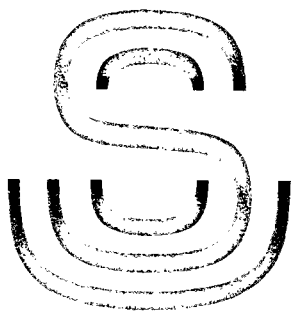


# LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 6 – SAMEDI 9 NOVEMBRE 1996

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



## SOMMAIRE

Affaires culturelles	953
Affaires économiques	959
Affaires étrangères	979
Affaires sociales	993
Finances	1051
Lois	1117
Mission commune d'information	1125
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1133
Programme de travail pour la semaine du 12 au 16 novembre 1996	1145

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires</i>	
– Examen et adoption du projet de rapport .....	953
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Transports - Création de l'Etablissement public « Réseau ferré national » (Pjl n° 35)</i>	
– Communication.....	959
• <i>Mer - Loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines (Pjl n° 54)</i>	
– Examen des amendements.....	959
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
– Examen des rapports pour avis	
. Transports terrestres.....	962
. Commerce extérieur .....	969
 <b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
– Communication du président.....	979
– Examen du rapport pour avis sur les crédits concernant la gendarmerie .....	979

	Pages
• <i>Défense - Mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées (Pjl n° 26)</i>	
- Examen du rapport.....	984

### Affaires sociales

• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Audition de M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales et de M. Hervé Gaymard, secrétaire d'État à la santé et à la sécurité sociale .....	993
- Examen des rapports pour avis :	
. Anciens combattants .....	1036
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997</i>	
- Audition de M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales et de M. Hervé Gaymard, secrétaire d'État à la santé et à la sécurité sociale .....	1003
- Examen du rapport :	
. Équilibres financiers généraux et assurance maladie.....	1012
. Famille .....	1019
. Assurance vieillesse.....	1024
• <i>Emploi - Dispositif expérimental en faveur de l'emploi financé sur les cotisations d'assurance chômage</i>	
- Communication de M. André Jourdain .....	1040
• <i>Territoires d'outre-mer - Santé - Établissement public de santé territorial de Mayotte : statut du personnel et financement et réforme du statut de la caisse de prévoyance sociale (Pjl n° 57)</i>	
- Examen du rapport.....	1046

### Finances

• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Audition de M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et M. François d'Aubert, secrétaire d'État à la recherche .....	1051

	Pages
	—
– Examen des rapports spéciaux :	
. Anciens combattants et victimes de guerre et articles 85 à 87 rattachés.....	1063
. Budget annexe des Journaux officiels .....	1068
. Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche :	
I - Enseignement scolaire .....	1080
II - Enseignement supérieur .....	1088
III - Recherche .....	1092
. Défense :	
Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 38.....	1100
Dépenses ordinaires et article 37 et État D annexé à l'article 39.....	1103
. Intérieur et décentralisation :	
Sécurité .....	1105
– Examen des principaux éléments de l'équilibre.....	1070
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997</i>	
– Examen du rapport pour avis .....	1097
 <b>Lois</b>	
• <i>Nomination de rapporteur .....</i>	1120
• <i>Sports - Contrat de concession du stade de France à Saint-Denis (Ppl n° 38)</i>	
– Examen du rapport.....	1117
• <i>Territoire d'outre-mer - Extension et adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à Mayotte (Pjl n° 493)</i>	
– Examen du rapport.....	1120

**Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information**

- Audition de M. Gérard Théry, président de la cité des sciences ..... 1125
- Audition de M. Pierre Bouriez, responsable du développement technologique de la Lyonnaise communications et de M. Christian Rossi, directeur de la communication de la Lyonnaise communications ..... 1127
- Audition de M. Stéphane Treppoz, directeur du développement du pôle médias de la Compagnie générale des Eaux et de M. Jean-Pascal Tranie, directeur général de la Générale d'Images de la CGE ..... 1130

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

- *Transports - Réforme du système ferroviaire britannique et Livre blanc de la commission européenne : « une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires »*
- Examen du projet de rapport ..... 1133
- *Résolutions européennes - Actes communautaires E. 719 et E. 720 relatifs à la mise en place de l'Euro*
- Échange de vues ..... 1139

- Programme de travail des commissions, groupes d'étude, groupes de travail, missions d'information et délégations pour la semaine du 12 au 16 novembre 1996** 1145

## MISSION D'INFORMATION SUR L'INFORMATION ET L'ORIENTATION DES ÉTUDIANTS DES PREMIERS CYCLES UNIVERSITAIRES

**Mardi 5 novembre 1996 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.** - La mission a procédé à l'examen de son projet de rapport sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires.

A titre liminaire, **M. Ivan Renar** a déclaré qu'il partageait les grandes lignes de l'analyse et des propositions présentées dans le projet de rapport, tel qu'il avait été communiqué aux membres de la mission, mais il a souhaité que certaines formulations en soient modifiées, notamment celles qui pourraient conduire à établir un lien direct entre la démocratisation de l'enseignement supérieur et l'échec universitaire.

Se félicitant des conditions dans lesquelles s'étaient déroulés les travaux de la mission, il a indiqué qu'il serait cependant conduit à s'abstenir lors du vote sur le rapport, en souhaitant que ses observations puissent y figurer en annexe.

**M. Adrien Gouteyron, président,** a rappelé que cette pratique était habituelle et est convenu qu'il serait sans doute opportun de revoir la formulation du rapport sur le point évoqué.

**M. Franck Sérusclat** a indiqué qu'il n'avait pas de réserves de fond à exprimer sur le contenu du projet de rapport, mais s'est étonné de n'y voir citée qu'une seule contribution d'un parti politique, consacrée à la réforme de l'université.

**M. Adrien Gouteyron, président,** a observé que toutes les formations politiques avaient en effet engagé des réflexions sur l'avenir de notre système universitaire

et qu'il n'était pas dans les intentions des rapporteurs d'en privilégier une en ignorant les autres.

Il a ensuite présenté les plus importantes des quarante propositions de la mission qui pourraient s'ordonner autour de trois axes : une meilleure articulation entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, la nécessité d'adapter les formations post-baccalauréat à la diversité des nouvelles populations étudiantes et le développement des initiatives des universités.

Sur sa suggestion, et après les interventions de **MM. Franck Sérusclat et Ivan Renar**, la mission a d'abord décidé de regrouper les propositions destinées à développer le rôle des professeurs principaux et des conseillers d'orientation-psychologues dans la mise en place d'une véritable éducation à l'orientation.

Sur proposition de **MM. Jean-Claude Carle, Jean-Marie Poirier, Ivan Renar et Adrien Gouteyron, président**, elle a également précisé que chaque établissement devrait fixer les modalités de la participation des familles aux séquences d'éducation à l'orientation prévues de la classe de 5e jusqu'à la classe de terminale.

**M. Adrien Gouteyron, président**, a par ailleurs souhaité que l'affectation d'un conseiller d'éducation à temps plein dans les antennes universitaires ne vise que les antennes les plus importantes. La mission a ensuite précisé, à l'initiative de **M. Franck Sérusclat**, que l'information des conseillers d'orientation sur les métiers pourrait faire une part à l'utilisation des nouvelles techniques de la communication.

Sur proposition de **MM. Jean-Claude Carle et Ivan Renar**, elle a décidé de supprimer la mesure prévoyant de limiter le recours aux professeurs certifiés dans les disciplines où n'existait pas de concours d'agrégation.

Après les interventions de **MM. Franck Sérusclat, Jean-Marie Poirier et Adrien Gouteyron, président**,

la mission a souhaité que le rapport aborde la question de l'adaptation du système de recrutement des enseignants-chercheurs à un enseignement supérieur désormais ouvert au plus grand nombre.

A cet égard, **M. Adrien Gouteyron, président**, a rappelé que le doctorat et l'agrégation répondaient à des finalités différentes et a souligné l'intérêt de recourir aux professeurs agrégés pour assurer un encadrement pédagogique des étudiants des premiers cycles universitaires, comme ils le font avec succès dans les classes préparatoires, à la condition que ces agrégés puissent dans l'avenir se consacrer à la recherche et aient la possibilité d'accéder à une carrière universitaire.

Il a cependant noté que le maintien des enseignants-chercheurs dans les premiers cycles était indispensable pour que ces derniers conservent un caractère universitaire.

Il a ensuite insisté sur l'importance de la proposition tendant à redéfinir la carrière et les règles d'avancement des enseignants-chercheurs, en prenant en compte équitablement leurs activités de recherche, d'enseignement et d'encadrement administratif, et a souligné à cet égard les retards de carrière enregistrés par les présidents d'université.

Sur proposition de **M. Ivan Renar**, la mission a décidé d'ajouter à ces éléments la prise en compte des activités des enseignants-chercheurs en matière de formation continue.

**M. Franck Sérusclat** s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir la mise à disposition de bureaux aux enseignants-chercheurs pour leur permettre de recevoir leurs étudiants.

**M. Adrien Gouteyron, président**, lui a répondu que cette proposition avait fait l'objet d'une demande insistante de la part de nombreux interlocuteurs de la mission.



Il a ensuite rappelé que si le tutorat était bien accueilli par les universités, cette formule ne profitait pas actuellement aux étudiants qui en avaient le plus besoin ; il lui est apparu nécessaire, en conséquence, de préciser l'organisation et le bon usage du tutorat.

S'agissant des propositions relatives à la nouvelle organisation de l'année universitaire, **M. Jean-Louis Carrère** a noté que cette organisation devrait permettre de repérer rapidement les étudiants en situation d'échec et d'autoriser des orientations précoces.

**M. Jean-Marie Poirier** s'est interrogé sur l'opportunité de distinguer l'organisation de l'année universitaire en semestres ou en quadrimestres.

Répondant à ces observations, **M. Adrien Gouteyron, président**, a indiqué que l'organisation de l'année universitaire en trois périodes permettait une réorientation plus rapide des étudiants en situation d'échec et que la formule optionnelle des « DEUG d'orientation », associant plusieurs disciplines en première année et réservant la spécialisation en deuxième année, même si elle était critiquée par certains universitaires, participait du même souci.

**M. Ivan Renar** a estimé qu'une nouvelle organisation des premiers cycles ne devrait pas conduire à revenir à l'ancienne propédeutique.

**M. Jean-Louis Carrère** a estimé que la réduction du nombre des DEUG autour de quelques grandes filières généralistes conduirait nécessairement à une simplification de leur organisation ; la mission a modifié en conséquence la formulation de la proposition correspondante.

