait que sur une disposition ponctuelle de cet article.

La commission a également émis un avis défavorable sur l'amendement n° 2 de Mme Hélène Luc insérant un article additionnel après l'article 12 pour permettre, à la demande d'un président de groupe, l'inscription de droit à l'ordre du jour complémentaire d'une proposition de résolution communautaire.

M. Robert Pagès a déploré qu'en matière d'actes communautaires, les Assemblées soient pratiquement réduites à des chambres d'enregistrement.

M. Daniel Hoeffel a indiqué que, là encore, ce point pourrait être abordé dans le cadre d'une réflexion d'ensemble. En l'état, toutefois, l'amendement lui a paru remettre en cause les prérogatives de la Conférence des présidents où tous les groupes étaient représentés, ainsi que la compétence du Sénat pour fixer lui-même son ordre du jour complémentaire. Il n'a pas jugé souhaitable de des-

saisir le Sénat de cette compétence au profit d'un président de groupe, de la majorité comme de l'opposition.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, sur les crédits de son ministère dans le projet de loi de finances pour 1996.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a indiqué que son budget, regroupant les crédits de la police, de la sécurité civile et de l'administration territoriale, était en croissance globale de 1,84 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, taux traduisant à lui seul, dans le contexte budgétaire actuel, la priorité accordée à ces fonctions régaliennes par le Gouvernement.

S'agissant des crédits de la police, il a estimé qu'ils témoignaient aussi de son attachement au respect des objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité du 21 janvier 1995.

Le ministre a ensuite détaillé les principales affectations des crédits, comportant notamment :

- la création de 950 emplois administratifs, scientifiques et techniques, dont 700 créations nettes et 250 par " dégel ", plus 500 volontaires du service long (VSL) dans le cadre du plan Vigipirate. Le ministre a insisté sur l'importance des emplois administratifs et techniques pour permettre la réaffectation sur le terrain des policiers des services actifs et sur l'attention portée aux emplois de police scientifique de proximité afin d'accroître les capacités d'investigation dans les petits délits (relevé plus systématique des empreintes digitales, analyse des indices, etc...). Il a cependant reconnu que ces créations d'emploi, prolongeant les 500 emplois créés en 1995, restaient en-deçà du rythme moyen d'environ 1.000 créations par an pendant cinq ans nécessaire pour atteindre l'objectif assigné par la loi d'orientation ;

- un crédit de 137 millions de francs destiné au versement des avantages indemnitaires prévus soit par des

accords antérieurs -Accords " Durafour ", notamment- soit par la loi d'orientation. Le ministre a signalé à ce propos que le versement de la prime de fidélisation avait débuté dès novembre 1995 et serait soldé en décembre. Il a également précisé que les allocations funéraires des commissaires de police seraient désormais imputées sur une nouvelle ligne budgétaire, modestement augmentée cette année par transfert, mais qui permettrait de régler définitivement le problème en 1996 ;

- 295 millions de francs en mesures nouvelles, plus 100 millions de francs dans le collectif pour 1995 et 600 millions de francs en mesures de redéploiement au titre des dettes apurées de la police, ce qui devrait assurer un " pouvoir d'achat " de la police d'environ 450 millions de francs en 1996 pour les dépenses de fonctionnement.

Il a noté dans ces crédits de fonctionnement l'effort particulier consacré au renforcement des moyens de la police scientifique et technique de proximité ainsi qu'à l'informatique et à la rénovation indispensable des commissariats pour améliorer tant les conditions de travail des policiers que l'image de la police souvent altérée, dans l'opinion publique, par la vétusté de certains locaux.

Il a également évoqué l'effort de renouvellement du parc automobile -d'autant plus nécessaire que beaucoup de véhicules de police étaient détériorés par des actes de violence urbaine- et la globalisation des dépenses téléphoniques de la police à hauteur de 85 millions de francs.

Le ministre a enfin insisté sur la croissance des crédits d'équipement, en particulier ceux affectés au logement des policiers (+ 12 %), supérieurs de 20 % aux prévisions de la loi d'orientation. Il a pareillement souligné l'ampleur et le coût du projet ACROPOL, réseau de communications cryptées de la police inspiré du système RUBIS utilisé par les gendarmes, dans la perspective des missions de sécurité publique imposées par l'organisation en France en 1998 de la coupe du monde de football.

Le ministre a ensuite présenté les crédits consacrés à la sécurité civile, en hausse de 4 %, avec comme priorités :

- la modernisation de la flotte aérienne de lutte contre les incendies de forêt, les difficultés techniques rencontrées avec les canadiens acquis les années précédentes étant en voie de règlement par négociation avec le constructeur ;

- la remotorisation de 11 trackers ;

- un effort particulier consacré à la maintenance des appareils.

Quant à la modernisation du parc d'hélicoptères, le ministre a précisé qu'elle s'échelonne entre 1997 et 2007.

Abordant enfin les crédits de l'administration territoriale, le ministre a insisté sur la rénovation des préfectures et des sous-préfectures en tant que premier signe visible de la présence de l'Etat sur tout le territoire. Il s'est félicité de ce que les préfectures aient été exonérées de toute suppression d'emploi, qu'elles bénéficient de crédits pour dépenses immobilières en hausse de 12 % et que le budget permette de renforcer les effectifs du service des étrangers des préfectures en région parisienne, actuellement insuffisant pour assurer le bon accueil des administrés.

En conclusion, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a résumé la philosophie de son projet de budget, autour de cinq préoccupations essentielles :

- le renforcement et une présence plus visible de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire, tant pour la police que pour l'administration territoriale ;

- l'amélioration des conditions de travail des policiers ;

- la modernisation des équipements ;

- l'efficacité de la sécurité civile, concourant au même titre que la police à la fonction régalienne du maintien d'un bon niveau de sécurité générale ;

- une administration territoriale à la hauteur de l'image que devait donner l'Etat.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Larché, président**, a remercié le ministre pour ses explications et a rendu hommage à l'action des services de la police nationale et de la gendarmerie.

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile, a souhaité connaître les conclusions du groupe de travail constitué à la demande du Sénat pour apprécier les incidences financières du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours. Il a également interrogé le ministre sur le calendrier envisagé pour l'examen par le Sénat du projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Enfin, il a rappelé que la commission, préoccupée par l'accroissement très rapide du nombre d'accidents consécutifs à la pratique de certaines activités sportives et par le coût élevé des interventions effectuées pour porter secours aux victimes de ces accidents, avait demandé qu'une réflexion soit engagée en vue d'une extension des possibilités de dérogation au principe général de la gratuité des secours.

Après avoir brièvement évoqué la campagne de lutte contre les feux de forêts de l'été 1995, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a reconnu que les incidences financières du projet de loi sur les services d'incendie et de secours n'avaient pas été suffisamment appréhendées avant le débat au Sénat, tout en constatant que les investissements seraient en tout état de cause décidés par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, où les élus détiendraient le pouvoir de décision. Le ministre a cependant rappelé qu'il avait réuni un groupe de travail sur ce sujet, conformément aux engagements pris devant le Sénat. Annonçant la communication prochaine de l'étude réalisée par ce groupe de travail, il a d'ores et déjà fait part à la commission de ses principales conclusions, à savoir l'absence de système comptable permettant d'isoler et de mesurer le coût réel

des services d'incendie et de secours, la variation du simple au double de ce coût d'un département à l'autre et la constatation qu'il n'existait pas de relation directe entre les dépenses des services d'incendie et de secours et l'origine des décisions.

S'agissant du projet de loi relatif aux sapeurs-pompiers volontaires, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a rappelé qu'il serait finalement discuté par l'Assemblée nationale le 22 novembre, après avoir suscité certaines difficultés au sein de la commission des lois de cette Assemblée. Jugeant préoccupante la diminution des effectifs des sapeurs-pompiers volontaires, il a souhaité que ce texte important et attendu, dans la mesure où il permettait de trouver un équilibre satisfaisant entre les nécessités de l'organisation des services de secours et les intérêts des entreprises employant des sapeurs-pompiers, puisse être examiné rapidement par le Sénat.

Enfin, le ministre a confirmé qu'une réflexion avait été engagée en vue d'une responsabilisation financière des pratiquants de certaines activités sportives à risques.

En réponse à une question de **M. Patrice Gélard**, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a ensuite précisé que 60 postes de commissaires et 480 postes d'officiers de police seraient ouverts aux concours organisés en 1996. **M. Patrice Gélard** s'est déclaré satisfait de cette augmentation du nombre de postes offerts dans le cadre des concours organisés par la police.

Après avoir évoqué les problèmes causés par la venue de CRS de métropole, **M. Daniel Millaud** a souhaité qu'une section de CRS locaux soit créée en Polynésie française.

Le ministre lui a alors indiqué qu'une section d'intervention de 30 personnes serait prochainement mise en place en Polynésie.

M. Guy Allouche s'est interrogé sur la possibilité de concilier le développement de la police de proximité, sou-

haité par le ministre, avec l'existence de " zones de non-droit ".

A propos de la police de proximité, **M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur**, a exprimé sa volonté de réhabiliter l'enquête de police grâce au développement des moyens d'investigation.

Il a par ailleurs reconnu qu'il existait en France un certain nombre d'endroits où l'autorité de l'Etat avait du mal à s'exercer. Tout en soulignant la nécessité de rétablir la présence de la police dans ces zones, le ministre a souhaité qu'une action en amont soit menée, dans tous les secteurs, pour y renforcer la présence de l'Etat.

M. Michel Rufin a fait part de sa vive préoccupation devant l'accroissement de la délinquance juvénile et s'est interrogé sur l'insuffisance des mesures répressives prévues à l'égard des mineurs.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur, a partagé cette préoccupation et a souhaité que l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante, devenue inadaptée au contexte social actuel, puisse être modifiée afin de définir une palette de sanctions adaptée à la nature des infractions commises par des mineurs. Il a également évoqué la manipulation de plus en plus fréquente des mineurs par les majeurs.

Enfin, **M. François Blaizot**, constatant l'aggravation de la délinquance et des problèmes d'ordre public dans les départements d'outre-mer, s'est demandé si les moyens budgétaires prévus seraient suffisants pour faire face à cette situation.

Le ministre, rappelant son attachement à l'outre-mer, a précisé qu'un effort particulier serait fait pour renforcer les moyens du maintien de l'ordre à la Réunion et en Guyane.

Mercredi 22 novembre 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. Germain Authié, vice-président. La commission a tout d'abord procédé à la **nomination des membres du groupe de travail sur le mode de scrutin régional :**

- pour le groupe communiste, républicain et citoyen, **M. Robert Pagès ;**

- pour le groupe du rassemblement démocratique et social européen, **M. Paul Girod ;**

- pour le groupe de l'union centriste, **MM. Pierre Fauchon et Daniel Hoeffel ;**

- pour le groupe du rassemblement pour la République, **MM. Jean-Paul Delevoye, Patrice Gélard, Lucien Lanier, Paul Masson et Michel Rufin ;**

- pour le groupe des républicains et indépendants, **MM. Christian Bonnet et Philippe de Bourgoing ;**

- pour le groupe socialiste, **MM. Guy Allouche, Claude Cornac, Michel Dreyfus-Schmidt et Jean-Claude Peyronnet.**

Par ailleurs, sur la proposition de **M. Jacques Larché, président**, la commission a prévu que **M. Alex Türk**, non inscrit, serait associé aux réunions du groupe de travail.

Le président Jacques Larché a enfin indiqué que ce groupe de travail qui pourrait constituer son bureau le mercredi 29 novembre à neuf heures trente, devrait aboutir à la publication d'un rapport avant la fin du premier trimestre 1996.

La commission a ensuite décidé de proposer la candidature de **M. Jean-Pierre Tizon** pour représenter le Sénat au sein du **conseil national des services publics départementaux et communaux.**

Evoquant alors la récente discussion de la proposition de résolution modifiant le règlement du Sénat pour le mettre en harmonie avec les dispositions de la dernière

révision constitutionnelle, **M. Jacques Larché, président**, s'est félicité que les conclusions de la commission aient été adoptées sans modification grâce au travail approfondi du rapporteur, **M. Daniel Hoeffel**. Il a cependant rappelé qu'à ses yeux, cette réforme était nécessaire mais insuffisante, d'où la constitution d'un groupe de travail sur l'ensemble du règlement du Sénat. Dans cette perspective, il a envisagé que, le moment venu, les contacts nécessaires soient pris avec le Président du Sénat et les présidents de tous les groupes.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Paul Masson, à l'examen pour avis des crédits du budget de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, affectés à la police et à la sécurité.**

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné la croissance de ce budget, épargné par les coupes budgétaires en dépit du contexte financier difficile, et rappelé qu'en toile de fond, les engagements de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité du 21 janvier 1995 étaient globalement respectés. En hausse de 3,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 -soit un taux de croissance supérieur à celui des deux années précédentes-, le budget 1996 lui a paru traduire la priorité accordée à la sécurité par le Président de la République et le Premier ministre.