A l'issue d'un large débat, et après les interventions de **MM. Franck Sérusclat, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Jean-Marie Poirier et Adrien Gouteyron, président**, la mission a préconisé une ouverture plus large des sections de techniciens supérieurs (STS) aux étudiants qui souhaitaient se réorienter en cours ou en fin de DEUG.

Sur proposition de **M. Adrien Gouteyron, président**, elle a décidé de regrouper cette mesure avec celle prévoyant une procédure d'accueil accéléré en cours de première année de STS, pour les étudiants de DEUG qui envisageaient une réorientation.

Après une intervention de **M. Ivan Renar**, elle a adopté la proposition tendant à accélérer la mise en oeuvre de la réforme de la filière technologique.

S'agissant des modalités de cette réforme, et après les interventions de **MM. Franck Sérusclat, Jean-Louis Carrère, Jean-Claude Carle, Jean-Marie Poirier, Ivan Renar et Adrien Gouteyron, président**, la mission a préconisé une articulation claire entre les IUT et les IUP, une plus grande ouverture des IUT, des STS et des CPGE aux bacheliers technologiques selon des quotas qui seraient fixés au niveau académique, et un développement systématique de la formule du diplôme national de technologie spécialisée (DNTS).

Elle a, en outre, adopté une proposition tendant à mettre à l'étude le problème de l'accès des diplômés de la filière technologique aux grandes écoles, et le principe de la création de grandes écoles spécifiques dans cette filière, cette étude devant faire l'objet d'un rapport préalable à la définition de la réforme de la filière technologique supérieure.

La mission a ensuite préconisé une professionnalisation des filières supérieures par la voie de l'alternance, **M. Jean-Claude Carle** estimant nécessaire de l'introduire dans l'ensemble des filières.

**M. Ivan Renar** a cependant souligné les dangers d'une telle formule qui permet notamment aux entreprises d'utiliser une main-d'oeuvre peu coûteuse.

Rappelant les difficultés éprouvées par les étudiants pour trouver un stage ou un emploi, **M. Jean-Louis Carrère** a estimé qu'il conviendrait de responsabiliser les universités, et notamment les instituts universitaires professionnalisés (IUP), en ce domaine.

**M. Adrien Gouteyron, président,** a ensuite fait observer que la proposition tendant à permettre la reprise d'études supérieures visait principalement les bacheliers professionnels.

Il a ensuite précisé que la définition d'un statut particulier pour les étudiants suivant une formation en alternance en apprentissage permettrait de prendre en compte la spécificité de leur situation, notamment au regard de leur rémunération et de leur protection sociale.

Après s'être félicité de l'intérêt de ce débat, il a enfin indiqué que la mission d'information tiendrait une réunion le mardi 12 novembre à 16 h 30, pour examiner les dernières propositions et adopter l'ensemble de son rapport.

## AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 5 novembre 1996 - Présidence de M. Gérard Larcher, vice-président. - M. Gérard Larcher, président,** a tout d'abord informé ses collègues de la décision du Gouvernement de **reporter l'examen** par le Sénat du **projet de loi n° 35 (1996-1997) portant création de l'établissement public " Réseau ferré national "**, pour faire suite à la demande du rapporteur de la commission, **M. Francois Gerbaud**, qui avait souhaité poursuivre la concertation et les réflexions supplémentaires sur certains éléments du dispositif financier du texte et avait estimé que ce délai supplémentaire pourrait être mis à profit pour dissiper les inquiétudes et éviter l'amalgame entre le contenu du projet de loi et les orientations, -à ses yeux inopportunes- ,du " Livre blanc " de la Commission européenne concernant la libéralisation du transport ferroviaire.

En conséquence, **M. Gérard Larcher, président,** a précisé que l'examen du texte par la commission, prévu pour le surlendemain, était reporté à une date ultérieure.

Puis, la commission a procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 511 (1995-1996) d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines.**

En premier lieu, la commission a, sur proposition de **M. Josselin de Rohan, rapporteur,** adopté plusieurs amendements supplémentaires : le premier modifiant le premier alinéa du paragraphe I de l'article 7 (modifications de la loi n° 83-582 du 5 juillet 1983 relative au régime de la saisie) ; le deuxième tendant à donner une nouvelle rédaction au B de l'article 14 (étalement des plus-values de cession) ; le troisième modifiant le paragraphe I de l'article 15 (aide à la première installation) pour l'article 44 nonies du code général des impôts. Elle a, en outre, modifié les amendements qu'elle avait antérieure-

ment adoptés à l'article additionnel après l'article 12 (exonération de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle), ainsi qu'à l'article 17 (validation des services à terre). Elle a ensuite retiré l'amendement n° 15 modifiant l'article 13 (exonération des cotisations patronales pour la société de pêche artisanale).

Puis, 00 la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 42 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer, avant le titre premier, une division additionnelle et 43 des mêmes auteurs visant à insérer, avant le titre premier, un article additionnel.

A l'article premier (objectifs de la politique des pêches et des cultures marines), elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 35 et 36 présentés par M. Philippe Darniche.

La commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 44 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel après l'article premier.

A l'article 2 (création du conseil supérieur d'orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 45 et 46 présentés par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 47 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen visant à insérer un article additionnel avant l'article 4.

A l'article 4 (répartition des autorisations de pêche et gestion des quotas), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 48, 49 et 50 présentés par

MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 65 présenté par M. Francis Grignon, ce dernier ayant indiqué qu'il demanderait des explications au Gouvernement.

Elle a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 37 présenté par M. Philippe Darniche tendant à insérer un article additionnel après l'article 4.

La commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 51 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel après l'article 6.

Elle a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 38 présenté par M. Philippe Darniche tendant à insérer un article additionnel après l'article 7, après que **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, eut précisé qu'il était satisfait par l'amendement n° 8.

Elle a, par ailleurs, donné un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par M. Philippe Darniche visant à insérer un article additionnel après l'article 8.

A l'article 15 (aide à la première installation), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 52 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 53 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel avant l'article 20.

A l'article 24 (schémas portuaires), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 54 présenté par M. Philippe Darniche.

A l'article 30 (dispositions modifiant la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement

n° 41 présenté par M. Philippe Darniche, précisant que cet amendement était satisfait par l'amendement n° 30 présenté au même article par la commission. Elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n°s 55, 57, 58, 59, 60, 61 et 62 présentés par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 56 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 32 (rapport sur la situation du chômage à la pêche), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 63 présenté par MM. Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 64 présenté par les mêmes auteurs et tendant à insérer un article additionnel avant l'article 35.

**Jeudi 7 novembre 1996 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - **M. Jean François-Poncet, président**, a tout d'abord tenu à rappeler que le Gouvernement avait décidé, à la demande de M. François Gerbaud et en concertation avec lui, de reporter l'examen par le Sénat du **projet de loi n° 35** (1996-1997) portant création de l'établissement public " **Réseau ferré national** ", ce qui expliquait l'annulation du premier point de l'ordre du jour. Après avoir précisé que le souci du rapporteur était de lever un certain nombre d'interrogations, le président a indiqué que le Gouvernement venait de confier une mission de préfiguration de l'établissement public " Réseau ferré national " à M. Claude Martinand, directeur des affaires économiques et internationales au ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

**M. Jean François-Poncet, président**, a ensuite fait part à ses collègues des conclusions de la Conférence des Présidents, concernant les règles et le calendrier de la discussion du projet de loi de finances pour 1997. Il a indiqué le temps dont disposerait chaque rapporteur pour avis de la commission au cours de cette discussion. Il s'est félicité que, conformément à un souhait qu'il avait formulé, et malgré la réduction des temps de parole, l'aménagement du territoire puisse faire l'objet d'un débat de suivi budgétaire au début de l'année prochaine.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, à l'examen des crédits relatifs aux **transports terrestres** dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a d'emblée évoqué quelques chiffres pour faire mesurer l'évolution des crédits budgétaires.

Les crédits des transports terrestres atteignent, a-t-il indiqué, 44,5 milliards de francs pour 1997. Le rapporteur pour avis a fait valoir qu'à vingt millions de francs près, ils égalaient ceux de 1996. Il en a conclu que, par rapport à d'autres secteurs budgétaires, les transports terrestres étaient épargnés par la rigueur, ce qui marquait la priorité donnée à ce secteur par le Gouvernement.

Après avoir souligné que les crédits des transports terrestres figuraient à raison de 97,5 % au Titre IV qui concerne les interventions publiques, le rapporteur pour avis a indiqué que quelques masses se distinguaient dans la nomenclature budgétaire :

- 5 milliards de francs pour les services d'intérêt régional de voyageurs. Il a noté que l'Etat allait faire sur ce chapitre un effort de 800 millions de francs en 1997 pour assurer l'expérimentation de la régionalisation de ces services dans six régions ;

- 16,25 milliards de francs affectés : d'une part, à hauteur de 4 milliards de francs au service annexe de la dette mis en place depuis 1990 et où restent quelque 30 mil-



liards de francs à rembourser ; d'autre part, à hauteur de 12,6 milliards de francs à la contribution aux charges d'infrastructure ;

- 5,3 milliards de francs au titre de la subvention d'équilibre aux transports collectifs parisiens, dont 4,2 milliards de francs pour la seule RATP ;

- enfin, 13,9 milliards de francs pour les charges de retraite SNCF. Le rapporteur pour avis a déploré que l'évolution naturelle des charges sur ce seul chapitre entraîne une dépense supplémentaire absolument incompressible de 270 millions de francs d'une année sur l'autre.

A l'issue de cette présentation des crédits, il s'est interrogé sur la marge de manoeuvre du Parlement en matière d'économies budgétaires.

Outre les crédits inscrits au fascicule des transports, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a rappelé que le fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN) assurerait un complément de financement.

Soulignant que ce fonds était financé par une taxe sur les installations hydroélectriques qui produira 990 millions de francs et par une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes qui produira 2,2 millions de francs, il a annoncé que sur l'ensemble, qui atteindrait 3,1 milliards de francs en 1997, 1,14 milliard de francs serait réservé au transport ferroviaire et au transport combiné. Il a observé que cette enveloppe augmentait de 18 millions de francs par rapport à 1996 et s'en est réjoui, tout en regrettant la débudgétisation dont avait été accompagnée la création du fonds.

Evoquant la SNCF, le rapporteur pour avis a estimé que la grève de la fin de 1995 avait eu des effets dévastateurs : éloignement de nombreux clients, voyageurs ou chargeurs, qui se sont tournés vers d'autres modes de transport, scepticisme de l'encadrement qui constate que la pression syndicale peut le contourner, difficulté du dia-

logue social dans une entreprise qui a, selon lui, un urgent besoin d'être remotivée.