Il a d'autre part évoqué le retour brutal du terrorisme et la profonde réorganisation des corps et des statuts des personnels de la police en tant qu'éléments marquants du climat actuel de la sécurité publique. Le rapporteur pour avis a également noté l'importance de la coopération européenne dans ce domaine, l'invocation par la France de la clause de sauvegarde de l'article 2 de la Convention de Schengen ayant conduit à rétablir les contrôles aux frontières et à mobiliser un important dispositif associant policiers, douaniers, gendarmes et militaires.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a ensuite retracé l'évolution de la criminalité et de la délinquance en 1994 et 1995, soulignant qu'après l'infléchissement constaté l'année dernière, les données disponibles accusaient une baisse significative en 1995 (- 7,9 % en taux global), supérieure à l'objectif de 5 % assigné par le Premier ministre dans sa lettre de mission au ministre de l'intérieur.

Sans sous-estimer les effets salutaires du plan " Vigipirate " dans cette diminution, le rapporteur pour avis a jugé cette tendance très positive, d'autant qu'elle s'observait aussi dans les zones rurales où la présence des forces de l'ordre dans le cadre du plan Vigipirate n'était pas aussi manifeste.

Pour autant, il a déploré que le nombre de crimes et délits constatés en 1994 ait encore atteint près de 4 millions, chiffre ne pouvant être considéré comme satisfaisant.

D'autre part, il a relevé qu'à contre-courant de cette diminution globale, certaines infractions continuaient de croître, notamment la délinquance de proximité.

S'agissant du terrorisme, il a appelé au maintien de la vigilance, un grand État comme la France n'étant jamais à l'abri des menaces de groupes en général identifiés mais qui disposaient de moyens logistiques à l'étranger et contre lesquels il était très difficile d'agir.

Le rapporteur pour avis a estimé que les statistiques les plus préoccupantes restaient celles de la drogue, en croissance exponentielle depuis vingt ans, aussi bien pour les saisies et les interpellations que pour les décès par surdose. Il a insisté sur les incidences de ce fléau, catastrophiques à tous égards, notamment en matière de délinquance de proximité. Il a également noté le développement de drogues de synthèse (LSD, extasy...) élaborées pour l'essentiel dans des laboratoires clandestins hollandais ou polonais.

Le rapporteur pour avis s'est vivement élevé contre l'attitude des Pays-Bas à l'égard du cannabis, ajoutant que la Hollande s'était fixée comme objectif d'atteindre l'auto-suffisance pour sa consommation et qu'elle était en fait devenue pays exportateur au plus total mépris des engagements de la Convention de Schengen. Il a mentionné à cet égard que la culture du cannabis en Hollande couvrait 1 000 hectares sous serres, pour un chiffre d'affaires annuel évalué à 60 milliards de francs.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, s'est, en revanche, félicité du redressement du taux d'élucidation des infractions en 1994, même si pratiquement 65 % des affaires demeuraient sans suite.

De même, il a constaté l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, tant sur le plan des non-admissions (en hausse en 1994 de 12,38 % par rapport à 1993) que sur celui de l'exécution effective des mesures d'éloignement (+ 39 %). Il a approuvé à ce sujet la mise en oeuvre par le nouveau ministre de l'intérieur des opérations de retours groupés, ou " charters ", concertées en accord avec plusieurs de nos partenaires européens.

Le rapporteur pour avis, après avoir noté la part importante des étrangers dans la délinquance de proximité (supérieure à 20 % et jusqu'à plus de 40 % à Paris), a regretté que les efforts de la police n'aient pas toujours d'équivalent dans les autres services publics concernés par la lutte contre l'immigration clandestine. Il en a cité pour exemple la quasi-désaffectation de la procédure de rétention judiciaire, les magistrats n'ayant prononcé que 24 rétentions depuis deux ans, en dépit de la création de trois centres spécialisés, relativement coûteux mais vides.

Le rapporteur pour avis a ensuite détaillé les crédits du budget de la police pour 1996, en hausse globale de 3,70 % pour les dépenses de fonctionnement et de 12,04 % pour le budget d'investissement, ce dernier ne représentant toutefois qu'une part très réduite des crédits totaux.

Il a constaté qu'avec 950 emplois administratifs, scientifiques et techniques nouveaux dont 700 créations nettes, le budget de 1996 était légèrement en deçà de l'objectif fixé par la loi d'orientation, ce retard pouvant sans doute être rattrapé durant les prochains exercices.

Il a de même noté la faiblesse des crédits consacrés au réseau de communications cryptées de la police (programme ACROPOL), pourtant indispensable pour faire face en 1998 à l'organisation dans de bonnes conditions de sécurité de la coupe du monde de football.

Abordant ensuite l'exécution de la loi d'orientation, le rapporteur pour avis a souligné l'ampleur et la rapidité du processus réglementaire de mise en place des trois nouveaux corps de la police, supprimant la traditionnelle distinction entre les personnels en civil et en tenue, et se substituant aux anciens corps de commissaires, inspecteurs, officiers, enquêteurs et gardiens. Il a indiqué que cette réforme, menée en étroite concertation avec les instances représentatives des personnels, s'était déroulée dans la sérénité et n'avait pas suscité de réactions hostiles chez les policiers.

Le rapporteur pour avis n'a cependant pas exclu qu'elle soulève à l'usage quelques problèmes, dans la mesure où elle concernait quelque 120 000 agents et remettait en cause des éléments importants de la culture policière.

Il a par ailleurs indiqué que les nouveaux statuts haussaient le niveau de recrutement des futurs commissaires et lieutenants de police (anciennement inspecteurs, commandants et officiers de paix), ce qui permettrait d'axer leur formation initiale sur les techniques policières proprement dites.

S'agissant de la mission prioritaire de lutte contre les violences urbaines assignée par la loi d'orientation dans le cadre de la politique de la ville, le rapporteur a évoqué les mesures spécifiques déjà prises (création des brigades anticriminalité, révision des techniques d'ilotage, efforts

en faveur du logement des policiers), souhaitant toutefois une mobilisation plus active et mieux concertée de tous les intervenants de la sécurité publique. Il a estimé à ce propos que, dans sa lutte contre le développement des " zones de non droit ", la police exerçait une fonction ingrate et ne devait pas endosser seule toutes les responsabilités.

Le rapporteur pour avis a enfin observé que les mesures réglementaires nécessaires à la mise en oeuvre de la loi d'orientation n'avaient pas encore toutes été prises. Parmi les textes d'application encore manquants, il a regretté la non parution des décrets concernant la vidéo-surveillance, la répartition des compétences entre la police et la gendarmerie, la sécurité dans les immeubles, le marquage des véhicules, le régime des manifestations sur la voie publique.

Sous ces réserves, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a estimé que le budget de la police pour 1996 était conforme aux attentes, en dépit du contexte budgétaire difficile.

Il a toutefois souligné qu'il ne représentait qu'un des éléments de la politique de sécurité, la technique de l'avis budgétaire ne permettant pas d'appréhender les autres aspects de cette politique. Aussi a-t-il préconisé dans le cadre de la session unique le développement d'autres modalités de contrôle parlementaire plus proches des réalités du terrain.

M. Jacques Larché, président, après avoir remercié le rapporteur pour avis de son exposé très complet, s'est pleinement associé à ses derniers propos. Il a souligné que la session unique avait précisément pour objet de permettre de nouvelles formes de contrôle parlementaire, par les commissions permanentes, notamment. Aussi a-t-il souhaité qu'elles disposent de capacités d'investigation renforcées, de façon à ne pas devoir recourir à la procédure lourde des commissions d'enquête en cas de difficulté.

Il s'est également interrogé sur la mécanique traditionnelle de l'avis budgétaire qui lui a paru pouvoir être

remplacée par des formes plus modernes de contrôle, ajoutant que tous ces sujets pourraient être abordés dans le cadre de la réflexion d'ensemble sur le Règlement.

M. Guy Allouche a suggéré qu'un chapitre nouveau du Règlement soit consacré au contrôle et permette aux membres des commissions d'effectuer des contrôles sur place, un des reproches souvent adressé au système actuel étant d'"enfermer les parlementaires dans leur sphère". Dans cette perspective, il a estimé que des visites inopinées seraient plus efficaces que des déplacements annoncés longtemps à l'avance et préparés par les administrations. S'agissant du budget de la police, il a estimé que le rapporteur pour avis avait mis en évidence la persistance de zones d'ombre. Il s'est par ailleurs déclaré préoccupé par la relative indifférence de l'opinion publique face à la dégradation de la sécurité en Corse, ainsi que par le faible taux d'élucidation et le traitement souvent insuffisant des plaintes en matière de délinquance de proximité.

M. Jean-Paul Delevoye a partagé le souhait d'un contrôle parlementaire plus moderne et plus efficace.

Soulignant la difficulté de tirer des enseignements probants de statistiques globales -comme le prouvait l'exemple des États-Unis-, il a jugé nécessaire de dépasser l'approche purement budgétaire pour s'attacher à une évaluation globale de la politique de sécurité en comparant ses objectifs et ses résultats, et vérifier son aptitude réelle à remédier aux "problèmes sociétaux". Il a déploré le trop grand cloisonnement des interventions des différents protagonistes de la sécurité publique -policiers, services sociaux, justice, collectivités locales, éducateurs, etc.- et a enfin jugé urgent d'élaborer la loi sur les polices municipales prévue par la loi d'orientation, pour ne pas laisser d'ici les prochaines élections municipales les élus locaux sans réponse face à la pression sécuritaire dans l'opinion publique, au risque d'un délitement des valeurs républicaines.

M. Jacques Mahéas a indiqué qu'à ses yeux la répression signifiait avant tout l'échec de la prévention. Il s'est d'autre part déclaré très préoccupé par l'apparition de nouvelles formes de violence gratuite et du fort accroissement de la délinquance des très jeunes mineurs.

A cet égard, citant l'expérience très positive de collaboration entre la police et le corps enseignant dans sa commune de Neuilly-sur-Marne, il a conclu que la réponse à la délinquance juvénile passait par une action concertée de tous les services.

M. Alex Türk a fait état d'un fort développement de la toxicomanie à Lille, se déclarant indigné par la position des Pays-Bas à l'égard des drogues dites douces, comme en attestait la note communiquée par la délégation hollandaise au groupe de travail " stupéfiants " de Schengen.

M. Jacques Larché, président, a totalement approuvé ce point de vue.

M. Lucien Lanier, évoquant un rapport récent du syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de police, a également fait part de ses inquiétudes face à la violence des mineurs et estimé que la solution à ce problème résidait moins dans des crédits que dans une politique de fond.

Après une observation de **M. Pierre Fauchon, M. Paul Masson, rapporteur pour avis,** a apporté les précisions suivantes :

- s'agissant de la violence et de la délinquance des mineurs, il a craint que la riposte législative ne soit que faiblement efficace dans un domaine où les textes n'avaient guère de prise sur ces comportements ;

- sur la drogue, il a pleinement confirmé les propos de **M. Alex Türk,** ajoutant que la position des Pays-Bas et l'absence de prise en compte des inquiétudes de leurs partenaires européens posaient de graves difficultés non seulement à la France mais aussi à la Belgique et à la République fédérale d'Allemagne, tant pour les drogues douces

que pour les drogues dures, les ports de Rotterdam et d'Anvers servant de relai pour le trafic de ces dernières en Europe de l'ouest. Il a rappelé que la suspension de l'application de la Convention de Schengen par la France trouvait son origine moins dans le développement du terrorisme que dans le non-respect par la Hollande des stipulations de l'article 71 de cette convention, par lequel les Etats signataires se sont formellement engagés à lutter contre l'exportation des stupéfiants ;

- à M. Guy Allouche, il a confirmé que la situation en Corse était d'autant plus préoccupante que la police s'y heurtait à une véritable loi du silence. Il a d'autre part admis que le nombre des créations d'emplois du budget 1996 était inférieur aux prévisions de la loi d'orientation, en dépit du différentiel toujours constaté entre le rythme théorique des recrutements et les capacités effectives de formation, comme l'avait montré la mise en oeuvre du " Plan Joxe " ;

- il a pleinement approuvé le souci de décloisonnement exprimé par M. Jean-Paul Delevoye, citant pour exemple l'insuffisante articulation entre les crédits de la police et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse.

Après une observation du **président Jacques Larché** sur les moyens de lutter contre des agissements impliquant l'existence de financements clandestins, la commission a donné un **avis favorable aux crédits du budget de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, affectés à la police et à la sécurité.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. André Bohl**, à l'examen pour **avis des crédits du budget de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, affectés à la décentralisation.**

M. André Bohl, rapporteur pour avis, après avoir rappelé que le ministre de la fonction publique, de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, serait entendu

prochainement par la commission, a souligné que le sort qui serait réservé à plusieurs dispositions de la première partie du projet de loi de finances intéressant directement les collectivités locales, conditionnait l'appréciation sur les crédits consacrés à la décentralisation. Il a également relevé qu'il fallait distinguer l'appréciation globale sur les grandes masses budgétaires et l'évaluation de leurs effets sur la situation des différentes collectivités locales, par nature très hétérogènes.

Puis, présentant les crédits consacrés à l'administration territoriale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que ces crédits s'élèveraient en 1996 à 6,077 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, soit une progression de 2,6 % par rapport à 1995.

Le rapporteur pour avis a fait observer que, dans le cadre du grand chantier de la réforme de l'Etat, la déconcentration des services devait constituer une priorité majeure et que la modernisation des préfetures devait permettre de mieux répondre aux attentes légitimes des usagers.

Après avoir rappelé les initiatives prises en 1993 et 1994 dans le cadre du comité interministériel de l'administration territoriale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a fait observer que la loi du 4 février 1995 avait prévu différentes mesures destinées à la mise en oeuvre effective de la déconcentration. Il a en particulier noté que des regroupements fonctionnels des services déconcentrés de l'Etat devraient être réalisés afin de favoriser leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire. Rappelant par ailleurs le rôle reconnu aux préfets et aux sous-préfets dans l'animation et la coordination des services de l'Etat au plan local, il s'est inquiété du fait que tous les postes budgétaires n'étaient pas pourvus.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a ensuite souligné que la circulaire du premier ministre du 26 juillet 1995 avait fixé pour la réduction des effectifs des adminis-

trations centrales un premier objectif de 10 % de réduction d'ici la fin de l'année 1996. Il a également indiqué qu'un décret du 13 septembre 1995 avait créé pour une durée de trois ans un comité interministériel pour la réforme de l'Etat ainsi qu'un commissariat placé auprès du Premier ministre.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a indiqué que les opérations engagées pour la modernisation des préfectures les années précédentes, seraient poursuivies et qu'un effort particulier serait mis en oeuvre pour la rénovation des halls d'accueil des usagers.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, présentant ensuite la situation des finances locales, a indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèveraient en 1996 à 239 milliards de francs hors fiscalité transférée. Il a souligné que les ressources issues de la fiscalité s'élèveraient à 267 milliards.

Faisant observer que l'évolution des concours de l'Etat s'effectuerait dans le cadre d'un pacte de stabilité d'une durée de trois ans, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a précisé que la nouvelle méthode retenue consistait à identifier un certain nombre de concours de l'Etat au sein d'une enveloppe globale pour laquelle serait garantie pendant trois ans une progression égale à celle de l'indice des prix hors tabac soit, en l'état actuel des hypothèses économiques, 2,1 % en 1996 et 2,2 % en 1997 et 1998.

Après avoir énuméré les différents concours figurant dans cette enveloppe, dont la dotation globale de fonctionnement, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a relevé que le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que les compensations d'exonérations et dégrèvements fiscaux seraient exclus du pacte de stabilité.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, le rapporteur pour avis a indiqué qu'elle progresserait en 1996 de 3,72 % sous l'effet, d'une part, de l'application des règles d'indexation prévues par l'article 52 de la loi de finances pour 1994 et, d'autre part, de la compensation de

la suppression de la franchise postale dont bénéficiaient les maires pour le courrier administratif concernant les compétences exercées au nom de l'Etat.

Présentant un premier bilan de l'application de la réforme opérée par la loi du 31 décembre 1993, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a noté que cette réforme avait permis d'aboutir à une meilleure péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement. Il a indiqué que le rapport présenté par le Gouvernement sur le bilan de cette réforme proposait néanmoins certaines améliorations, en particulier quant à la définition du critère du logement social pris en compte pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine.

Après avoir fait état des principales évolutions des autres concours de l'Etat inclus dans l'enveloppe globale du pacte de stabilité, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a noté que le projet de loi de finances prévoyait de supprimer la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes. Il a souligné l'incohérence du dispositif proposé qui revenait à pénaliser les communes de moins de 2.000 habitants, normalement éligibles à cette dotation, mais qui en seraient privées du fait de leur adhésion à des groupements eux-mêmes exclus du bénéfice de la dotation globale d'équipement.

Puis, notant que la dotation de compensation de la taxe professionnelle constituait la variable d'ajustement du pacte de stabilité, le rapporteur pour avis s'est inquiété des effets de la réduction très importante de cette dotation pour certaines collectivités locales.

Présentant enfin les concours de l'Etat qui resteraient à l'écart de l'enveloppe globale du pacte de stabilité, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a en particulier fait observer que l'augmentation récente du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à 20,6 % serait prise en compte dans le calcul des remboursements effectués au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a ensuite présenté la situation des budgets locaux. Il a relevé que ceux-ci étaient marqués par une augmentation de leurs recettes de fonctionnement inférieure à celle de leurs dépenses, en particulier les dépenses de personnel, qui connaissaient une augmentation sensible sous l'effet du relèvement de la cotisation employeur à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Après avoir noté que cette situation entraînait une diminution de l'épargne disponible, le rapporteur pour avis a souligné que les budgets communaux et départementaux étaient principalement touchés. Il a par ailleurs fait valoir que la mesure relative à la DGE des communes ne devrait pas mettre en cause la sincérité des budgets en cas de report de crédits.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a alors souligné que, dans ce contexte budgétaire et financier difficile, la clarification des conditions d'exercice des compétences locales devait constituer un objectif majeur.

S'agissant, en premier lieu, des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, le rapporteur pour avis a fait observer que les recommandations faites en 1994 par la commission Delafosse n'étaient pas parfaitement respectées. Il a, par ailleurs, souligné que le bilan qui devait être réalisé par la commission consultative d'évaluation des charges, conformément à la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, n'avait pas, à ce jour, été déposé sur le bureau des Assemblées. Il s'est en revanche félicité de la mise en place prochaine de l'observatoire des finances locales, formation spécialisée au sein du comité des finances locales.

Après avoir rappelé que la loi du 4 février 1995 avait prévu la révision des lois relatives à la répartition des compétences ainsi qu'un rapport sur la simplification du régime de la coopération intercommunale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que son avis écrit

présenterait les premières orientations qui pourraient être envisagées dans ces deux domaines.

Puis, soulignant qu'une réforme du droit des marchés publics était actuellement à l'étude, le rapporteur pour avis s'est inquiété des conditions d'application de certaines dispositions récentes, notamment en ce qui concerne le régime des avenants. Enfin, il a rappelé que pour la première fois en 1995, la commission nationale de contrôle des comptes de campagne avait eu à se prononcer sur des élections municipales. Il a souligné que les délais d'examen de ces comptes impliquaient que les remboursements de frais ne seraient effectués qu'en 1996.

M. Daniel Hoeffel, après avoir remercié le rapporteur, a jugé particulièrement nécessaire d'établir un état d'application des dispositions de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a rappelé que cette loi avait prévu, d'une part, l'élaboration d'un rapport sur le système de financement des collectivités locales, en particulier de la taxe professionnelle, d'autre part, une révision des lois sur la répartition de compétences qui devrait permettre d'affirmer la notion de "collectivité chef de file". Il a également souligné que la même loi prévoyait un rapport sur la simplification de la coopération intercommunale, ainsi qu'une étude des moyens destinés à accroître la péréquation financière.

M. Daniel Hoeffel a jugé qu'il était, par ailleurs, nécessaire d'établir un état de la coopération intercommunale et d'apprécier les effets de la réforme de la dotation globale de fonctionnement sur les groupements de communes. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur l'état d'application de la loi du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale.

M. Jean-Paul Delevoye, après avoir également remercié le rapporteur, a tout d'abord souligné deux demandes majeures des élus locaux pour la définition d'un véritable pacte de stabilité : d'une part, la stabilité des règles du jeu ; d'autre part, l'adéquation entre les charges

et les recettes. Prenant l'exemple des charges de personnel, il s'est demandé si l'Etat ferait en sorte que ces charges ne progressent pas plus vite que l'inflation. Il s'est également interrogé sur la place que l'Etat entendait reconnaître aux collectivités locales dans l'effort d'investissement public.

Après avoir noté un certain nombre d'aspects positifs du pacte de stabilité, notamment le maintien des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement ainsi que la distinction entre des concours dits actifs et des concours dits passifs, **M. Jean-Paul Delevoye** a néanmoins fait valoir qu'un malentendu persistait entre l'Etat et les collectivités locales.

Ainsi, écartant l'argument selon lequel les concours de l'Etat auraient fortement augmenté sur la période 1989-1995, **M. Jean-Paul Delevoye** a fait observer que ceux de ces concours, considérés comme actifs dans le cadre du pacte de stabilité, n'avaient progressé pendant la même période que de 16,5 %, soit seulement 2,2 % en moyenne par an. S'agissant des concours dits passifs, après avoir souligné qu'ils constituaient les conséquences de décisions financières prises par l'Etat lui-même, **M. Jean-Paul Delevoye** a fait observer que ces concours avaient connu pendant la période 1989-1995 une hausse cinq fois supérieure à celles des concours actifs, lesquels s'en trouvaient affectés en retour. Il a conclu que cette évolution se caractérisait par une prise en charge de plus en plus grande de la fiscalité locale par l'Etat et que l'idée d'instaurer une cotisation minimale de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée répondait à l'origine au souci de maîtriser l'évolution des concours passifs.

Puis abordant la question de l'abattement de 16 % sur les bases de taxe professionnelle, **M. Jean-Paul Delevoye** a souligné les incohérences du dispositif en vigueur. Ainsi il a relevé l'absence de modulation de cette mesure lorsque la taxe professionnelle représentait une faible part de la valeur ajoutée.

M. Jean-Paul Delevoye s'est ensuite interrogé sur les modes de calcul qui avaient été retenus pour l'évaluation de 67,5 millions de francs représentatifs des charges communales devant donner lieu à compensation au titre de la suppression de la franchise postale.

M. Jean-Paul Delevoye a par ailleurs rappelé que la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales n'était déficitaire qu'en raison du taux de la surcompensation entre régimes qui était fixé en fonction des seuls besoins budgétaires de l'Etat.

Puis, **M. Jean-Paul Delevoye** s'est interrogé sur les motifs pour lesquels la majoration de 0,4 % du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement perçu par l'Etat sur le produit des impôts directs locaux, qui avait été prévue pour le financement des travaux relatifs à la révision des évaluations cadastrales, n'était pas supprimée alors même que ces travaux étaient désormais achevés.

S'agissant de la coopération intercommunale, il a jugé nécessaire de s'engager dans la voie d'une simplification et d'examiner le problème posé par le double financement par l'Etat des groupements de communes et des communes membres de ces groupements pour des compétences qu'elles ont pourtant transférées. Puis **M. Jean-Paul Delevoye** a fait observer que la dotation de solidarité urbaine aboutissait, en pratique, à faire contribuer un très grand nombre de communes. Enfin, après avoir souligné que la clarification des compétences était indissociable des modes de leur financement, il a noté qu'une fiscalité intégrée ainsi que la mise en oeuvre d'une péréquation sur un territoire homogène répondraient à l'intérêt même des collectivités locales.

M. Paul Girod a tout d'abord fait valoir que la dotation globale de fonctionnement assumait des fonctions qui n'étaient pas du tout les siennes à l'origine. Puis il a fait observer que la cotisation minimale de taxe professionnelle aurait dû être destinée à la compensation par l'Etat des décisions fiscales prises par lui et affectant les collecti-

vités locales. Il s'est en outre inquiété de la tentation de conférer à la taxe professionnelle le caractère d'une taxe nationale.

M. Paul Girod, prenant ensuite l'exemple des mesures en faveur des sapeurs-pompiers, de celles concernant les rythmes scolaires ou encore de celles relatives à l'utilisation de l'amiante, a souligné la multiplication et la dispersion des charges " rampantes " imposées aux collectivités locales.

Il a par ailleurs fait valoir que si les collectivités locales avaient pu supporter une indexation de la dotation globale de fonctionnement sur la seule hausse des prix pendant une période limitée de deux ans, la persistance d'une progression très réduite des concours de l'Etat, même dans le cadre d'une enveloppe globale, était inacceptable. Enfin, concernant la coopération intercommunale, il a jugé nécessaire de mettre un terme à une forme de coopération " conjoncturelle ", mise en oeuvre par les régions et qui ne recoupait en rien les structures administratives.