Jugeant que le contrat de plan -que la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) fait pourtant obligation à l'Etat de conclure avec la SNCF- avait cessé, depuis 1995, d'être un objectif, le rapporteur pour avis a indiqué que celui-ci avait été remplacé par un " pacte de modernisation ", constitué par un échange de lettres entre le Premier ministre et le président de la SNCF, ainsi que par le " projet industriel " élaboré par le président de la SNCF.

Il a émis des regrets sur la disparition du contrat de plan, jugeant que ce dernier permettait de mesurer les efforts demandés à l'Etat comme à la SNCF.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, n'a pas caché que les résultats financiers de la SNCF en 1995 avaient été mauvais : 177,6 milliards de dette, auxquels se sont ajoutés, a-t-il précisé, 30,7 milliards de dette inscrits au service annexe ; 16,6 milliards de pertes et un chiffre commercial en retrait de 3,5 %.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les trafics avaient chuté de 2,7 % pour les voyageurs et de 6 % pour les marchandises. Il a estimé que, pour 1996, il ne fallait guère s'attendre à des résultats plus encourageants.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a fait valoir que les sujets de préoccupation étaient nombreux :

- le SERNAM, qui, a-t-il remarqué, a dégagé 4 milliards de pertes en 1995, tarde à être filialisé ;

- le réseau à grande vitesse est, selon lui, l'objet de contestations et d'interrogations. Evoquant le récent rapport de la commission " Réseau et infrastructure " présidée, sous l'égide de la DATAR, par M. le Président Jean François-Poncet, il a estimé que la politique d'aménagement du territoire ne devait pas laisser croire qu'on pouvait tout réaliser en peu de temps. Rappelant les schémas prévus, il a jugé qu'il fallait avoir le courage de dire que tel

ou tel équipement n'était pas pour demain ni même pour après-demain.

Enfin, il a souligné avec force que les grandes lignes classiques ne devaient pas être sacrifiées au mirage du " tout TGV ", qu'il fallait les entretenir et les valoriser. Il s'est interrogé, en particulier, sur l'avenir des lignes Paris-Limoges, Paris-Aurillac et Paris-Bâle.

**M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a alors évoqué le réseau alternatif de télécommunications par fibre optique de la SNCF qui dispose de 8.600 km de fibre et de 100.000 abonnés en interne. Il a rappelé que celle-ci avait créé une filiale, " Télécom développement " qui va se lancer dans la concurrence. Il a formé le voeu que la redevance que le futur établissement public " Réseau ferré national " devrait être appelé à demander à la SNCF pour cette infrastructure, puisse rester dans les limites permettant un épanouissement rapide de cette nouvelle activité.

Concernant la RATP, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'exercice 1995, avec la grève, s'était soldé par une baisse de 10 % du trafic par rapport à 1994 et que le trafic voyageurs n'avait pas encore repris totalement. Il n'a pas dissimulé que le manque à gagner occasionné par la grève avait représenté 600 millions de francs et que, sur le plan comptable, le " petit équilibre " lui-même restait déficitaire, à la mi-1996 (produits-charges de fonctionnement), de 597 millions de francs.

Jugeant que le dialogue social se déroulait plutôt moins mal à la RATP qu'à la SNCF et indiquant que l'idée d'un service minimum en cas de grève avait fait l'objet d'études, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a salué la modernisation des installations qui se poursuivait : 350 millions de francs étaient consacrés aux installations fixes en 1996 et 1,39 milliard de francs aux matériels roulants.

Il a ajouté que la RATP s'apprêtait à se lancer, comme la SNCF, dans les réseaux alternatifs de télécommunication avec sa filiale " Telecom Réseaux ".

Le rapporteur pour avis a clos son propos sur la RATP en évoquant la sécurité et la lutte contre la fraude qui devraient coûter cette année 650 millions de francs à la régie.

Abordant les crédits consacrés aux transports collectifs en province, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a regretté que, comparés à la dotation de la RATP, ils fassent figure d'oubliés, ce qui, a-t-il estimé, était contradictoire avec l'idée d'aménagement du territoire.

Précisant qu'en 1997, les opérations nouvelles concerneraient Nantes, Strasbourg, Toulouse, Valenciennes, Clermont-Ferrand, Le Mans et Maubeuge, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a annoncé que les subventions aux études et programmes d'amélioration de la qualité et de la productivité s'élèveraient, pour 1997, à 23 millions de francs.

Concluant qu'au total, le projet de budget des transports terrestres marquait la confirmation des efforts de l'Etat, **M. Georges Berchet, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à son adoption.

Dans le prolongement de l'intervention du rapporteur, **M. Jean François-Poncet, président** a souhaité rendre compte des récentes conclusions de la commission relative aux infrastructures qu'il avait présidée dans le cadre de la préparation du schéma national d'aménagement du territoire.

Il a indiqué que les travaux de cette commission avaient en particulier fait ressortir qu'il n'existait pratiquement pas, jusqu'en 2005, de marge de manoeuvre budgétaire, compte tenu des impératifs liés à la mise en oeuvre du programme autoroutier et qu'en conséquence les réflexions avaient essentiellement porté sur ce qui pourrait se faire entre 2005 et 2015.

**M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que la commission avait été guidée dans ses réflexions par un constat éclairant, à savoir que le secteur des transports aériens était celui qui se développait le plus rapidement, venait ensuite le transport autoroutier, tandis que le transport ferroviaire à grande vitesse, stagnant, avait de plus en plus de mal à se financer et que le transport fluvial était en déclin, y compris sur la liaison Rhin-Main-Danube. Dans ce contexte, le transport combiné apparaissait comme la priorité absolue.

Revenant ensuite sur le rôle du comité de gestion du FITTVN évoqué par le rapporteur, le président a souligné que les membres élus de ce comité, présidé par le ministre, n'avaient pas le pouvoir de répartir les crédits du fonds et qu'il convenait de regretter que dès la création de celui-ci, les crédits inscrits dans la loi de finances au titre du plan autoroutier aient fait l'objet d'une débudgétisation pour un montant correspondant à celui réservé à la route dans le fonds.

Le président a enfin insisté sur le rôle déterminant des aéroports internationaux, -à l'instar de ceux de Francfort et de Stuttgart,- pour le développement économique des territoires situés à proximité et mis en relief l'essor de l'espace rural qu'ils étaient susceptibles de favoriser.

**M. Jean Huchon** s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles on avait maintenu la subvention de fonctionnement de 5,3 milliards de francs au profit des transports parisiens, alors que les débats sur la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire avait clairement démontré la volonté du Sénat de mettre fin à cette inéquité de traitement entre la région Ile-de-France et les autres régions.

**M. Jean François-Poncet, président** a rappelé que certains organisation professionnelles n'étaient pas favorables à la prise en charge des transports parisien par le conseil régional de l'Ile-de-France.

Il a considéré qu'à terme, la régionalisation de la SNCF pourrait créer une nouvelle dynamique en ce domaine.

La commission a ensuite émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux transports terrestres** dans le projet de loi de finances pour 1997, le groupe socialiste votant contre.

Puis, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Michel Souplet sur les crédits pour le commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 1997.**

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a commencé par exposer le contexte international. Il a rappelé que, en 1995, la croissance du produit intérieur brut (PIB) des six principaux pays de l'OCDE s'était effrité et qu'en dépit du dynamisme des pays émergents, la demande mondiale en produits manufacturés adressée à la France avait sensiblement ralenti.

Il a indiqué que le commerce mondial de marchandises avait crû de 8 % en volume en 1995, en retrait cependant par rapport aux 9,5 % de l'année précédente et que, en 1996, la croissance du commerce mondial serait également en léger repli.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a souligné qu'il consacrerait, dans son rapport écrit, un développement aux conséquences de la mondialisation de l'économie.

Evoquant un rapport consacré par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'interdépendance mondiale, qui traite la question des défis et opportunités pour les pays de l'OCDE face aux problèmes posés par la mondialisation, il s'est étonné de l'affirmation de l'OCDE selon laquelle les effets du commerce mondial sur l'emploi industriel resteraient modestes.

Il a ensuite brièvement exposé l'état d'avancement des négociations plurilatérales avec :

- dans le secteur des télécommunications, une prolongation des négociations, en raison de l'attitude des Etats-Unis, jusqu'au 15 février 1997 ;

- dans le secteur des transports maritimes, une suspension des négociations ;

- dans les services financiers, la conclusion d'un accord intérimaire entré en vigueur en septembre 1996, jusqu'à une date butoir fixée au 31 décembre 1997 ;

- dans le secteur audiovisuel, l'obtention d'une exception culturelle de fait ;

- s'agissant des règles en matière de services, des négociations en cours ;

- s'agissant de l'investissement, la négociation d'un accord multilatéral.

A cet égard, le rapporteur pour avis a précisé qu'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) était en cours de négociation au sein de l'OCDE qui devrait être conclu avant mai 1997. Toutefois, un élément fondamental était susceptible de ralentir, voire de suspendre, l'ensemble du processus, les Etats-Unis ne voulant pas évoquer les questions d'extraterritorialité dans cet accord, alors que l'ensemble des autres délégations souhaiteraient voir figurer dans l'accord des clauses interdisant le recours à des législations de portée extraterritoriale (type Helms-Burton). Conformément aux conclusions du Conseil européen des affaires générales du 15 juillet 1996, la France souhaitait que l'accord traite ces problèmes fondamentaux que sont la portée extraterritoriale de législations nationales et les " boycotts " décrétés à l'encontre d'Etats ou d'entreprises qui ne se mettraient pas en conformité avec ces législations.

Il a, par ailleurs, indiqué que la France admettait l'intérêt d'étendre par la suite l'AMI aux Etats non membres de l'OCDE, mais considérait que l'enceinte la

plus appropriée à l'établissement d'un cadre multilatéral élargi était l'organisation mondiale du commerce (OMC). Elle soutenait donc l'idée de lancer ces négociations lors de la prochaine conférence de l'OMC, les 9 et 13 décembre 1996.

Après avoir relevé le caractère positif du bilan des deux années de fonctionnement de l'OMC, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que son rapport écrit évoquerait l'impact des fluctuations des monnaies européennes sur le commerce extérieur français.

A cet égard, il a souligné que certains secteurs industriels étaient affectés par la sous-évaluation de certaines monnaies européennes -y compris en raison d'un effritement de leurs marchés extracommunautaires- et que les marchés agricoles connaissaient des bouleversements préjudiciables aux producteurs.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a ensuite retracé l'évolution de l'excédent commercial, la France ayant dégagé un excédent commercial record de 100,3 milliards de francs en 1995, contre 81,1 milliards l'année précédente.