M. Jacques Larché, président, a souligné l'impossibilité pour les départements de maîtriser les dépenses d'aide sociale. A titre d'exemple, il a fait valoir que le revenu minimum d'insertion qui, en pratique, ne permettait pas d'aboutir à une insertion effective, impliquait, depuis 1992, la prise en charge par les départements, au titre de l'aide médicale, d'une famille entière pour une période d'un an à partir d'une demande faite par une seule personne.

Pour ce qui est de l'allocation pour tierce personne, **M. Jacques Larché, président**, a fait observer que les contrôles effectués en Seine-et-Marne révélaient que un tiers des attributions était non fondé.

M. Paul Girod, après avoir rappelé que l'aide sociale était prise en charge pour l'essentiel par les départements et les communes, a alors souligné que, pour ces dernières, la procédure des " contingents " ne permettait pas d'avoir

une vision claire des charges financières qui leur étaient imposées. Il a en outre marqué la nécessité d'entreprendre un réel effort de " responsabilisation " des individus.

M. Jean-Marie Girault, récusant la notion même de pacte de stabilité qui ne correspondait pas, selon lui, à la réalité de l'évolution des concours de l'Etat, a fait observer que la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement aurait des effets considérables sur les budgets des grandes villes.

M. Jean-Claude Peyronnet a estimé qu'en matière d'aide sociale, les contingents communaux, très variables d'un département à l'autre, pouvaient représenter de 6 à 29 % de la dépense totale. Il a noté que ces contingents ne répondaient à aucune appréciation objective.

Puis, se déclarant réservé sur le pacte de stabilité proposé, il a fait observer que, dès lors que leur évolution n'était pas prévue, les exonérations et dégrèvements fiscaux se traduisaient inévitablement par une perte financière pour les collectivités locales. Estimant cette perte financière à l'équivalent de 5 % de fiscalité, il a considéré qu'un tel blocage de ressources des collectivités locales était contraire à l'esprit des lois de décentralisation.

Evoquant enfin de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, **M. Jean-Claude Peyronnet** s'est inquiété du retour d'une forme de tutelle de l'Etat pour les crédits accordés en matière d'équipement.

En réponse à ces interventions, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a tout d'abord fait observer que le pacte de stabilité ne constituait en rien un contrat mais un simple engagement politique du Gouvernement.

S'agissant de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, il a souligné qu'une telle mesure était contraire à l'idée même de stabilité. Le taux de concours était certes devenu très faible mais il a fait valoir que la suppression brutale de cette dotation pourrait néanmoins susciter des difficultés pour

les investissements étalés sur plusieurs années des grandes villes et des villes moyennes. Il a en conséquence estimé que, pour celles-ci, la recherche d'une stabilité des relations financières avec l'Etat subissait une exception notable.

Pour ce qui est de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, le rapporteur pour avis a également considéré que l'utilisation de cette dotation comme variable d'ajustement s'accordait mal avec la notion de stabilité. Rappelant que cette dotation avait déjà subi des prélèvements les années précédentes, il s'est interrogé sur le sort qui serait réservé dans l'avenir à la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a par ailleurs estimé que le champ du pacte de stabilité pouvait susciter de réelles interrogations. Ainsi, il a considéré que les charges liées au financement de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, de même que certaines charges " rampantes " mériteraient d'être prises en compte.

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que son avis écrit apporterait des précisions sur les rapports prévus par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et présenterait l'état d'application de la loi du 27 décembre 1994 relative à la fonction publique territoriale.

S'agissant de la révision des valeurs locatives, le rapporteur pour avis a rappelé que l'article 68 de la loi du 4 février 1995 avait prévu l'incorporation des résultats de la révision générale des évaluations cadastrales dans les rôles d'imposition au plus tard le 1er janvier 1997. Il a néanmoins souligné qu'une loi serait nécessaire pour réaliser cette incorporation. Il a enfin considéré que la majoration de 0,4 % n'avait plus de raison d'être.

Concernant l'évaluation du coût de la suppression de la franchise postale dont bénéficiaient les communes,

M. André Bohl, rapporteur pour avis, a précisé que cette évaluation avait été réalisée par une mission conjointe à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des postes et télécommunications. Il s'est néanmoins interrogé sur la pertinence de cette évaluation.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses d'aide sociale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que ces dépenses avaient continué à progresser au rythme soutenu de 7 % en 1995.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a alors décidé de **suivre la position adoptée par la commission des finances et de réserver, en conséquence, son avis sur les crédits du budget de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté affectés à la décentralisation jusqu'à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1996.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Jean-Pierre Tizon, à l'examen pour avis des crédits du budget de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté affectés à la Sécurité civile.**

Après avoir rendu hommage aux sauveteurs décédés en service, **M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, a constaté que les crédits du ministère de l'intérieur affectés à la sécurité civile pour 1996 étaient en baisse de 20 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995, mais que cette évolution traduisait pour l'essentiel l'achèvement du programme d'acquisition des nouveaux canadiers CL 415, les dépenses de fonctionnement étant pour leur part stabilisées.

Le rapporteur pour avis a en effet expliqué qu'aucun crédit nouveau n'était inscrit au titre de ce programme, en raison du retard important pris dans son exécution, qui avait amené la direction de la sécurité civile à interrompre ses paiements et à renégocier le contrat en cours.

Il a en outre précisé que le programme de modernisation de la flotte des avions bombardiers d'eau de type " Tracker " serait poursuivi l'année prochaine et que des études avaient été engagées en vue d'un renouvellement échelonné, entre 1997 et 2001, de la flotte, aujourd'hui vieillissante, des hélicoptères et notamment des " Alouette ".

Après avoir évoqué le transfert de la maintenance des aéronefs au secteur privé et le problème posé par l'accroissement très rapide de son coût, le rapporteur pour avis a brièvement évoqué les différentes réformes récentes ou envisagées pour les personnels de la sécurité civile et les sapeurs-pompiers.

Il a déclaré qu'à cet égard la question la plus préoccupante était celle posée de la diminution constante des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires, alors même que le nombre des interventions ne cessait de s'accroître.

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis, a en effet constaté que les sapeurs-pompiers volontaires, qui exerçaient majoritairement une activité professionnelle dans le secteur privé ou le secteur public, éprouvaient de plus en plus de difficultés à concilier la nécessaire disponibilité requise par les interventions avec leurs obligations professionnelles.

Il a rappelé que cette situation avait conduit le Gouvernement à préparer un projet de loi relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, dont il a présenté les principales dispositions.

Le rapporteur pour avis a noté qu'après avoir, dans un premier temps, émis un vote négatif sur ce texte, la commission des lois de l'Assemblée nationale l'avait substantiellement amendé et que le projet de loi devrait être prochainement soumis au Sénat, à la suite de son examen par l'Assemblée nationale prévu à l'ordre du jour de ses séances des 22 et 29 novembre.

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis, a par ailleurs évoqué le projet de loi relatif aux services d'incen-

die et de secours, adopté en première lecture par le Sénat, le 28 juin dernier.

Il a en effet tenu à rappeler qu'à la demande du Sénat, un groupe de travail avait été mis en place par le ministre de l'intérieur afin d'apprécier les incidences financières de la réforme envisagée, et que les conclusions de ce groupe de travail seraient connues très prochainement.

Abordant ensuite certains domaines d'intervention de la sécurité civile, le rapporteur pour avis a souligné l'amélioration notable du bilan de la lutte contre les incendies de forêt. Il a, à cet égard, constaté le succès de la politique de prévention mise en oeuvre, notamment grâce à une meilleure prévision des risques et à l'utilisation de la technique du " guet aérien armé ".

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis, a par ailleurs rappelé que les inondations survenues au cours des dernières années avaient conduit à renforcer la politique de prévention des risques naturels, en particulier à travers l'adoption de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Il a en effet précisé que cette loi comprenait d'importantes dispositions intéressant directement la sécurité civile, à savoir d'une part l'institution d'une nouvelle procédure d'expropriation applicable en cas de risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines et, d'autre part, la création d'un nouvel instrument juridique de cartographie des risques : le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), destiné à assurer une maîtrise plus efficace de l'urbanisation des zones à risques.

Le rapporteur pour avis a précisé que les décrets d'application de ces dispositions venaient d'être publiés, tout en constatant qu'en dépit de l'urgence invoquée par le Gouvernement au cours des débats parlementaires, la nouvelle procédure d'expropriation, dont la mise en oeuvre avait notamment été envisagée sur le site de la Séchi-

lienne dans l'Isère, n'avait pas encore trouvé d'application concrète.

Enfin, **M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, a évoqué les problèmes posés par l'accroissement très rapide du nombre des interventions des services de secours destinées à venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à la pratique de certaines activités sportives, en particulier sur le littoral ou en montagne. Il a à ce sujet rappelé que, devant le coût de plus en plus élevé de ces interventions pour les communes, la commission avait demandé qu'une réflexion soit engagée afin d'étendre les possibilités de dérogation au principe de la gratuité des secours -actuellement limitées aux accidents de ski- et de parvenir ainsi à une meilleure responsabilisation des pratiquants des activités sportives "à risques".

En conclusion, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la sécurité civile.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean-Jacques Hyst** a constaté que le budget de la sécurité civile, d'un montant total peu élevé, était consacré presque exclusivement à la protection de la forêt méditerranéenne contre les incendies, alors que la protection contre les autres risques, notamment technologiques, était essentiellement financée par les collectivités locales. Il a par ailleurs souligné l'importance de l'action menée par la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM). Enfin, il a brièvement évoqué la question du volontariat des sapeurs-pompiers, estimant que celui-ci n'était pas incompatible avec une organisation départementalisée des services d'incendie et de secours.

M. Germain Authié est pour sa part intervenu sur le problème du financement des secours en montagne. Il a fait observer, s'agissant des accidents de ski, que l'assurance n'avait pas été rendue obligatoire et que, de ce fait, il n'était pas toujours possible d'obtenir le remboursement du coût des dépenses entraînées par les interventions. Il a, en outre, souhaité que l'on puisse parvenir à une meilleure

coordination de l'organisation des secours, tant en ce qui concernait les accidents en montagne que les accidents de la route.

M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis, s'est associé à l'éloge adressé à la SNSM. Il a par ailleurs fait observer à M. Germain Authié que la mise en place de Centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) avait permis d'améliorer la coordination des interventions des différents moyens de secours.

La commission a enfin **donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, affectés à la sécurité civile.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. François Blaizot**, à l'examen pour avis des crédits du budget de l'outre-mer affectés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Après avoir rendu hommage au travail de son prédécesseur M. Pierre Lagourgue, **M. François Blaizot, rapporteur**, a souligné le caractère parcellaire à plus d'un titre de l'examen auquel il devait se livrer. Son propos, a-t-il indiqué, devrait en effet se limiter aux crédits du seul ministère de l'outre-mer consacrés aux seuls DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les seuls domaines relevant de la commission des lois, alors que ces crédits ne correspondaient qu'à un dixième des dépenses de l'ensemble des ministères pour l'outre-mer.

Il s'est félicité néanmoins du triplement des crédits gérés par le ministère de l'outre-mer au bénéfice de ces six collectivités locales dans la mesure où ils renforceraient la capacité de coordination du ministre.

Il a rappelé que cette croissance, à mettre au compte de transferts en provenance d'autres ministères, devait être relativisée par la quasi-stabilité des dépenses de l'ensemble des ministères. Il a insisté sur la nécessité que ces transferts de crédits, principalement consacrés à

l'emploi et au logement, soient accompagnés des ressources humaines indispensables pour les gérer.

Il a précisé que les crédits du ministère de la justice en faveur des mêmes collectivités baissaient de 1,37 % avec une croissance des effectifs de 16 % et que ceux de l'intérieur croissaient de 2,95 % à effectif stable.

Il a marqué sa satisfaction devant les engagements à l'égard de l'outre-mer exprimés par M. Jacques Toubon, garde des sceaux, et M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur. Lors de leur audition par la commission, l'un comme l'autre avaient indiqué leur volonté de renforcer les effectifs présents sur place dans le cadre des lois de programmation pour la justice et la sécurité.

Constatant que le taux de criminalité dans les DOM avait continué de croître plus rapidement que celui de la métropole, qu'il avait dépassé depuis 1994, il a insisté sur l'importance de la mise en service des trois nouveaux centres pénitentiaires en Guadeloupe, Martinique et Guyane afin de réduire le surpeuplement carcéral.

M. François Blaizot, rapporteur, a informé la commission sur la poursuite de la stabilisation des comptes des collectivités locales d'outre-mer et s'est préoccupé des effets négatifs sur la fonction publique territoriale de l'alignement des bonifications sur celles des fonctionnaires de l'Etat.

En conclusion, **M. François Blaizot, rapporteur**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits tout en regrettant que la deuxième délibération à l'Assemblée nationale, outre les cinq millions de francs déjà retirés à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), ait réduit de 48,2 millions de francs les crédits du budget de l'outre-mer.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'outre-mer pour 1996, affectés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport pour avis de **M. Jean-Marie Girault**, à l'examen des crédits du budget de l'outre-mer pour 1996, affectés aux territoires d'outre-mer.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a tout d'abord présenté les grandes lignes de l'effort financier de l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 1996. Il a indiqué que l'ensemble des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer, en progression modeste par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 1995 (+ 1,72 %), s'élevaient à 10,469 milliards de francs et que la part qui leur était réservée dans le budget du ministère de l'outre-mer, fixée à 1,07 milliard de francs, représentait 10,22 % de l'effort global consenti par le budget de l'Etat pour ces territoires. Il a observé que la forte augmentation des crédits du budget de l'outre-mer bénéficiant aux territoires d'outre-mer résultait de transferts de lignes de crédits précédemment inscrites aux budgets d'autres ministères, cette restructuration soulignant le rôle d'impulsion du ministère de l'outre-mer.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a précisé que les crédits de ce ministère, jusqu'alors affectés à cinq actions (services déconcentrés, collectivités locales, action sociale et culturelle, action économique, recherche) étaient désormais répartis entre trois agrégats (administration générale, collectivités locales, développement social et économique) et que cette nouvelle présentation traduisait la volonté du Gouvernement de mieux prendre en considération la spécificité de l'outre-mer.

Se référant aux propos de M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer, lors de son audition par la commission, il a rappelé que les crédits alloués à la section territoriale du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES), au sein de l'agrégat "Collectivités locales", se caractérisaient par une diminution des autorisations de programme et une progression

d'environ 70 % des crédits de paiement destinés à solder les retards de paiement.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a en outre indiqué que les crédits regroupés sous l'agrégat relatif au développement social et économique représentaient 60,8 % de l'ensemble des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer dans le budget de l'outre-mer pour 1996.

S'agissant de la répartition des crédits entre les différents territoires, il a observé que plus de la moitié des crédits du budget de l'outre-mer en faveur des territoires d'outre-mer bénéficiait à la Nouvelle-Calédonie, soit près de 520 millions de francs, tandis que la plus forte augmentation, résultant des transferts de crédits en provenance d'autres ministères, concernait la Polynésie. Il a rappelé que l'effort budgétaire global profitait néanmoins en premier lieu à ce territoire (5,2 milliards de francs), les crédits alloués aux trois autres territoires s'élevant respectivement à 4,5 milliards de francs pour la Nouvelle-Calédonie, 274 millions de francs pour Wallis-et-Futuna et 167 millions de francs pour les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Après cette présentation générale des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a fait le point de la situation économique, sociale, politique et institutionnelle de chaque territoire.

Concernant la Nouvelle-Calédonie, il s'est félicité de la réaffirmation du consensus politique, en soulignant que le respect des accords de Matignon avait permis de rétablir durablement la paix civile dans ce territoire. Il a rendu hommage à l'attitude courageuse de M. Jacques Lafleur lors des événements de 1988.

Il a indiqué incidemment qu'une nouvelle commune, dénommée Kouaoua, avait été créée en avril 1995 dans la province nord, par division de la commune de Canala.

Sur le plan politique, il a observé que les élections municipales du mois de juin 1995 avaient été marquées par la progression des indépendantistes, le nombre de mairies détenues par les deux grandes formations politiques, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) et le Front National de Libération Kanake et Socialiste (FNLKS), restant cependant stable (23 indépendantistes sur un total de 33).

S'agissant des élections provinciales du mois de juillet, il a rappelé qu'elles s'étaient traduites par une perte d'influence de ces deux formations, sans toutefois modifier l'équilibre global au sein du congrès, et que dans la province sud, le recul du RPCR était dû à l'apparition d'un parti dissident, le NCPT (Nouvelle-Calédonie pour tous).

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a précisé que cette recomposition du paysage politique calédonien avait conduit au blocage, pendant plusieurs semaines, du fonctionnement du congrès, mais que les rencontres organisées aux mois de septembre et d'octobre 1995 entre le Premier ministre, le ministre de l'outre-mer et les représentants du RPCR et du FLNKS avaient permis de renouer le dialogue en vue de la préparation du scrutin d'autodétermination prévu en 1998, les deux délégations s'étant déclarées favorables à une solution consensuelle permettant d'éviter un " référendum couperet " et ayant proposé " d'élargir les discussions du comité de suivi aux groupes politiques constitués au congrès du territoire ".

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a rappelé qu'une divergence de fond subsistait néanmoins, M. Jacques Lafleur, président du RPCR, plaidant pour un " pacte trentenaire " impliquant le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, M. Paul Néaoutyine, président du FLNKS, considérant que l'objet de la négociation demeurerait " la souveraineté ou l'indépendance ". Il a précisé que les deux formations allaient s'attacher à rechercher des points de convergence, le résultat des négociations devant être soumis à l'appré-

ciation d'états généraux qui seraient organisés sur le territoire.

S'agissant de la situation économique et sociale en Nouvelle-Calédonie, favorisée en 1994 par le redressement des cours du nickel, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a indiqué que les secteurs du bâtiment et du commerce avaient connu un regain d'activité, grâce notamment aux transferts publics, et que la fréquentation touristique, en nette augmentation, avait bénéficié de l'ouverture de la desserte aérienne à la concurrence.

Il a observé que cette amélioration était partiellement imputable à la politique contractuelle d'aide menée par l'Etat, concrétisée par la signature, en février 1993, de trois contrats de développement Etat-province dont la mise en oeuvre, d'abord lente, avait connu une accélération en 1994.

Le rapporteur pour avis a cependant estimé que le rééquilibrage entre les trois provinces restait insuffisant et a indiqué qu'une commission, instituée sous l'égide du Haut-Commissaire, avait été chargée de veiller aux progrès nécessaires.

Concernant la Polynésie française, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'à la suite du Pacte de progrès, conclu le 23 janvier 1993, la loi du 5 février 1994 avait défini, pour une durée de dix ans, les conditions dans lesquelles l'Etat devrait aider ce territoire à réaliser une mutation profonde de son économie afin de parvenir à un développement mieux équilibré et à une moindre dépendance des transferts publics.

Il a indiqué que pour atteindre cet objectif un contrat de développement d'un montant de 2,902 milliards de francs avait été conclu avec le territoire le 2 mai 1994 et qu'un contrat de ville prévoyant une participation de l'Etat de 100 millions de francs, pour la zone urbaine de Papeete, avait été signé le 30 août 1994.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a rappelé que la reprise des essais nucléaires avait suscité

de graves troubles et que le Président de la République s'était engagé à maintenir jusqu'en 2006 le niveau des flux financiers liés aux activités du Centre d'expérimentations du Pacifique (CEP), cette période devant permettre de préparer une diversification de l'économie territoriale, objectif essentiel pour la jeunesse polynésienne.

Concernant le financement du régime de protection sociale, il a indiqué que le Conseil d'Etat avait confirmé le jugement du tribunal administratif de Papeete annulant la délibération de l'assemblée territoriale du mois de juin 1993, qui instituait la contribution de solidarité territoriale (CST), et qu'après plusieurs péripéties procédurales, une nouvelle contribution, dite " CST 3 ", avait été instaurée en décembre 1994. Il a observé que l'arrêt du Conseil d'Etat impliquait une restitution des sommes perçues au titre des décisions annulées et que leur remboursement, qui constituait une lourde charge pour le territoire, serait compensé par un reversement de l'Etat, les crédits correspondants devant être inscrits au collectif budgétaire de fin d'année.

Sur le plan politique, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a souligné que la période récente s'était caractérisée par une tendance à la bipolarisation avec une confirmation, à l'occasion des élections municipales, de la prééminence du Tahoeraa de M. Gaston Flosse, une montée en puissance du Tavini de M. Oscar Temaru et un affaiblissement de l'opposition non indépendantiste.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, le rapporteur pour avis a regretté que l'absence de projet public d'envergure susceptible de relayer les chantiers achevés ait conduit à un nouveau fléchissement de l'activité économique en 1994. Il a cependant mentionné que la politique contractuelle de l'Etat avec ce territoire avait été réactivée avec la conclusion d'un contrat de plan le 14 novembre 1994 et d'une convention de développement le 2 mars 1995.

Concernant les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), il a rappelé qu'après l'abandon en 1994 de la restauration de la piste aérienne en Terre Adélie, l'année 1995 avait été marquée par la commémoration du 40^e anniversaire de la création du territoire et le lancement d'un nouveau navire océanographique, le Marion-Dufresne II. Il a également indiqué que deux projets scientifiques étaient en cours de réalisation : l'un, dénommé Concordia, tendant à la construction d'une base permanente sur le plateau antarctique au lieu-dit Dôme C, l'autre, dénommé Etica et regroupant dix pays européens, ayant pour objet d'approfondir les connaissances relatives à l'évolution des climats.

Il a rendu hommage aux travaux menés par le groupe d'étude sénatorial sur l'Antarctique et les Terres australes présidé par M. Lucien Lanier.

Dans un troisième volet de son intervention, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a formulé un ensemble d'observations relatives à la préservation, sur le plan normatif, des intérêts propres des territoires d'outre-mer.

Il a tout d'abord regretté la non-publication de plusieurs décrets d'application prévus par des lois relatives aux territoires d'outre-mer adoptées récemment, en particulier la loi n° 95-97 du 1^{er} février 1995 et la loi organique n° 95-173 du 20 février 1995.

Il a ensuite indiqué que deux projets de loi, l'un portant diverses dispositions relatives aux territoires d'outre-mer et tendant à poursuivre la modernisation du droit applicable à ces territoires, l'autre proposant d'habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale, étaient actuellement examinés à l'Assemblée nationale. Il a également rappelé que le ministre délégué à l'outre-mer avait annoncé qu'un projet de réforme du statut de la Polynésie française tendant à conforter l'autonomie de ce territoire

viendrait en discussion au Parlement au début de l'année 1996.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, se référant à un rapport de M. Daniel Millaud, élaboré au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, a en outre considéré que la préservation des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer dans leurs liens avec l'Union européenne impliquait une révision du régime d'association actuellement en vigueur et que la conférence intergouvernementale prévue en 1996 pourrait être l'occasion d'effectuer les adaptations nécessaires.

M. Daniel Millaud a observé que la reprise des essais nucléaires avait conduit, du fait de la régression des flux touristiques, à une soixantaine de licenciements à Bora-Bora et que six cents emplois étaient par ailleurs menacés en Polynésie. Il a en outre indiqué que, d'un point de vue pathologique, une recrudescence de certaines maladies avaient été constatée, les leucémies tahitiennes en particulier.

Dans la perspective de la réforme du statut de la Polynésie française, il a exprimé le souhait qu'une délégation de la commission des Lois se rende sur le territoire au début de l'année 1996.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable sur les crédits du budget de l'outre-mer, affectés aux territoires d'outre-mer.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mercredi 22 novembre 1995 - Présidence de
M. Jacques Genton, président - M. Charles Metzinger a
tout d'abord présenté la proposition de résolution sur
la proposition d'acte communautaire E-450, qu'il
envisage de déposer sur le Bureau du Sénat.**

Il a indiqué que la proposition d'acte communautaire E-450 avait pour objet de modifier une directive de 1986 sur le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale. Cette directive permet actuellement un certain nombre de dérogations au principe d'égalité entre hommes et femmes, notamment en ce qui concerne l'âge de la retraite et les prestations de survivant.

Aussi, jusqu'il y a peu de temps, certains systèmes professionnels de sécurité sociale, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, prévoyaient des âges différents d'accès à la retraite pour les hommes et les femmes (les femmes ayant la possibilité d'accéder plus tôt à la retraite). Or, en 1990, dans l'arrêt Barber, la Cour de justice des Communautés européennes a décidé que de telles dérogations étaient contraires au Traité de Rome. Celui-ci prévoyant, dans son article 119, que chaque Etat doit veiller à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins, la Cour a estimé que les cotisations à des fonds d'entreprise étaient un élément de rémunération et qu'il fallait leur appliquer le principe d'égalité. Les clauses prévoyant l'accès à certaines prestations à des âges différents pour les hommes et les femmes devaient donc être supprimées.

Compte tenu des graves conséquences financières qu'aurait pu avoir l'application rétroactive de cet arrêt, les Etats membres ont décidé, lors de la négociation du Traité de Maastricht, d'introduire dans le traité un protocole précisant que l'arrêt ne s'appliquerait que pour les périodes d'emploi qui lui sont postérieures.

La proposition E-450, qui est soumise au Sénat, vise à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice en supprimant les dérogations au principe d'égalité que la directive communautaire prévoyait.