Cette amélioration s'expliquait par une augmentation du solde agro-alimentaire, mais surtout du solde industriel civil.

L'excédent agro-alimentaire était passé de 44,6 à 50,8 milliards de francs, essentiellement grâce aux exportations de produits des industries agro-alimentaires, alors que le commerce extérieur agricole était beaucoup plus "tiré" par les produits bruts jusqu'en 1994. Le rapporteur pour avis s'est déclaré inquiet de la baisse des ventes de produits agricoles bruts.

Il a indiqué que le solde industriel, redevenu excédentaire en 1992 pour la première fois depuis 1986, s'était établi à 60,5 milliards de francs en 1995 (y compris le matériel militaire), contre 45,4 milliards de francs en 1994.



Après avoir relevé que l'analyse géographique du commerce extérieur français n'avait pas enregistré de bouleversements majeurs en 1995, il a souligné que les perspectives d'évolution de notre commerce extérieur pourraient être moins encourageantes en 1996 et 1997.

Il a jugé qu'il paraissait prématuré de conclure à un excédent commercial durable, d'autant que la France tendait à redéployer son commerce extérieur, mais avec un succès qui reste à confirmer, vers les économies émergentes à fort potentiel de croissance.

Exposant ensuite les axes principaux de la politique et du budget du commerce extérieur, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que le Gouvernement mettait en oeuvre une politique ambitieuse pour promouvoir le commerce extérieur français, portant sur la définition de pays d'action prioritaire pour notre commerce extérieur, sur une meilleure adaptation de notre réseau d'appui au commerce extérieur aux besoins des entreprises, ainsi que sur un véritable partenariat entre grandes et petites entreprises pour la prospection des marchés étrangers.

Il a précisé que le Gouvernement avait défini une liste de huit pays d'action prioritaire : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Corée, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Russie, avec l'objectif d'un triplement de nos parts de marché en Asie dans les dix ans à venir, se félicitant que la commission ait récemment envoyé une mission d'information dans deux d'entre eux.

Il a ensuite présenté la réforme des trois organismes d'appui au commerce extérieur : le centre français du commerce extérieur (CFCE), le comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) et l'agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM), qui devraient faire l'objet d'un regroupement, puis d'une fusion d'ici le 31 décembre 1998.

Fondée sur une analyse fine de la demande des entreprises, la réforme visait à créer une structure unique assu-

rant deux missions : l'information des entreprises sur les marchés étrangers et la promotion du savoir-faire des entreprises françaises à l'étranger.

Celle-ci s'accompagnerait d'un redéploiement du réseau des postes d'expansion économique, de façon à privilégier les pays émergents.

Après s'être félicité de la création de l'association " Partenariat France - Entreprises pour l'export " en mai 1996, destinée à permettre aux grandes entreprises françaises déjà implantées sur les marchés extérieurs de faire bénéficier les PME de leur expérience et de leur réseau à l'étranger, il a exposé le projet de budget pour 1997.

Il a indiqué que les crédits alloués à la direction des relations économiques extérieures (DREE) pour 1997 s'élèveraient à 1,254 milliards de francs, en réduction de 3 % par rapport au budget voté en 1996.

Il a souhaité que, dans le cadre de la réforme du service national, la procédure des coopérants du service national en entreprise (CSNE) puisse poursuivre son développement. Il a estimé qu'avec 1,7 million d'expatriés, la France était en décalage par rapport à ses partenaires, alors même qu'existait clairement une corrélation entre l'expatriation et les performances à l'étranger.

Les dotations correspondant au coût des procédures publiques d'aides à l'exportation s'élevaient à 2.997 millions de francs pour 1997, en baisse de 14,8 % par rapport au budget initial pour 1996.

Le rapporteur pour avis a regretté la baisse de 3,6 % des crédits en faveur de l'assurance prospection, mais s'est félicité des nouvelles mesures mises en oeuvre depuis le début de l'année à l'égard des PME en ce domaine.

Après avoir indiqué la reconduction des crédits prévus pour le CODEX, il a jugé que le niveau atteint aujourd'hui par la procédure devait cependant être considéré comme le seuil d'intervention en-dessous duquel les projets des

entreprises ne pourraient plus être aidés comme il convenait.

Il a exposé que le redressement des comptes de l'assurance crédit devrait se confirmer en 1996 et 1997 et que l'on évaluait le coût des procédures gérées par la BFCE pour le compte de l'Etat à 1 milliard de francs pour 1997.

Il a enfin indiqué que la baisse continue des moyens budgétaires et l'effet contraignant des règles de l'OCDE avaient conduit à élaborer une refonte de la procédure des protocoles financiers, dans le but de recentrer les interventions publiques et à introduire plus de souplesse dans les procédures de gestion. Elle comprenait deux volets :

- les procédures d'intervention en amont des projets étaient renforcées et regroupées dans un fonds d'aide aux études et au secteur privé (FASEP) qui financera, sous forme de dons ou d'avances remboursables, des études de faisabilité et des projets d'assistance technique ;

- une réserve " pays émergents " était destinée à financer ponctuellement des projets particulièrement stratégiques à l'aide de dons et prêts du Trésor.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a ensuite proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits qu'il venait de présenter.

A la suite de cet exposé, un large débat s'est instauré au sein de la commission.

**M. Jean Huchon** a constaté que la bonne santé du commerce extérieur de la France résultait certes de la progression de ses exportations, mais aussi d'une moindre augmentation de ses importations, liées à une réduction de la demande intérieure. **M. Michel Souplet** a partagé ce point de vue.

**M. Jean Huchon** s'est par ailleurs interrogé sur la restructuration du groupement d'intérêt économique (GIE) Airbus avec des perspectives de suppression d'emplois maintenues, alors même que venait d'être annoncée une commande d'avions très importante d'American Airlines.

**M. Jean François-Poncet, président**, a jugé que l'on pouvait retourner la question dans la mesure où il était nécessaire, pour prendre des marchés, d'offrir des prix compétitifs et donc de resserrer sa gestion. Evoquant cette commande, il s'est interrogé sur le problème du rapport entre le franc et le dollar, le premier étant prétendument surévalué et le second sous-évalué. Au vu des chiffres du commerce extérieur, il a estimé que le franc était en réalité probablement à sa juste valeur. Dans ces conditions, il a souligné les risques que comporterait l'application d'une nouvelle politique, qui, partant de cette idée fautive, s'accompagnerait d'une dévaluation du franc.

**M. Louis Althapé** a demandé quelle était la part des PME-PMI dans l'excédent commercial.

En réponse, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a relevé que leur taux d'exportation était inférieur à celui des grandes entreprises (9,8 % contre 13,5 %). Il a précisé que les 1.000 premières entreprises françaises réalisaient les deux-tiers du commerce extérieur français.

En répondant à **M. Paul Raoult**, qui relevait l'incertitude attachée aux statistiques du commerce extérieur, à la suite notamment des modifications apportées aux statistiques européennes, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, est convenu de ce manque de fiabilité des statistiques, tout en soulignant que le problème était moins aigu aujourd'hui qu'il y a deux ans. Il a, par ailleurs, indiqué que le commerce des départements d'outre-mer serait, à partir du 1er janvier 1997, intégré dans les statistiques de la métropole.

**M. Paul Raoult** s'est interrogé sur l'importance des délocalisations, en particulier, dans le secteur du textile.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a relevé que ce problème était amplifié par l'impact de la dévaluation de certaines monnaies européennes, particulièrement important dans les secteurs sensibles de la chaussure et du textile.

**M. Jean François-Poncet, président**, a jugé que le phénomène de délocalisation était encore marginal et que les émotions qu'il suscitait étaient disproportionnées par rapport à l'importance statistique du phénomène. Il a relevé que l'atonie de la demande intérieure incitait les entreprises à exporter.

Répondant à **M. Louis Althapé** qui s'interrogeait sur le mode de comptabilisation des ventes d'Airbus, **M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, et **M. Jean François-Poncet, président**, ont indiqué que ces ventes étaient imputées à due proportion de la participation de chacun des pays membre au GIE.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a confirmé qu'était comptabilisée comme importation, l'entrée de marchandises fabriquées à l'étranger et dont la marque était apposée en France.

Répondant à **M. Georges Berchet**, qui demandait comment pouvait être déterminée la valeur relative du franc par rapport au dollar, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé la théorie économique de la parité du pouvoir d'achat tout en soulignant les difficultés de calcul liées aux disparités de coût selon les biens et les services considérés entre les deux pays. Il a relevé qu'en réalité, les capitaux se portaient sur telle ou telle monnaie en fonction de la confiance que les opérateurs financiers pouvaient placer en elle, davantage qu'en fonction des différences de pouvoir d'achat.

Il a souligné que la composante financière l'emportait donc de plus en plus sur la composante commerciale. Il a cependant relevé que l'importance du déficit commercial n'était pas étrangère à l'opinion des experts financiers, l'important déficit commercial américain contribuant à expliquer la position des marchés financiers à l'égard du dollar. La question fondamentale se résumait dans la confiance que l'on pouvait ou non avoir dans une monnaie.

**M. Paul Raoult** a également souligné l'importance du niveau de la balance des paiements dans le jugement des experts financiers.

Soulignant que l'on vivait dans un monde financier fonctionnant dans l'instantanéité, **M. Jean François-Poncet, président**, a regretté que certains hommes politiques n'en aient pas conscience. Estimant que l'on pouvait critiquer le système, mais pas échapper à cette surveillance des marchés financiers mondiaux, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que la marge de manoeuvre des pays était en réalité très faible, d'où l'importance de la logique européenne, la marge de l'Europe étant un peu plus large que celle d'un pays isolé.

La commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 1997.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 6 novembre 1996 — Présidence de M. Xavier de Villepin, président** — Avant que la commission n'aborde l'examen de ses rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que, comme chaque année, la commission ne voterait sur les crédits du ministère de la défense, qu'après avoir entendu l'ensemble de ses rapporteurs pour avis. Il a également rappelé les principales **modifications des conditions d'examen du budget en séance publique** retenues par la Conférence des Présidents. Il a en particulier souligné :

- l'organisation de débats, notamment sur la défense et les affaires étrangères, avant la discussion budgétaire permettant de recentrer davantage cette dernière sur l'examen des crédits ;

- ensuite, le fait que les membres du Gouvernement n'interviendront plus qu'une seule fois, à la fin de la discussion de chaque fascicule budgétaire, pour répondre aux rapporteurs spéciaux, aux rapporteurs pour avis et aux intervenants ;

- enfin, s'agissant des rapporteurs pour avis, le fait qu'ils ne disposeront plus, en règle générale, que de cinq minutes de séance publique ; la commission ayant toutefois maintenu l'ensemble de ses rapports pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné qu'elle continuerait ainsi à examiner les budgets qui lui étaient soumis avec la même attention et la même précision que précédemment.