M. Charles Metzinger a alors observé que ce texte pouvait être l'occasion, pour le Sénat, de se prononcer sur la manière dont le principe d'égalité entre hommes et femmes doit être appliqué dans la Communauté européenne. Il semble en effet que la Cour de justice fasse une interprétation rigide de ce principe.

Le Traité CEE n'évoque que l'égalité de rémunération, mais les institutions communautaires ont étendu le principe d'égalité à d'autres domaines en adoptant des directives qui concernent par exemple l'accès à l'emploi, la formation professionnelle et les conditions de travail.

Ces différentes directives permettent souvent des dérogations au principe d'égalité en faveur des femmes, en acceptant des mesures positives visant à remédier aux inégalités qui affectent les chances des femmes.

Mais la Cour de justice fait une interprétation très restrictive de ces dispositions. En 1988, la France a été condamnée pour son maintien général des clauses des conventions collectives ouvrant des droits particuliers aux femmes. De même, en 1991, à propos du travail de nuit des femmes, la Cour a estimé que la prohibition du travail de nuit ne visait pas à protéger les femmes de risques qui leur seraient spécifiques et a déclaré la loi française incompatible avec le droit communautaire.

Cette attitude de la Cour de justice a suscité une certaine émotion, dans la mesure où beaucoup y ont vu une

remise en cause de toute possibilité de prendre des mesures de protection particulière en faveur des femmes.

M. Charles Metzinger a fait valoir que, dans le contexte actuel de difficultés économiques, l'application rigide du principe d'égalité risquait de conduire à un nivellement vers le bas, dans la mesure où il y a beaucoup plus de chances de voir supprimés les avantages particuliers consentis aux femmes que de voir ces avantages étendus aux hommes.

Il a alors estimé que le Sénat devrait se manifester par une résolution demandant que le Traité, qui sera révisé en 1996, prévoit la possibilité pour les Etats membres de maintenir, dans leur législation sociale, des avantages en faveur des femmes en matière de droits à pension, de congés et de conditions de travail.

Concluant son propos, **M. Charles Metzinger** a estimé qu'une telle évolution serait conforme au principe de subsidiarité, qui doit permettre aux Etats membres d'adapter les règles européennes générales au contexte particulier de chaque pays et de conserver des spécificités nationales lorsqu'elles sont plus favorables que les dispositions résultant de l'harmonisation européenne.

M. Nicolas About, évoquant le cas des médecins et des infirmières en milieu hospitalier s'est déclaré surpris que l'on considère comme un progrès social le fait, pour les femmes, de ne pas travailler la nuit. Il a estimé qu'il était naturellement nécessaire de protéger les femmes à certains moments de leur vie, mais qu'il fallait éviter de les faire apparaître en quelque sorte comme des malades perpétuelles. Il a observé qu'une telle attitude risquait de faire des femmes des sous-citoyens et de leur fermer la porte de certains emplois.

M. Charles Metzinger s'est déclaré en accord avec **M. Nicolas About**, mais a souligné que l'acceptation de l'interprétation rigide du principe d'égalité retenue par la Cour de justice pouvait conduire à la remise en cause d'autres acquis sociaux. Il a ajouté que la majorité des

femmes ne souhaitait pas se voir imposer le travail de nuit.

M. Nicolas About a déclaré partager la préoccupation du rapporteur à propos de la remise en cause des acquis sociaux. Il a toutefois noté que les avantages consentis aux femmes en matière d'âge à l'accès à la retraite constituaient un élément détourné de la politique familiale et qu'ils avaient même souvent pour objectif inavoué d'encourager le retrait des femmes du marché du travail. Il a estimé que, plutôt que d'évoquer les avantages accordés aux femmes, il serait préférable de prévoir des dérogations au principe d'égalité liées à l'état de certaines personnes, tel l'état de grossesse.

M. Robert Badinter a souligné que l'arrêt Barber concernait un avantage particulier accordé aux femmes et non aux hommes. Il a demandé à **M. Charles Metzinger** si celui-ci souhaitait l'interdiction de toute discrimination ou le maintien de discriminations positives en faveur des femmes.

M. Charles Metzinger a rappelé que sa proposition de résolution ne visait pas à inscrire dans le traité une action positive en faveur des femmes, mais à permettre aux Etats de maintenir certains avantages accordés aux femmes en matière de droits à pension, de congés et de conditions de travail, dans la mesure où l'application rigide du principe d'égalité pourrait conduire à un alignement vers le bas.

La délégation a alors approuvé le dépôt par **M. Charles Metzinger** de sa proposition de résolution sur la proposition d'acte communautaire E-450.

La délégation a ensuite entendu une communication de **M. Charles Metzinger** sur les propositions d'actes communautaires E-462, E-478 et E-483.

M. Charles Metzinger a tout d'abord présenté la proposition d'acte communautaire E-462.

Il a indiqué que ce texte concernait la législation sociale applicable aux " travailleurs détachés ", c'est-à-dire aux travailleurs qui sont envoyés dans un autre pays par leur entreprise pour la durée d'une prestation de services, et a rappelé qu'il s'agissait de la version modifiée d'une proposition de directive qui a été présentée pour la première fois en juin 1991.

Le but de ce texte est d'empêcher une forme de " dumping social ". Certaines entreprises peuvent en effet profiter du fait que leur pays est doté d'une législation du travail moins avancée pour détacher leur personnel en vue de réaliser un chantier à l'étranger, tout en appliquant à ce personnel, pour la durée de cette prestation de services, la législation du pays d'origine. La proposition E-462 prévoit donc d'appliquer désormais la législation du travail du pays où se déroule la prestation de services, dès lors que la durée du détachement a dépassé un mois. Le principal secteur économique concerné est celui du bâtiment et des travaux publics.

La législation française, quant à elle, est en avance sur la proposition E 462 et va même plus loin. Un décret de juillet 1994, pris en application de la loi quinquennale sur l'emploi, prévoit en effet que la législation du travail française s'applique aux travailleurs étrangers détachés en France dès le premier jour de la prestation de service (et non pas au bout d'un mois comme le prévoit la proposition E-462). Si la proposition est adoptée, il n'y aura donc pas à effectuer sa transposition en droit français.

M. Charles Metzinger a estimé que la France avait un intérêt évident à l'adoption de la proposition E 462. En effet, nos entreprises de prestations de services peuvent se trouver en concurrence, sur les marchés des autres pays de la Communauté, avec des entreprises issues de pays où la législation du travail est moins contraignante. Si la législation du pays d'accueil devient applicable à tous, l'égalité des conditions de concurrence sera rétablie. Du point de vue de la France, la proposition E-462 ne pose donc aucun problème de principe ; le principal problème

est plutôt de la faire adopter, car les pays du sud de la Communauté, ainsi que la Grande-Bretagne et l'Irlande, restent pour l'instant réservés.

Concluant son exposé, **M. Charles Metzinger** a proposé que la délégation décide de ne pas intervenir sur ce texte, mais suive attentivement les négociations pour inciter le Gouvernement à défendre fermement son adoption sans qu'il soit édulcoré.

La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur la proposition d'acte communautaire E-462.

M. Charles Metzinger a ensuite présenté la proposition d'acte communautaire E-478.

Il a fait valoir qu'il s'agissait d'un texte de portée plus technique que politique. Il concerne l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et à leur famille. Les régimes de sécurité sociale sont définis par chaque Etat membre. La Communauté est cependant compétente pour assurer leur coordination, dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, de manière à assurer le maintien de la couverture des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Le texte de base est un règlement qui a été adopté en 1971, puis mis à jour à plusieurs reprises pour tenir compte des évolutions des régimes de sécurité sociale.

La proposition E-478 s'inscrit dans la série de ces mises à jour : elle prend en compte les modifications intervenues dans la législation de certains pays membres, ainsi que les accords bilatéraux conclus entre eux par certains pays membres. Par ailleurs, elle garantit plus largement le droit des travailleurs détachés (et des membres de leur famille qui les accompagnent) en matière de prise en charge des soins médicaux. Cette prise en charge était soumise jusqu'à présent à une condition d'urgence des soins ; la proposition met fin à cette condition.

M. Charles Metzinger a conclu son propos en estimant que ce texte ne soulevait aucun problème de principe

et qu'aucun Etat membre n'avait présenté de réserve de fond.

La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur la proposition d'acte communautaire E-478.

M. Charles Metzinger a alors présenté la proposition d'acte communautaire E-483.

Il a indiqué que l'objet de ce texte était la mise en place d'un quatrième programme d'action communautaire concernant l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur cinq ans (1996-2000). Par rapport aux précédents programmes, la proposition E-483 introduit deux changements importants :

- d'une part, le montant alloué au programme est doublé, passant de 30 à 60 millions d'écus,

- d'autre part, le programme pourrait désormais servir à cofinancer des actions destinées à favoriser l'égalité des chances, alors que son but principal était jusqu'à présent l'échange d'informations et d'expériences.

M. Charles Metzinger a ensuite estimé que le principal problème posé par ce texte était celui du respect du principe de subsidiarité, qui n'était pas inscrit dans le droit communautaire lorsque les précédents programmes ont été décidés. Il a jugé qu'au regard de ce principe, ce texte semblait soulever deux difficultés :

- tout d'abord, le principe de subsidiarité implique une interprétation stricte des compétences communautaires (article 3 B du traité, 1er alinéa). Or, il n'y a pas de base juridique dans le traité pour une action concernant l'égalité des chances. C'est pourquoi la proposition E-483 est fondée sur l'article 235 du traité CEE qui donne au Conseil le droit d'adopter des dispositions dans des domaines où la Communauté n'a pas le pouvoir d'agir, si ces dispositions s'avèrent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté. Il s'agit là d'une base juridique un peu fragile, même si elle est souvent utilisée.

- le second problème est celui de l'efficacité. D'après le principe de subsidiarité, la Communauté ne doit intervenir que si elle est mieux placée que les Etats membres pour obtenir des résultats efficaces (article 3 B du traité, 2ème alinéa). Il n'est pas certain que ce soit le cas en l'occurrence. Ce type de programme, à l'échelon communautaire, a tendance à donner lieu à des dépenses administratives importantes avec des résultats difficiles à évaluer. De plus, on peut penser que c'est plutôt à l'échelon de chaque Etat membre que l'on peut trouver le meilleur moyen de faire progresser l'égalité des chances en fonction du contexte national.

Naturellement, il est néanmoins utile que la Communauté intervienne sur le plan des principes juridiques, ce qu'elle a d'ailleurs déjà fait en adoptant des directives garantissant l'égalité des droits entre travailleurs féminins et masculins. Mais une intervention de la Communauté par le biais de programmes d'action, comme cela est prévu par la proposition E-483, est d'une nécessité moins évidente.

M. Charles Metzinger a alors fait valoir qu'on pouvait donc être réservé sur la conformité de la proposition E-483 au principe de subsidiarité. Il a toutefois observé qu'il ne serait peut-être pas opportun que la délégation intervienne par l'intermédiaire d'une proposition de résolution, compte tenu, d'une part, du montant relativement faible du programme, d'autre part, de l'incompréhension à laquelle se heurte souvent la mise en avant du principe de subsidiarité. En effet, ce principe n'est pas dans la culture d'un pays centralisé comme le nôtre. De ce fait, lorsqu'on critique un programme communautaire en jugeant que son objectif serait mieux réalisé à l'échelon national ou local, cette critique est souvent comprise comme une opposition à cet objectif lui-même. Ainsi, la critique de la proposition E-483 au nom du principe de subsidiarité risque d'être comprise comme une critique de l'idée d'égalité des chances entre hommes et femmes.

M. Charles Metzinger a ensuite observé que la proposition E-483 avait été examinée par le Conseil en octobre dernier et que la plupart des Etats, dont la France, étaient favorables au lancement d'un nouveau programme communautaire sur l'égalité des chances. Il a toutefois souligné que deux obstacles apparaissaient :

- la mise en avant par l'Allemagne de réserves au nom du principe de subsidiarité,

- les demandes de garanties de plusieurs Etats, dont la France, concernant la gestion du programme. Ces Etats demandent une évaluation des résultats du programme précédent ; ils demandent également que, pour la mise en oeuvre du programme, la Commission européenne soit contrôlée par un comité de gestion (qui donne de larges pouvoirs aux représentants des Etats membres) et non par un simple comité consultatif. La première réunion du Conseil consacrée à cette proposition a cependant permis un rapprochement des points de vue ; il est possible que ce programme soit adopté d'ici à la fin de l'année.

Concluant son propos, **M. Charles Metzinger** s'est déclaré à titre personnel réservé à l'égard du dépôt d'une proposition de résolution sur la proposition d'acte communautaire E-483, mais s'en est remis à la délégation.

M. Denis Badré s'est déclaré en parfait accord avec les propos de **M. Charles Metzinger** sur l'importance du principe de subsidiarité. Il a estimé nécessaire que la délégation se montre très rigoureuse dans la défense d'un strict respect de ce principe. Rappelant que le budget communautaire progresserait de 7,85 % en 1996 par rapport à 1995, il a estimé qu'une telle évolution apparaissait en contradiction avec les politiques budgétaires rigoureuses mises en oeuvre par les Etats. Il en a déduit que toute faiblesse dans l'application du principe de subsidiarité ne pouvait que conforter les opposants à la construction européenne.

Sur proposition de son président, la délégation a alors décidé d'attirer l'attention de la commission des

affaires sociales du Sénat sur la proposition d'acte communautaire E-483, la laissant juge d'une intervention éventuelle du Sénat.

Puis M. Charles Metzinger a présenté une communication sur les problèmes posés par l'application de la contribution sociale généralisée (CSG) aux travailleurs frontaliers.

Rappelant que les travailleurs employés en Allemagne sont nombreux dans sa circonscription, il a tout d'abord exposé que le Traité de Rome a d'emblée prévu la libre circulation des travailleurs et, par conséquent, l'harmonisation de toutes sortes de règles nationales pour favoriser cette libre circulation.

En revanche, en raison sans doute des disparités profondes qui existaient entre les orientations politiques des Etats adeptes du libéralisme économique et d'autres plus favorables à la redistribution, le Traité n'a pas prévu d'harmoniser les régimes de sécurité sociale, pas plus les modes de financement que les prestations servies. Il a tout au plus été prévu, pour ne pas pénaliser les personnes qui travaillent successivement dans plusieurs Etats membres, que soit organisée " la totalisation des droits acquis " dans les Etats où les travailleurs ont exercé leurs activités et une coordination pour les travailleurs frontaliers.

Un règlement a été adopté en 1971 pour organiser " totalisation " et " coordination " des droits du chef des régimes de protection sociale de plusieurs Etats membres. Ce système repose sur deux règles symétriques :

- le non cumul de cotisations sociales équivalentes assises sur un même revenu d'activité ou de remplacement ;

- le non cumul de prestations équivalentes qui pourraient être servies dans deux ou plusieurs Etats membres.

Ce règlement s'applique non seulement aux travailleurs qui exercent successivement leurs activités dans plusieurs Etats membres, mais aussi aux travailleurs

frontaliers, qui sont donc en principe affiliés au régime de sécurité sociale de l'Etat d'emploi dont ils supportent les cotisations, et dont ils reçoivent les prestations.

La règle de l'affiliation aux régimes de protection sociale est donc apparemment simple.

Quant aux obligations fiscales, elles échappent, pour le moment, à toute harmonisation communautaire s'agissant des impôts directs. Le cas particulier des travailleurs frontaliers est réglé par les différentes conventions fiscales bilatérales signées entre la France et ses partenaires européens. Sauf exception, ces conventions prévoient que les impôts sur les personnes physiques sont dus dans l'Etat de résidence.

Les disparités entre les systèmes de protection sociale, et surtout entre leur mode de financement (cotisations assises sur les salaires ou financement redistributif par l'impôt), suscitent des difficultés de qualification juridique quand il s'agit d'appliquer, aux travailleurs frontaliers, les règles de non cumul de prélèvements et de non cumul des prestations.

En particulier, une contestation est née sur la vraie nature de la " contribution sociale généralisée ", qualifiée d'impôt par le gouvernement français qui s'appuie sur deux décisions en ce sens du Conseil Constitutionnel.

M. Charles Metzinger a indiqué que des travailleurs frontaliers ont adressé des réclamations à la Commission, considérant que leur assujettissement dans leur Etat de résidence, c'est-à-dire en France, redoublait les cotisations prélevées sur leur salaire dans l'Etat d'emploi. La Commission, ayant fait droit à cette réclamation, a adressé une mise en demeure au Gouvernement français requalifiant la CSG, d'impôt, en cotisation sociale, ce qui aurait pour effet d'exonérer les personnes résidant en France, mais travaillant dans un autre Etat membre, en raison de la règle de non cumul des cotisations sociales assises sur un même revenu d'activité de remplacement. Le Gouverne-

ment français a suspendu la perception de la CSG depuis cette mise en demeure.

M. Charles Metzinger a cité le rapport récemment adressé par M. Jean-Luc Reitzer, député en mission, au Premier ministre sur " les travailleurs frontaliers " selon lequel quelque 145.000 frontaliers seraient assujettis à la CSG, dont seulement la moitié serait connue des services de recouvrement et à peine 10 % l'auraient acquittée. De ce fait, 20 millions de francs auraient été recouvrés en 1993 sur 413 millions de francs de rendement potentiel.

Il a déclaré que la suspension de recouvrement n'effaçait pas une inéquité entre ceux qui ont payé la contribution et ceux qui l'ont d'emblée refusée. Il a estimé en conséquence qu'il y aurait lieu, sans attendre un éventuel arrêt de la Cour de justice, que l'Etat rembourse les sommes versées pour faire cesser cette inéquité.

Puis il a exposé les arguments de la commission européenne pour requalifier la CSG.

La Commission rappelle que la CSG a été instituée pour compléter le financement du système de sécurité sociale (réforme du financement du régime des allocations familiales, et financement du fonds de solidarité vieillesse). Elle rappelle encore que le produit de cette contribution a été affecté par la loi, d'une part, à la caisse nationale des allocations familiales et, d'autre part, au fonds de solidarité vieillesse. Or, les prestations " vieillesse " et " famille " sont des prestations pour lesquelles les travailleurs frontaliers paient déjà des cotisations dans l'Etat où ils travaillent.

De plus, la Commission observe que :

- la CSG " repose essentiellement sur les revenus d'activité des travailleurs ", même si d'autres revenus sont visés ;

- le recouvrement, pour la part qui est due par les travailleurs, est confiée à l'Union de recouvrement des cotisa-

tions de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

De cette analyse, la Commission déduit que la CSG perçue sur les revenus des frontaliers est assimilable à une cotisation sociale, dont le cumul avec les cotisations dues dans l'Etat d'activité est contraire au règlement de 1971.

Le Gouvernement français fera sans doute valoir, quant à lui :

- que la CSG est un prélèvement quasi-généralisé sur les revenus de toute nature et qu'elle ne peut donc être assimilée à une cotisation assise sur les seuls salaires ; il pourra à cet effet s'appuyer notamment sur les décisions du Conseil Constitutionnel, de 1990 et de 1993 ;

- que la CSG finance en partie des prestations " sans lien avec l'activité professionnelle ", telles que certaines prestations familiales qui relèvent plutôt de la solidarité nationale ;

- que le choix des URSSAF pour recouvrer la CSG due par les travailleurs ne serait pas un indice de son caractère de cotisation sociale, mais un choix de simple commodité ; la CSG sur certains revenus non salariaux (intéressement et participation) est également recouvrée par les URSSAF pour des raisons d'efficacité ; inversement, pour les autres formes de revenus (revenus financiers, revenus fonciers), la CSG est recouvrée par l'administration fiscale ;

- enfin, que le financement des prestations sociales par l'impôt irait dans le sens des recommandations du " Livre blanc " de la Commission européenne sur la politique sociale, qui conseille d'alléger les cotisations pesant sur les salaires et de recourir plutôt au financement par la fiscalité.

Au cas où la Commission européenne rejetterait l'argumentation que lui a communiquée le Gouvernement français, elle pourrait saisir la Cour de justice des Com-

munautés européennes pour statuer sur la qualification de la CSG : impôt dû dans l'Etat de résidence, ou cotisation sociale prélevée dans l'Etat d'emploi.

M. Philippe François a abondé dans le sens du rapporteur pour déplorer l'effet de certaines dissymétries entre les modes de financement et les prestations, et il a insisté sur le caractère " généralisé " de la contribution.

M. Charles Metzinger, a répondu que les incohérences entre les régimes de protection étaient nombreuses et peut-être appelées à se multiplier.

Ainsi, la " prestation dépendance " déjà instituée en Allemagne : elle est financée par une cotisation sur les salaires, mais elle est servie sous condition de résidence. Donc les frontaliers contribuent à son financement, mais ne pourront y prétendre. Alors qu'en France, si elle doit être financée par la CSG, les frontaliers en seront exemptés, selon l'interprétation de la Commission de Bruxelles, alors qu'ils pourront demander le bénéfice de cette nouvelle prestation.

Ces incohérences, qui résultent forcément des dissymétries de financement et de prestations, traduisent ainsi la difficulté de l'exercice consistant à garantir la libre circulation des travailleurs, alors que la convergence, pour ne pas parler de l'harmonisation, des systèmes de protection sociale, est encore si problématique.

Enfin, **M. Charles Metzinger** s'est proposé, approuvé en cela par la délégation, de suivre l'évolution de cette question qui pourrait déboucher sur une saisine de la Cour de Justice, afin, le cas échéant, de préparer un rapport lorsqu'aura été levée la menace d'un contentieux visant le Gouvernement français.

Avant que la délégation n'aborde le point suivant de son ordre du jour, **M. Philippe François**, s'est étonné d'une publicité radiophonique évoquant les droits garantis par l'Union européenne au profit des consommateurs, semble-t-il au-delà des lois nationales.

Mme Danièle Pourtaud a fait observer que cette publicité contribuait à populariser l'image d'une Europe utile pour tout un chacun, et par conséquent à combattre l'euro pessimisme.

M. Jacques Habert et M. Philippe François se sont encore interrogés sur l'origine de ce message, son financement, et l'ignorance qu'il paraît montrer de la loi nationale.

La délégation a ensuite procédé à l'examen d'un projet de rapport d'information et d'une proposition de résolution sur l'avenir des télécommunications en Europe.

M. René Trégouët, rapporteur, a tout d'abord indiqué que, parmi les grands défis auxquels devrait faire face l'Europe dans les années à venir, figurait la libéralisation complète du secteur des télécommunications.

Il a rappelé que l'économie se trouvait bouleversée par l'émergence de la société de l'information. L'économie de demain reposera sur l'immatériel, sur le transport et la transformation du signal, sur le savoir. On assiste d'ores et déjà à la rencontre de trois mondes auparavant distincts : l'informatique, les télécommunications et l'image. Les années à venir se caractériseront par la transformation du savoir à une vitesse de plus en plus grande. Ainsi, aujourd'hui, pour transmettre un film standard en haute définition d'une durée d'une heure trente, 22 minutes sont nécessaires. Dans moins de cinq ans, ces images pourront être transférées en 10 secondes.

Dans ces conditions, le seul marché à dimension humaine sera celui de la téléphonie vocale, les bouleversements technologiques ne pouvant avoir sur ce marché qu'une influence moindre. De grandes batailles se préparent actuellement dans le monde des télécommunications, par l'intermédiaire des réseaux terrestres, mais aussi des réseaux satellitaires. Les accords se multiplient entre opérateurs de télécommunications, sociétés d'informatique et entreprises de l'audiovisuel.

M. René Tréguët, rapporteur, a ensuite indiqué que la politique communautaire en cette matière avait débuté en 1989 avec la mise en oeuvre d'une stratégie fondée à la fois sur la libéralisation et l'harmonisation. En 1993, le Conseil des ministres de l'Union a décidé la libéralisation de l'ensemble des services de télécommunications au 1^{er} janvier 1998. Enfin, en 1994, le Conseil a décidé l'ouverture complète des infrastructures, également au 1^{er} janvier 1998.

Le rapporteur, soulignant la proximité de la prochaine libéralisation, a indiqué que la Commission européenne avait proposé trois textes afin de préparer la libéralisation et le cadre réglementaire nécessaire à sa mise en oeuvre :

- un projet de directive sur les communications mobiles et personnelles (E-509), qui prévoit la levée de tous les obstacles à la fourniture de services de communications mobiles et permettra aux opérateurs d'établir leurs propres réseaux d'infrastructures et d'utiliser les infrastructures alternatives ;

- un projet de directive sur l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (E-508), qui prévoit la libéralisation de tous les services et infrastructures de télécommunications, y compris la téléphonie vocale publique au 1^{er} janvier 1998 ;

- une proposition de directive relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (E-467), qui doit permettre d'assurer la liberté d'accès aux réseaux et services et de garantir les droits des acteurs présents sur le marché d'obtenir l'interconnexion avec les réseaux et services d'autres acteurs.

M. René Tréguët, rapporteur, a estimé nécessaire que le Sénat puisse faire entendre sa voix sur ce sujet, compte tenu de l'importance de ces textes. Il a fait valoir que ces projets posaient des problèmes tenant à la fois à la procédure et au fond.