Puis, la commission a **examiné le rapport pour avis de M. Michel Alloncle, sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 (Gendarmerie)**.

**M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a d'abord indiqué que le projet de budget de la gendarmerie pour 1997 (21.318,6 millions de francs, soit une progression de 1,7 % par rapport à 1996) constituait la première traduction des orientations fixées par la loi de programmation militaire votée en juin dernier. Il a souligné que le renforcement du rôle de la gendarmerie dans les années à venir représentait pour l'arme une ambition aux vertus mobilisatrices autant qu'une gageure.

**M. Michel Alloncle** a relevé que l'accroissement des missions de la gendarmerie résultait d'une nécessité (notamment l'augmentation de 7,7 millions du nombre d'habitants dans les zones placées sous la responsabilité exclusive de la gendarmerie entre 1990 et 2015) et d'une volonté politique. A cet égard, il a estimé que la place de la gendarmerie dans la protection du territoire méritait d'être mieux définie. Il a relevé que, malgré une augmentation des effectifs, la gendarmerie ne pourrait se dispenser d'une réorganisation de ses unités et de ses activités. Il a souhaité que la restructuration des unités permette de renforcer les formations implantées dans les secteurs sensibles des banlieues et ne remette pas en cause le maillage territorial en zone rurale. Il a appelé de ses vœux une meilleure coopération entre la police et la gendarmerie. Enfin, le rapporteur pour avis a soulevé le problème posé par les activités accessoires de la gendarmerie telles que les transfèrements judiciaires et, à l'avenir, l'encadrement du rendez-vous citoyen qui pourrait mobiliser un millier de militaires de la gendarmerie au lieu des 240 prévus à l'origine.

Evoquant ensuite l'évolution des effectifs, **M. Michel Alloncle**, après avoir rappelé les trois orientations majeures arrêtées par la loi de programmation (une augmentation globale des effectifs, une amélioration du taux d'encadrement, la création d'un nouveau corps de soutien technique et administratif), s'est interrogé sur l'inconnue que constituait le recrutement à venir des gendarmes auxiliaires -dont les effectifs devraient passer de 12.000 à



16.000 d'ici à 2002- alors même que l'obligation du service national aura disparu. Il a souligné que l'incitation au volontariat reposerait sur la perspective d'une formation sérieuse, mais aussi d'une rémunération attrayante. Il a, à cet égard, noté que les évaluations avancées au moment de la loi de programmation, avaient dû être revues à la baisse et que, dans ces conditions, la direction générale de la gendarmerie nationale envisageait de faire prévaloir sur le volontariat un système d'engagement court de deux ans bénéficiant de la rémunération prévue initialement, de l'ordre de 5.000 francs par mois.

**M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, s'est inquiété par ailleurs des conditions dans lesquelles se déroulerait la rationalisation des emplois de soutien qui visait à redéployer sur le terrain les gendarmes affectés aujourd'hui à des tâches administratives ou techniques et à pourvoir les postes ainsi libérés par des civils et des militaires provenant des autres armées. Il a relevé que 4.500 postes étaient concernés d'ici l'année 2002 et que rien ne permettait de garantir, pour l'instant, l'adéquation entre les besoins de la gendarmerie et les qualifications disponibles.

Abordant enfin le problème des équipements de la gendarmerie, **M. Michel Alloncle** a relevé que les dépenses des titres V et VI augmenteraient de 0,6 % entre 1996 et 1997. Il a constaté que, si le programme de télécommunications Rubis bénéficiait d'une priorité et pourrait être achevé à l'échéance prévue en l'an 2000, l'ensemble des autres programmes se trouvait suspendu ou limité au strict renouvellement. Il a évoqué notamment les incertitudes que présentait la capacité de mobilité de la gendarmerie (renouvellement des blindés, des camionnettes et des fourgons-cars de la gendarmerie mobile, et des hélicoptères). Il a insisté également sur l'inadéquation de l'équipement des réserves et s'est inquiété des perspectives limitées de mise en chantier de logements pour la gendarmerie.

**M. Michel Alloncle** a conclu en relevant qu'il importait de préserver l'équilibre actuel entre les nécessités du service de la nation et les aspirations légitimes des personnels de la gendarmerie. Il a souhaité à cet égard que le processus de revalorisation initié par le protocole Durafour puisse être prolongé durablement par le programme de requalification adopté à la suite des recommandations du contrôleur général des armées Sandras. En rappelant que l'adhésion des personnels constituait une des clés du succès d'une réforme où se jouerait la sécurité de notre pays, le rapporteur pour avis a invité la commission à approuver le budget de la gendarmerie.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Philippe de Gaulle** s'est interrogé sur les attributions respectives de la gendarmerie mobile et de la gendarmerie départementale. Il a souhaité en outre que le rapporteur pour avis précise les conditions dans lesquelles seraient renouvelés les blindés de la gendarmerie. Il s'est enfin inquiété du rôle attribué à la gendarmerie en matière de recensement dans le nouveau cadre que poserait la réforme du service national.

**M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a indiqué que la gendarmerie mobile avait été de plus en plus sollicitée au cours des dernières années et que le nombre de jours de déplacements était passé de 170 à plus de 200 entre 1990 et 1995.

**M. Charles Pasqua** a précisé à cet égard que les forces de la gendarmerie mobile étaient utilisées en fonction des besoins en dehors même des zones de compétences de la gendarmerie départementale, comme l'avait d'ailleurs montré le plan Vigipirate. Il a souligné que les exigences d'une disponibilité croissante concernaient également les compagnies républicaines de sécurité.

**M. Michel Alloncle**, revenant sur le problème des véhicules de la gendarmerie, a rappelé les incertitudes que présentait encore la conception d'un blindé polyvalent et a insisté en particulier sur l'inadaptation des équipements

destinés aux réserves. **MM. Philippe de Gaulle et Charles Pasqua** ont souligné l'importance des blindés dans l'exercice des missions de la gendarmerie, qu'il s'agisse de la protection du territoire ou du maintien de l'ordre.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est demandé si l'augmentation de la population prévue dans les zones relevant de la gendarmerie s'inscrivait dans le cadre des orientations arrêtées en matière d'aménagement du territoire. **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** a insisté sur la nécessité de maintenir la pérennité du maillage territorial de la gendarmerie. Il a souhaité par ailleurs savoir si la suppression d'unités en zone rurale était prévue pour 1997.

**M. Michel Alloncle** a rappelé que la réorganisation des unités de la gendarmerie était commandée principalement par le souci de lutter contre la délinquance dans les banlieues. Il a indiqué que la présence de la gendarmerie en zone rurale serait préservée.

**M. André Rouvière** a souligné que la nouvelle organisation du service décidée en 1991 demeurerait mal comprise par la population. **M. Michel Alloncle** a précisé que cette réforme avait été revue en 1994 et que quatre aménagements lui avaient été apportés : le maintien d'un planton dans toutes les brigades territoriales, 24 h sur 24, la suppression de la notion de « brigade de veille », l'assouplissement des règles de renvoi vers les centres opérationnels de gendarmerie, enfin l'appel à la patrouille la plus proche du lieu où l'intervention est requise, quelle que soit par ailleurs la compétence territoriale de l'unité.

**M. Charles Pasqua** a souligné l'utilité et l'efficacité des modifications ainsi décidées. Il est convenu avec **MM. Michel Alloncle, rapporteur pour avis, André Rouvière et Charles-Henri de Cossé-Brissac**, que cette réforme, encore trop ignorée par nos concitoyens, méritait d'être mieux connue.

**M. Daniel Goulet**, après avoir souligné l'exigence de disponibilité qui s'imposait aux gendarmes, a souhaité que soient prises en compte les nécessités d'une existence familiale. Il a souligné à cet égard l'importance de l'habitat et regretté le désengagement de l'Etat dans ce domaine sans qu'un transfert de ressources au profit des collectivités locales puisse s'opérer.

**M. Michel Alloncle**, après avoir relevé que ces inquiétudes avaient été exprimées par des épouses des militaires de la gendarmerie, a évoqué les principaux programmes d'infrastructure envisagés pour l'année 1997, en soulignant toutefois qu'ils ne répondraient pas pleinement aux besoins prévisibles.

**M. Xavier de Villepin, président**, a enfin regretté que les contraintes de la maîtrise des dépenses publiques ne permettent pas de prendre la juste mesure du renouvellement indispensable du parc d'hélicoptères de la gendarmerie. Il a rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision ultérieure.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Nicolas About** sur le **projet de loi n° 26** (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux **mesures** en faveur du **personnel militaire** dans le cadre de la **professionnalisation des armées**.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a rappelé que la loi de programmation militaire 1997-2002 avait traduit, en effectifs, la future configuration de nos armées. Plus compactes, elles comprendront pour l'essentiel des soldats de métier pour des carrières plus courtes. Les civils y prendront une part plus importante et les jeunes du service national n'y occuperont qu'une place réduite.

Dans cette perspective, a souligné le rapporteur, le présent projet de loi avait pour objet de mettre en oeuvre des mesures permettant précisément, en dehors de toute loi de dégageant des cadres, d'encadrer sans heurts la

période de transition au cours de laquelle de nombreux postes d'officiers et de sous-officiers seront supprimés. Ainsi s'agissait-il d'abord d'encourager les départs : tel était l'objectif du pécule rénové ainsi que d'autres mesures financières d'incitation. Ensuite, le projet de loi instituait un dispositif de reconversion dans la vie civile active appelé à constituer un aspect essentiel de la carrière militaire en conditionnant la quantité et la qualité des recrutements futurs. Enfin, le projet de loi prévoyait diverses dispositions améliorant notamment les garanties juridiques dont bénéficient les militaires ou encore les modalités de calcul de la retraite de certains engagés.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a ensuite précisé le contexte de la réforme. Les effectifs totaux du ministère de la défense devraient passer, de 1996 à 2002, de 573.000 à 440.000, soit une perte de 133.000 emplois. Parallèlement, ce sont quelque 48.000 engagés volontaires supplémentaires que les armées devraient recruter en six ans. L'ensemble des armées devrait voir partir 267 officiers et 15.532 sous-officiers, l'armée de terre et l'armée de l'air devant apporter la plus forte contribution à cette déflation programmée.