- En ce qui concerne la procédure, deux des textes présentés par la Commission européenne sont basés sur

l'article 90-3 du Traité de Rome, ce qui signifie que la Commission européenne les adoptera seule, le Parlement européen et le Conseil des ministres n'étant que consultés. Cette procédure est très critiquable, dans la mesure où il n'est pas normal que la Commission puisse adopter seule des textes très importants qui ouvrent à la concurrence des secteurs entiers de l'économie. La délégation et le Sénat lui-même ont déjà protesté contre l'utilisation de cette procédure et ont demandé que l'article 90-3 soit modifié à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996 en sorte que la Commission ne puisse plus prendre de telles initiatives sans intervention des institutions disposant d'une légitimité démocratique.

En outre, l'utilisation de cet article risque en l'occurrence de conduire à des incohérences. En effet, le texte sur la libéralisation complète, qui contient des dispositions sur l'interconnexion, risque d'être adopté avant la fin de l'année par la Commission européenne, alors que la proposition de directive spécifiquement consacrée à l'interconnexion fera l'objet de débats approfondis tout au long de l'année 1996.

- Sur le fond, le principal problème est celui du service universel. Pour des raisons sociales et des raisons tenant à l'aménagement du territoire, la France est très attachée aux missions de service public confiées à France Telecom. Compte tenu de la place de plus en plus importante de l'immatériel dans l'économie, la remise en cause de l'accès de tous les citoyens, quelle que soit leur localisation géographique, au service de base de télécommunication aurait des conséquences dramatiques. De plus, la définition du service universel proposée par la Commission européenne ne prend pas en compte certaines missions actuellement assurées par France Telecom comme la politique de recherche, qui a démontré son efficacité. De nouvelles solutions devront donc être trouvées.

Mais la difficulté principale posée par les projets de la Commission européenne est celle du calcul des coûts du service universel. La Commission propose que ces coûts

n'intègrent pas les investissements qui ont été effectués pour la construction du réseau. Elle semble en outre attendre un rééquilibrage très rapide des tarifs en fonction des coûts. Or, actuellement, en France, les coûts fixes du réseau local ne sont pas totalement pris en charge par l'abonnement à France Telecom. L'entreprise a mis en oeuvre depuis 1994 une politique de rééquilibrage tarifaire qui doit se poursuivre, mais qui ne peut être que progressive. De plus, il serait normal que les nouveaux entrants sur le marché des télécommunications prennent en charge une partie des coûts fixes du réseau local.

On ne peut donc accepter certaines dispositions des textes présentés par la Commission européenne qui, non seulement n'envisagent pas de participation des nouveaux entrants aux coûts fixes, mais suggèrent même que ces nouveaux entrants soient exonérés de toute contribution au financement du service universel jusqu'à ce qu'ils aient atteint une part significative du marché. Ces dispositions ne peuvent être acceptées.

Par ailleurs, la perspective de la libéralisation complète des télécommunications conduit à la nécessité pour les opérateurs de mettre en oeuvre des alliances aux niveaux européen et mondial. Dans ce contexte, l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom revêt une importance capitale. La Commission européenne a donné un accord provisoire et sous conditions à cette alliance ; il faut maintenant que cette alliance reçoive rapidement un accord définitif.

Ces alliances conduisent naturellement à s'interroger sur le statut des opérateurs. La plupart des opérateurs européens se sont engagés dans la voie d'une ouverture de leur capital. Ce problème fera l'objet d'études approfondies de la part de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, mais il paraît clair que la France ne pourra ignorer cette question.

Enfin, les textes présentés par la Commission européenne posent le problème de la réciprocité. L'ouverture

du marché européen aux entreprises de pays tiers n'est possible que si les entreprises européennes obtiennent un accès comparable et effectif aux marchés des pays tiers. Or, les projets de la Commission européenne sont insuffisants sur ce sujet. Il est important que les opérateurs européens bénéficient des mêmes facilités que leurs concurrents américains ou asiatiques dans un environnement libéralisé.

Concluant son propos, **M. René Trégouët, rapporteur**, a souligné l'importance considérable de ces textes, qui définissent le futur cadre dans lequel s'exercera la concurrence. Il a proposé à la délégation le dépôt d'une proposition de résolution dont il a présenté les différents éléments ; il a en outre souhaité que le président de la délégation demande un report de l'examen de ces textes par le Conseil des ministres, prévu pour le 27 novembre, afin que le Sénat puisse se prononcer, si possible en séance publique, sur ce sujet.

M. Jacques Genton, président, tout en approuvant les propos du rapporteur à propos de l'article 90-3 du Traité de Rome, a rappelé que la Cour de justice avait apporté son soutien à l'interprétation faite par la Commission européenne de cette procédure. Il a, de plus, exprimé le souhait que le Sénat puisse se prononcer en séance publique sur ce sujet très important.

Mme Danièle Pourtaud a tout d'abord estimé indispensable le report de l'examen de ces propositions par le Conseil afin de permettre au Parlement français de se prononcer utilement. Elle a fait valoir que l'utilisation par la Commission européenne de l'article 90-3 pour des enjeux de cette importance aboutissait à dénier la démocratie et conduisait à une accélération de la procédure qu'on a peine à comprendre. Elle a en outre observé que l'adoption prochaine de ces textes aurait pour effet d'anticiper le débat qui doit avoir lieu en France sur la future réglementation du secteur des télécommunications.

Evoquant ensuite le contenu du rapport d'information, **Mme Danièle Pourtaud** a déclaré partager les inquiétudes du rapporteur à propos du service universel. Elle a regretté que le seul moteur des propositions de la Commission européenne soit la suppression de toute entrave à la concurrence, les impératifs de service public se trouvant ainsi négligés. Elle a souhaité que soient intégrés dans la proposition de résolution du rapporteur les éléments qui caractérisent aujourd'hui le service public en France : principes d'universalité, d'égalité d'accès, d'adaptabilité, de péréquation tarifaire. Elle a en outre demandé qu'il soit fait allusion à la nécessité d'une période transitoire en ce qui concerne l'attribution des licences, afin d'éviter un afflux massif de nouveaux entrants dès l'ouverture du marché des télécommunications.

Evoquant la proposition d'acte communautaire E-508, **Mme Danièle Pourtaud** s'est interrogée sur la compatibilité avec le principe de subsidiarité des exigences formulées par la Commission sur la comptabilité analytique des opérateurs. Elle s'est enfin inquiété de la portée des conditions imposées par la Commission européenne pour l'acceptation de l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom.

En réponse, **M René Trégouët, rapporteur**, a tout d'abord insisté sur la nécessité pour la délégation de travailler dans un esprit de coopération avec la commission des affaires économiques et du plan sur ce sujet. Il a rappelé que cette commission serait appelée à examiner la proposition de résolution, dont le texte n'était donc pas définitif.

A propos du service universel, le rapporteur a regretté la multiplication de termes, dont il est difficile de percevoir ce qu'ils recouvrent exactement : service universel, service public, service minimum. Il a exprimé le souhait qu'un terme unique soit employé, ayant une signification claire et a estimé que le Sénat devait se prononcer sur ce sujet.

Il s'est déclaré en accord avec le souhait de Mme Danièle Pourtaud d'envisager la possibilité d'une période transitoire pour l'attribution des licences afin d'éviter un afflux massif d'actions sur le marché dès l'ouverture de ce dernier.

Pour répondre aux demandes de Mme Danièle Pourtaud, la délégation a ajouté à la proposition de résolution un considérant sur la définition des missions de service public et un alinéa relatif à l'attribution des licences.

Evoquant le principe de subsidiarité, le rapporteur a souligné que, dans le secteur des télécommunications, il était nécessaire qu'une réglementation assez détaillée soit définie, afin d'éviter que les Etats n'adoptent des règles trop différentes, ce qui pourrait conduire à des litiges et donc à la définition de la réglementation par la Cour de justice des Communautés européennes et non plus par les autorités politiques.

A propos de l'alliance entre France Telecom et Deutsche Telekom, **M. René Trégouët, rapporteur**, a expliqué que la Commission européenne avait posé des conditions aux opérateurs, à savoir le report à 1998 de la fusion de leurs activités en matière de transmission de données et le retrait de France Telecom de sa filiale Info AG basée en Allemagne. Il a ajouté que la Commission avait en outre invité les régulateurs français et allemands à anticiper la libéralisation des infrastructures alternatives au 1^{er} juillet 1996, et a rappelé que la France avait déjà commencé cette libéralisation en ce qui concerne le réseau de la SNCF.

La délégation a alors adopté le rapport d'information de M. René Trégouët et a approuvé le dépôt, par M. René Trégouët, de sa proposition de résolution ainsi modifiée sur les propositions d'actes communautaires E-467, E-508, E-509.

La délégation a en outre chargé son président de demander au ministre de l'industrie, de la Poste et des télécommunications d'intervenir afin que le débat prévu au Conseil des ministres le 27 novembre prochain soit reporté.

**PROGRAMME DE TRAVAIL
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE
DU 27 NOVEMBRE AU 2 DÉCEMBRE 1995**

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 28 novembre 1995

à 17 heures

Salle n° 263

- Audition de M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, sur le contrat de plan régissant les rapports entre l'État et la SNCF pour la période 1996-2000.

Mercredi 29 novembre 1995

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 69 (1995-1996) de M. Gérard César et plusieurs de ses collègues, tendant à autoriser la publicité en faveur de boissons alcooliques à l'occasion de la diffusion, par les télévisions françaises, de manifestations sportives se déroulant à l'étranger, et à suspendre les poursuites civiles et pénales de ce chef.

- Examen du projet de mission d'information que la commission pourrait effectuer à l'étranger au cours de l'année 1996.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 91 (1995-1996) de M. René Trégouët sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications (n° E-467), le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission 90/388/CEE et concernant l'ouverture complète du marché des télécommunications à la concurrence (n° E-508) et le projet de directive de la Commission modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles (n° E-509).

à 10 heures :

- Audition de M. Hubert Haenel, Président de la Commission de suivi de l'expérimentation relative aux Transports collectifs d'intérêt régional (article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), sur cette expérimentation.

à 10 heures 30 :

- Audition de M. Jean Bergougnoux, Président du conseil d'administration de la SNCF, sur le contrat de Plan régissant les rapports entre l'Etat et la SNCF pour la période 1996-2000.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Jacques Douffiagues, Président de la Mission d'études sur la desserte aéroportuaire du grand Bassin parisien.

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

Jeudi 30 novembre 1995

à 10 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Jean-Claude Mallet, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la Défense, sur les travaux du comité stratégique.

- Examen du rapport de M. Jacques Genton, sur les projets de loi, adoptés par l'Assemblée nationale :

- n° 5 (1995-1996), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan sur la liberté de circulation ;

- n° 12 (1995-1996), autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République d'Ouzbékistan.

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi :

- n° 88 (1995-1996) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Sultanat d'Oman sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements ;

- n° 89 (1995-1996) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Roumanie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

- Echange de vues sur les prochaines missions d'information de la commission.

Commission des Affaires sociales

Mardi 28 novembre 1995

Salle n° 213

à 16 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi de finances pour 1996 (politique familiale).

à 17 heures 15 :

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Vasselle sur le projet de loi de finances pour 1996 (politique en faveur des personnes âgées).

à 18 heures 30 :

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Machet sur le projet de loi de finances pour 1996 (politique en faveur des handicapés).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 83 (1995-1996) de MM. Jean-Pierre Fourcade et Claude Huriet, relative aux conditions de développement des thérapies génique et cellulaire.

Mercredi 29 novembre 1995

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur le projet de loi de finances pour 1996 (travail et emploi).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Madelain sur le projet de loi de finances pour 1996 (formation professionnelle).

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

Mardi 28 novembre 1995

à 16 heures 30

Salle n° 207

- Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- projet de loi n° 1684 (A.N) portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de St-Pierre-et-Miquelon,

- projet de loi d'habilitation n° 2235 (A.N) relatif à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte,

- projet de loi d'habilitation n° 2294 (A.N) relatif au statut des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte,

- projet de loi n° 1952 (A.N) relatif au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers,

- projet de loi n° 2234 (A.N) modifiant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relatif à la Commission pour la transparence financière de la vie politique,

- projet de loi n° 2302 (A.N) tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

(sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission)

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mercredi 29 novembre 1995

à 17 heures

Salle Médicis

- Audition du groupe d'experts de l'O.F.C.E. (Paris) et du D.I.W. (Berlin) chargé de réaliser, pour le Sénat, une étude sur les enjeux économiques de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale.

Jeudi 30 novembre 1995

à 10 heures

Salle n° 261

- Audition de M. Christian Stoffaës, président du groupe Réseaux 2010 du Plan, auteur d'un rapport au ministre de l'économie sur l'Europe de l'utilité publique, directeur à E.D.F., sur L'Europe et les services publics.