Puis le rapporteur a souligné que la future armée professionnelle privilégierait les carrières courtes et que les futurs engagés militaires du rang ne séjourneraient sous l'uniforme que pour une durée moyenne de 8 à 11 ans. La carrière militaire devait dès lors être conçue comme un tout : une tâche militaire intéressante, une capacité de formation de qualité, enfin une préparation de longue main pour la reconversion dans la vie civile.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a ensuite rappelé les dispositions législatives existantes permettant d'inciter les militaires aux départs anticipés. Tout d'abord, les mesures à caractère financier : le pécule, concernant les seuls officiers, le pécule des ORSA (officiers de réserve en situation d'activité) et la retraite au grade supérieur, cette dernière mesure, créée à titre temporaire en 1975, étant par le présent projet de loi prorogée jusqu'au 31 décembre 2002. Les

dispositions statutaires ensuite, comme la disponibilité, le congé sans solde, le congé du personnel navigant ou le congé spécial. Enfin, le rapporteur a fait état des diverses modalités d'intégration dans la fonction publique au profit des militaires de carrière ; il a en particulier rappelé les possibilités d'intégration directe dans un corps de fonctionnaires, créées à titre temporaire par la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 et que le présent projet de loi tendait également à proroger jusqu'au 31 décembre 2002.

Puis le rapporteur a présenté aux commissaires les principales dispositions du projet de loi.

Le titre premier instituait ainsi, a indiqué **M. Nicolas About, rapporteur**, un nouveau pécule pour l'incitation au départ anticipé. Le bénéfice de ce pécule serait ouvert aux officiers et sous-officiers de carrière en position d'activité comptant respectivement plus de 25 et 15 ans de services militaires effectifs et se situant à plus de 3 ans de la limite d'âge de leur grade. Les modalités de calcul de ce pécule le rendraient d'autant plus attractif que le militaire serait éloigné de la limite d'âge de son grade : 45 mois de solde à 10 ans et plus, 14 mois à 3 ans, avec entre ces deux extrêmes des coefficients dégressifs. De même, son montant serait d'autant plus élevé qu'il serait sollicité en début de période de programmation : servi à taux plein en 1997 et 1998, il serait réduit de 10 % en 1999 et 2000 et de 20 % en 2001 et 2002. Enfin, le rapporteur a précisé les différents critères qui seraient appliqués aux demandes de pécule afin de contenir leur nombre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire disponible.

Le titre II du projet de loi, a rappelé le rapporteur, instituait par ailleurs un congé de conversion de six mois maximum qu'il serait possible de prolonger par un congé complémentaire de reconversion d'une durée maximum également de six mois. **M. Nicolas About, rapporteur**, a souligné l'importance d'un dispositif ambitieux de reconversion dans le contexte de carrière courte qui serait celui de l'armée de demain.

Enfin, le rapporteur a détaillé le contenu des principales mesures temporaires dont le projet de loi prorogeait la mise en oeuvre jusqu'au 31 décembre 2002 : loi n° 70-2 sur l'intégration dans la fonction publique, loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 sur les modalités du bénéfice d'une pension de retraite au grade supérieur.

A l'issue de cet exposé général, le rapporteur a répondu aux questions des commissaires.

Avec **M. Philippe de Gaulle**, le rapporteur a précisé la notion de « jeune du service national » : elle faisait référence à ceux qui seraient appelés dans l'avenir à effectuer un service militaire soit dans un cadre volontaire, soit dans un cadre obligatoire, selon ce que le Parlement déciderait à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi sur le service national.

**M. Nicolas About**, rapporteur, a rappelé à **M. Xavier de Villepin**, président, les principales modifications apportées à ce texte par l'Assemblée nationale. Outre divers amendements de précision ou à caractère rédactionnel, celle-ci avait notamment, aux articles 8 bis et 13, adopté des dispositions réaffirmant que les anciens militaires reconvertis dans une activité civile et ayant perdu involontairement cet emploi, pouvaient bénéficier, jusqu'à l'âge de soixante ans et sans restriction, des allocations de chômage.

Après avoir rappelé, à l'intention de **M. André Rouvière**, les modalités financières d'accompagnement des départs de personnels civils, qui ne faisaient pas l'objet du présent projet de loi, **M. Nicolas About**, rapporteur, a débattu avec **M. Jacques Genton** des difficultés que rencontraient parfois certains militaires de carrière dans l'exercice de leur seconde carrière dans le secteur civil. **M. Jacques Genton** a rappelé la proposition de loi votée par le Sénat à ce sujet il y a une dizaine d'années et souligné la très grande inquiétude qui continuait d'être ressentie à cet égard par les retraités militaires.

Puis, la commission a examiné les articles du projet de loi.

A l'article premier, instituant un nouveau pécule d'incitation au départ anticipé, la commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à clarifier la rédaction de l'article. La nouvelle formulation permet notamment d'inscrire, dès le début de l'article, l'objet du dispositif proposé, à savoir la création, à titre provisoire, d'un pécule. La nouvelle rédaction intègre par ailleurs la précision votée par l'Assemblée nationale sur la qualification et la finalité du pécule, à savoir l'incitation au départ anticipé. La commission a adopté l'article premier ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 2 concernant les modalités de calcul du pécule.

Après avoir maintenu la suppression de l'article 3, votée par l'Assemblée nationale, qui prévoyait une réduction du pécule servi aux militaires bénéficiant du congé de reconversion, la commission a adopté sans modification l'article 4 prévoyant l'attribution d'un pécule partiel pour les officiers bénéficiant d'une pension de retraite au grade supérieur.

L'article 5, édictant une incompatibilité entre le bénéfice du pécule et l'exercice d'un emploi public, a été adopté sans modification par la commission.

Au titre II du projet de loi, la commission a adopté un amendement du rapporteur créant un article additionnel avant l'article 6 et tendant à insérer, dans le statut général des militaires, un chapitre V nouveau intitulé « Reconversion ». Cet amendement avait pour objet de traduire clairement et de façon visible, dans le texte de base concernant la vie militaire que constitue le statut général, l'importance de la reconversion dans le déroulement du métier militaire, que celui-ci relève de la carrière ou du contrat. Ce chapitre nouveau comporterait deux articles : le premier article consacrerait dans la loi les actions d'évaluation et d'orientation professionnelle dont les militaires



peuvent bénéficier pendant leur service dans les armées. Le second article viserait les périodes de reconversion qui, à la fin du métier militaire, sous la forme de deux types de congé -reconversion et complémentaire de reconversion-pourraient atteindre un maximum de douze mois.

A l'article 6 précisant le régime du congé de reconversion et celui du congé complémentaire de reconversion, la commission a tout d'abord adopté deux amendements rédactionnels précisant la situation du militaire à l'issue respectivement du congé de reconversion et du congé complémentaire de reconversion.

La commission a ensuite adopté un troisième amendement à cet article tendant, par souci de cohérence avec le dispositif de reconversion, à porter de deux à six mois le délai de préavis avant la dénonciation d'un contrat d'engagement.

Puis la commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 7 prorogeant jusqu'au 31 décembre 2002 les mesures de reclassement d'officiers et de sous-officiers dans des emplois publics civils institués par la loi n° 70-2 du 2 janvier 1970 et qui devaient arriver à échéance le 31 décembre 1998.

Au titre III portant dispositions diverses, la commission a adopté sans modification l'article 8 concernant la protection juridique des militaires. Cet article faisait application aux militaires des dispositions de portée générale de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence dont bénéficient déjà les élus locaux et les fonctionnaires civils.

Puis la commission a adopté l'article 8 bis nouveau introduit par l'Assemblée nationale rappelant la spécificité de la pension militaire de retraite. Cette insertion trouvait son origine dans une délibération de la commission nationale paritaire de l'UNEDIC aux termes de laquelle le montant de l'allocation servie à un chômeur bénéficiant d'un

avantage vieillesse ou d'une pension militaire de retraite pourrait être réduit en fonction de l'âge de l'intéressé. L'objectif de l'article additionnel était donc d'étendre la possibilité du cumul intégral jusqu'à soixante ans, âge fixé par la loi pour bénéficier d'une pension du régime général, de la pension de retraite, d'une part, et de l'allocation chômage à taux plein d'autre part, afin d'écartier toute discrimination à l'égard des militaires retraités en matière d'allocations de chômage.

L'article 9 créant une possibilité de renonciation à la solde de réforme pour les militaires non officiers ayant moins de cinq ans de services dans les armées a été adopté sans modification par la commission. En effet, le bénéfice de la solde de réforme pour ces militaires, réformés définitivement pour infirmité imputable au service, les empêchait de faire valider, en vue de leur pension du régime général de retraite, le temps passé dans les armées.

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 10 et 11 précisant les conditions de mise en oeuvre de l'article 9.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 12 prorogeant les dispositions relatives à la retraite au grade supérieur et au congé spécial des officiers, instituées par les articles 5, 6 et 7 de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975.

La commission a ensuite adopté un amendement du rapporteur créant un article additionnel après l'article 12 et instituant une possibilité de retraite au grade supérieur pour certains sous-officiers. Le rapporteur a rappelé que les sous-officiers, dont certains corps et grades connaissaient depuis plusieurs années une situation de sureffectif, ne bénéficiaient pas d'une mesure comparable à celle proposée aux officiers en application de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1975. Le rapporteur a précisé que la contrainte budgétaire ne permettait pas d'associer au bénéfice de cette mesure celui du cinquième du pécule que l'article 4 du présent projet accordait aux officiers. Cette

disposition s'inscrivait toutefois, aux yeux du rapporteur, dans une démarche d'équité pour les sous-officiers et permettrait aux armées, au-delà même de la période couverte par la programmation, de bénéficier d'un outil efficace de gestion.

Enfin, après avoir adopté sans modification les articles 13 et 14 du projet de loi, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi modifié** par les amendements présentés par le rapporteur. **M. Jean-Luc Bécart** a indiqué que le groupe communiste ne pouvait approuver le texte proposé, par cohérence avec son opposition à la professionnalisation de nos forces armées.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 5 novembre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé à l'audition de **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, accompagné de M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale** sur les crédits de son département ministériel pour 1997, consacrés aux affaires sociales et à la santé.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a tout d'abord souligné que le projet de budget pour 1997 des affaires sociales et de la santé d'un montant de 69,5 milliards de francs était " un bon budget " qui donnerait les moyens de conduire la politique de santé et les politiques sociales voulues par le ministère.

Il a souligné que les crédits progressaient cette année d'un peu plus de 2 milliards de francs en estimant que cette hausse significative traduisait la priorité que le Gouvernement attachait à la santé publique et au renforcement de la cohésion sociale.

Il a tout d'abord présenté le budget de l'action sociale et de la solidarité en indiquant que les crédits s'élevaient à 61,4 milliards de francs en 1997, soit une progression de 3,7 % par rapport à 1996. Il a souligné que la première priorité de ce budget était l'accroissement des crédits en faveur des dispositifs de lutte contre l'exclusion et de renforcement de la cohésion sociale.

Il a indiqué que les crédits relatifs au revenu minimum d'insertion (RMI) progressaient de 5,3 % et qu'ils constituaient le premier poste de dépenses du budget. Il a estimé que cette progression des crédits permettrait, sans modifier les conditions d'attribution et en mobilisant de manière accrue les moyens locaux de contrôle, de faire face à la croissance éventuelle du nombre de bénéficiaires. Il a considéré que la mise en oeuvre du projet de loi de renfor-

cement de la cohésion sociale permettrait aux allocataires du RMI de bénéficier dès le second semestre de 1997 d'une politique d'insertion professionnelle plus vigoureuse.

Il a constaté en second lieu que les crédits relatifs aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) progresseraient de 5,6 %, soit un doublement de l'effort réalisé en 1995 et en 1996 afin de financer la création de 1.000 places nouvelles en 1997.

Il a précisé que les crédits des programmes d'action sociale de l'Etat consacrés à la lutte contre l'exclusion et à l'accueil d'urgence des sans-abri augmentaient de 6 % pour atteindre près d'un milliard de francs et que les crédits déconcentrés relatifs à la prise en charge de l'urgence sociale progressaient de 100 millions de francs.

Enfin, il s'est félicité de l'augmentation de 10 % des effectifs d'éducatrices et d'assistantes sociales qui permettait la mise en place de 13 millions de francs de mesures nouvelles.

Il a ensuite évoqué la seconde priorité du projet de budget relative à l'accentuation de l'effort en faveur des personnes handicapées. Il a rappelé que la politique en faveur des personnes handicapées s'inscrivait dans la ligne du discours prononcé en juillet 1995, à Bort-les-Orgues, par le Président de la République et qu'elle visait de manière prioritaire l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs handicapés dans le droit fil de la loi d'orientation du 30 juin 1975.

Il a indiqué que le budget permettrait de créer 2.000 places nouvelles de centres d'aide par le travail (CAT), pour un montant total de 135 millions de francs, qui viendrait s'ajouter aux 84.300 places autorisées à ce jour afin notamment de contribuer à résorber les effectifs de jeunes adultes maintenus dans les établissements d'éducation spéciale au titre de l'amendement " Creton ".

Il a mis l'accent par ailleurs sur la revalorisation de 7,2 % des crédits de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui représentera 1,5 milliard de francs en 1997.

Pour conclure, il a souligné la progression très importante, de l'ordre de 18 %, des crédits inscrits pour financer les associations gérant les mesures de tutelle et de curatelle d'Etat dans le cadre de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, ainsi que des crédits ouverts pour l'aide médicale à la charge de l'Etat, en hausse de 17 %, afin d'éviter tout report de charges entraînant des retards de paiement préjudiciables aux acteurs du système de santé et d'améliorer l'accès aux soins des plus démunis.

Puis, **M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale**, a présenté le projet de budget de la section " santé publique et services communs " .

Il a indiqué que les crédits de cette section s'élevaient à 8,1 milliards de francs pour 1997, soit environ 3 milliards de francs pour la santé et 5 milliards de francs pour les crédits de fonctionnement de l'administration sanitaire et sociale.

**M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale**, a d'abord évoqué les crédits de la santé, qui s'accroissent de 4,5% à structure constante, progression qui témoigne de l'importance accordée par le Gouvernement à la santé publique. Des moyens très importants ont été concentrés sur trois priorités.

La première priorité est l'amélioration de la protection sanitaire, c'est-à-dire le renforcement de la veille sanitaire et de la sécurité sanitaire. Ainsi, le réseau national de santé publique verra sa dotation augmenter de 50%. La vaccination des détenus contre l'hépatite B bénéficiera de 11,4 millions de francs de mesures nouvelles, et les crédits du ministère destinés à améliorer la prise en charge sanitaire des personnes démunies progresseront de 20,4 millions de francs en 1996 à 44,4 millions de francs en 1997.

La deuxième priorité est le renforcement de la lutte contre les fléaux sanitaires et les dépendances. Ainsi, les crédits consacrés à la lutte contre le Sida augmentent de

5,3%, ceux de la lutte contre la toxicomanie de 8,5% et les crédits consacrés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme sont stabilisés.

La troisième priorité réside dans la mise en oeuvre des réformes structurelles du système de santé, avec l'ouverture de crédits destinés aux nouvelles institutions que sont l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé et les agences régionales de l'hospitalisation.

Evoquant ensuite les crédits de l'administration sanitaire et sociale, **M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale**, a indiqué qu'ils étaient stabilisés à 5 milliards de francs. Si l'administration sanitaire et sociale contribue à l'effort général de diminution de l'emploi public par la suppression nette de 100 postes budgétaires, les moyens des services déconcentrés sont accrus de 30 millions de francs.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur les réformes envisagées par le ministre pour mieux maîtriser la forte augmentation des dépenses de personnel dans le secteur social et médico-social sous l'effet du glissement vieillissement-technicité (GVT), des mesures catégorielles et des conventions collectives, sur l'utilité de l'application d'un taux directeur aux enveloppes budgétaires des institutions sociales et médico-sociales, sur l'origine de l'augmentation du coût unitaire des places de CAT, sur les mesures prévues pour améliorer l'insertion des travailleurs handicapés en milieu ordinaire et sur les risques de fraude ou d'erreurs dans l'attribution du RMI évalué à 2 milliards de francs pour la Cour des Comptes en 1995.

En réponse, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a apporté les précisions suivantes :

S'agissant des dépenses de personnel dans le secteur social, il a constaté que l'application des conventions collectives répercutait en pratique les mesures salariales intéressant la fonction publique, mais aussi les mesures

catégorielles résultant des différents protocoles passés dans l'ensemble des institutions sociales et médico-sociales. Il a rappelé que les instructions budgétaires adressées aux préfets admettaient un taux moyen de GVT de 0,8 % et, qu'au-delà de ce taux, il appartenait aux établissements de dégager par leurs moyens, ou par négociation avec l'autorité de tutelle locale, les marges permettant de faire face à des GVT atypiques.

Il a précisé qu'avait été mise en place une politique de refus des avenants en matière salariale qui ne trouveraient pas leur financement dans les marges ouvertes par le taux directeur de l'exercice.

S'agissant de l'encadrement des dépenses, il a souligné que le secteur social et médico-social ne pouvait pas faire exception au principe de l'encadrement des dépenses par des enveloppes opposables auxquelles s'applique un taux directeur de croissance des dépenses et a estimé que les décisions budgétaires de l'Etat ne pouvaient être prises sous la menace constante d'une remise en cause par le juge.

Néanmoins, il a précisé que le principe de l'opposabilité des enveloppes budgétaires devrait figurer dans la réforme de la loi du 15 juin 1975 après la mise au point d'outils fins d'allocation des ressources.

Concernant les places de CAT, il a constaté que le montant du coût unitaire pour la place de CAT retenu dans le projet de budget pour 1997 ne traduisait pas de dérive en 1997 par rapport au coût moyen constaté en 1995 et a rappelé que, de 1989 à 1995, le coût moyen en francs constants de la place de CAT avait connu une augmentation de 5 % alors que le SMIC progressait de 24 % sur la période.

Il a souligné que le coût à la place des CAT connaissait une progression mesurée qu'enregistrait l'impact inévitable mais contenu des évolutions salariales, compte tenu des consignes de rigueur du financeur public.



Concernant la fraude au RMI, il a souligné que les estimations du rapport de la Cour des Comptes en 1995 étaient antérieures à la mise en place des procédures de contrôle par croisement de fichiers informatiques.

Il a estimé que les indus ne devaient plus représenter que 1,2 milliard de francs en 1996 dont les trois quarts au demeurant étaient récupérés ou compensés, en soulignant que les indus ne pouvaient toujours être assimilés à des fraudes.

Il a souligné que le RMI était une prestation plus contrôlée que les autres par les agents des caisses d'allocations familiales (CAF) et que des progrès pourraient vraisemblablement être encore obtenus dans le cadre de la réforme des commissions locales d'insertion (CLI) prévue par l'avant-projet de loi de cohésion sociale.

Concernant l'insertion des travailleurs handicapés en milieu ordinaire, il a souligné que la garantie de ressource était un mécanisme essentiel pour assurer cette insertion en estimant que des progrès pourraient être recherchés en matière d'insertion des handicapés dans la fonction publique.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a demandé au ministre si le réengagement de l'Etat dans la lutte antituberculeuse prévu dans l'avant-projet de loi sur la cohésion sociale correspondrait à un allègement des charges pour les départements. Il a regretté la stabilisation des crédits de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme. Faisant référence aux priorités définies par la conférence nationale de la santé, il s'est inquiété de l'ampleur des crédits destinés à l'amélioration de la lutte contre le cancer et à la prévention des suicides. Remarquant que la ligne budgétaire correspondant au financement de l'agence pour le développement de l'évaluation médicale disparaissait dans le budget pour 1997, il a demandé s'il était réaliste de prévoir l'installation au 1er janvier 1997 de l'agence nationale d'accréditation en santé, qui prendra le relais de cet organisme. Enfin, il l'a interrogé sur les mesures que prendrait

le Gouvernement afin de favoriser une " remédicalisation " des hôpitaux publics dans lesquels un grand nombre de postes de praticiens hospitaliers était vacant.

Répondant au rapporteur pour avis, **M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale**, a indiqué que le réengagement de l'Etat dans la prévention anti-tuberculeuse devait être neutre sur le plan financier. Il a reconnu que l'institution d'une assurance maladie universelle aurait des conséquences sur l'aide médicale, et a porté à la connaissance de la commission l'existence d'une mission d'étude consacrée à ce sujet.

Evoquant la lutte contre le cancer, il a fait référence à l'augmentation des moyens alloués au comité français d'éducation pour la santé et au renforcement de la cellule chargée du cancer à la direction générale de la santé. Il a indiqué qu'une partie des 21 millions de francs affectés aux programmes régionaux de santé serait consacrée à la prévention des suicides et à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme.

Il a estimé réaliste de prévoir une installation rapide de l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé, mais a reconnu qu'il faudrait gérer une période de transition.

Il a fait siens les propos du rapporteur pour avis concernant les postes vacants de praticiens hospitaliers.

**M. Paul Blanc** s'est interrogé sur la prise en charge des travailleurs handicapés âgés et sur la mise en oeuvre du principe de la transformation du RMI en un " revenu minimum d'activité ".

**M. François Autain** a demandé au ministre s'il n'était pas paradoxal que les crédits budgétaires de la lutte contre l'alcoolisme ne progressent pas alors que les taxes sur les alcools sont relevées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il l'a également interrogé sur les accidents domestiques.

**M. Jean Madelain** s'est interrogé sur l'accueil des handicapés adultes qui ne sont pas aptes à s'intégrer en milieu protégé et sur les mesures envisagées à l'issue de l'achèvement du programme triennal de construction de maisons d'accueil spécialisées (MAS) et de foyers à double tarification.

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur les mesures prises pour renforcer le rôle des maires et des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans l'attribution du RMI, sur l'estimation du nombre de places de soins infirmiers à domicile qui seraient dégagées dans le cadre de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, sur la réforme de la double tarification et sur la réalisation de l'objectif de suppression de 60.000 lits d'hôpitaux excédentaires.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a constaté que le secteur associatif rencontrait parfois des difficultés à assumer les augmentations des dépenses salariales. Elle a regretté que les associations qui mettaient en oeuvre des expériences novatrices, telles que les appartements thérapeutiques ou la mise en place de " réseaux ville-hôpital ", se retournent essentiellement vers les collectivités locales pour obtenir les financements en complément de l'Etat. Elle a regretté que la lutte contre l'alcoolisme soit en bien des cas essentiellement orientée vers une prise en charge psychiatrique, qui n'est pas toujours la seule adaptée. Elle a souhaité qu'une période de neutralisation soit mise en place pour que les titulaires du RMI puissent continuer à bénéficier de cette prestation au cours des premiers mois de la reprise d'une activité salariée.

**M. Claude Huriet** s'est interrogé sur les difficultés d'hébergement des handicapés mentaux âgés, sur la baisse des crédits relatifs aux objecteurs de conscience, sur la sous-médicalisation des hôpitaux publics et sur la mise en cohérence du projet de loi de finances et du projet de loi de financement. Il a demandé au ministre quelles mesures il comptait prendre en faveur des médecins étrangers exerçant à l'hôpital.

**M. Charles Descours** a fait sienne la question de M. Claude Huriet sur les médecins étrangers. Il a interrogé le ministre sur l'importance des infections nosocomiales et sur les maladies iatrogènes. Il a rappelé que, malgré le vote des parlementaires intervenu au sujet des buvettes dans les stades, le Gouvernement avait pris au cours de l'été une mesure réglementaire allant en sens contraire.

**M. Alain Gournac** s'est interrogé sur l'accroissement des dépenses au titre de l'aide médicale sur le RMI à travers la carte santé en mettant l'accent sur la nécessité de mettre en oeuvre l'obligation alimentaire. Il s'est interrogé sur l'augmentation des crédits destinés aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) dans le contexte créé par la mise en oeuvre de la loi sur la dépendance des personnes âgées.

**M. Bernard Seillier** s'est interrogé sur la diminution des crédits de formation pour les intervenants à domicile.

En réponse, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a apporté les précisions suivantes :

- s'agissant de la prise en charge des handicapés mentaux âgés, il a précisé que le Gouvernement avait commandé une étude à Mme Geneviève Laroque, présidente de la fondation nationale de gérontologie, sur cette question afin de dégager les réponses spécifiques les plus adéquates et il a estimé que ce dossier devrait être traité dans le cadre de la révision de la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales afin notamment d'améliorer et de clarifier les règles du jeu entre l'Etat et les collectivités locales ;

- concernant la notion de " revenu minimum d'activité ", il a indiqué que dans le cadre de l'avant-projet de loi de cohésion sociale, le Gouvernement proposerait aux bénéficiaires de minima sociaux des contrats d'initiative locale (CIL) réservés aux employeurs publics et aux asso-

ciations à but non lucratif qui s'inscriraient dans une logique d'activation des dépenses passives ;

- s'agissant des handicapés qui ne peuvent être accueillis en milieu protégé, il a estimé que leur cas pourrait être traité dans le cadre de la réforme de la loi de 1975 en mettant l'accent sur les aspects sanitaires ;

- concernant le RMI, il a souligné que le projet de loi de cohésion sociale aurait pour objectif de permettre une gestion plus décentralisée de cette prestation en réformant notamment les commissions d'attribution dont il a souligné qu'elle devrait disposer d'un véritable relais communal ;

- s'agissant de la dépendance des personnes âgées, il a estimé à 2.000 le nombre de places d'infirmiers à domicile qui seraient financées par le Gouvernement ;

- concernant la reprise d'une activité par les titulaires du RMI, il a précisé qu'en cas d'activité temporaire, la règle dite " de l'intéressement " permettait d'éviter les à-coups dans le versement de la prestation maintenue pendant trois mois en soulignant qu'il souhaitait donner plus de publicité à cette mesure qui concernerait actuellement 100.000 personnes ;

- s'agissant des crédits relatifs aux objecteurs de conscience, il a précisé que l'économie de 98 millions de francs prévue dans le projet de loi de finances pour 1997 était due à la décélération du nombre de jeunes appelés qui demandent à bénéficier de ce statut dans la perspective de la réforme prochaine du service national, ainsi qu'au souhait du Gouvernement de rendre plus équilibré le partage de la charge financière entre l'Etat et les associations ;

- s'agissant de l'aide médicale gratuite pour les titulaires de RMI, il a estimé regrettable que l'attribution de la carte santé soit conditionnée par l'attribution de cette prestation tout en soulignant que ce problème devrait être résolu dans le cadre de la loi sur l'assurance maladie universelle ;

- concernant les COTOREP, il a précisé que les crédits étaient augmentés de 10 % pour assurer la prise en charge des vacances médicales qui font actuellement l'objet de retards de remboursement importants ;

- s'agissant de l'aide à domicile, il a estimé que le financement de la formation qui avait été assuré à titre exceptionnel par l'Etat relevait en principe de la responsabilité des collectivités locales.

**M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat chargé de la santé et de la sécurité sociale**, a ensuite répondu aux orateurs sur les crédits de la santé. Il a estimé qu'il n'y avait pas d'incohérence entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement au sujet de l'alcool et qu'une prise en charge psychiatrique n'était pas toujours adaptée pour répondre à tous les problèmes rencontrés par les personnes alcooliques. Il a indiqué que la politique du Gouvernement visait à réduire de 20% en trois ans le nombre des accidents domestiques. Evoquant les restructurations hospitalières, il a affirmé que la notion de lit n'était pas la plus adaptée pour apprécier l'état de l'offre hospitalière. Evoquant la situation des médecins étrangers, il a estimé qu'il conviendrait de prendre des mesures afin que des médecins étrangers ne se voient pas refuser l'accès au concours de praticien adjoint contractuel au motif, par exemple, d'un défaut de présentation de l'original de leur diplôme alors qu'ils bénéficient du statut de réfugié. Il a enfin annoncé la mise en oeuvre d'un second plan de lutte contre les infections nosocomiales.

Puis la commission a entendu les **ministres** sur le **projet de loi n° 61 (1996-1997) relatif au financement de la sécurité sociale pour 1997**.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a d'abord présenté les principales orientations du projet de loi de financement sur la sécurité sociale.

Il a indiqué que le projet de loi avait été élaboré à partir des prévisions tendanciennes des comptes sociaux établis par la commission des comptes de la sécurité sociale. Ils font apparaître que le déficit du régime général baissera d'un montant de l'ordre de 15 milliards de francs en 1996 par rapport à 1995, que la progression des dépenses de prestations sociales s'est infléchie cette année et que les dispositions de la loi famille de 1994 s'avèrent bien plus coûteuses que prévues. Dans le même temps, les prestations de retraite continuent de croître à un rythme rapide.

**M. Jacques Barrot** a présenté les trois points principaux du projet de loi de financement : la fixation d'un objectif national d'assurance maladie, la prise en compte des priorités dégagées par la conférence nationale de santé et la réforme du financement de l'assurance maladie.

Il a estimé qu'avec 600,2 milliards de francs, il était possible d'assurer à tous les Français des soins de qualité, sans aucun rationnement mais en recherchant à tout moment et à tous les niveaux le juste soin.

Il a évoqué plusieurs priorités définies par la conférence nationale de santé, notamment la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme et la réduction des inégalités régionales en matière d'offre de soins. Il en a été tenu compte dans l'élaboration du projet de loi de financement.

Il a indiqué que l'élargissement de l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) qui serait mis en oeuvre en 1997 permettrait de faire contribuer les revenus du capital au financement de la sécurité sociale en fonction de ce qu'ils représentent réellement dans les revenus des ménages.

Enfin, **M. Jacques Barrot** a évoqué les mesures d'économie ou de financement prévues par le projet de loi qui contribueront à ramener le déficit du régime général de 51,5 milliards de francs cette année à 30,4 milliards en 1997.

**M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale**, a rappelé que pendant cin-

quante ans, les questions de sécurité sociale et de santé avaient été traitées séparément. Il a souligné l'importance de la réconciliation entre sécurité sociale et santé qui est favorisée par le projet de loi de financement.

Il a indiqué que la conférence nationale de santé avait dû se réunir très tard et qu'il fallait considérer que l'année 1996 était de ce point de vue une année de transition. En effet, la conférence se réunira l'an prochain dès le mois de juin, à une date qui permettra au Gouvernement et au Parlement de mieux tenir compte de ses conclusions.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a estimé qu'il n'était pas bon de focaliser l'attention sur le seul déficit de l'assurance maladie. Il a demandé au ministre de chiffrer le déficit supplémentaire résultant des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, d'évaluer les conséquences du retrait de l'article 6 sur l'assujettissement des travailleurs frontaliers à la CSG et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), de préciser les modalités du financement du solde cumulé du régime général. Il lui a aussi demandé si la déductibilité de la CSG lui paraissait justifiée et s'il n'eût pas été préférable d'harmoniser les assiettes de la CSG et de la CRDS. Il a interrogé le ministre sur la réforme des cotisations patronales.

Evoquant l'assurance maladie, il a interrogé le ministre sur le carnet de santé, la médicalisation de l'objectif des dépenses d'assurance maladie, sur la politique de maîtrise des dépenses de santé applicable aux cliniques privées et sur les mesures nouvelles en faveur de la fonction publique hospitalière qui viendront s'ajouter aux charges des hôpitaux.

Ensuite, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a demandé à M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, de combien seraient augmentées les prestations familiales au 1er janvier 1997. Il a souhaité connaître quelles pouvaient être les raisons qui expliquaient la mauvaise évaluation de l'impact financier



de la loi relative à la famille et le sentiment du Gouvernement quant aux critiques adressées par la Cour des Comptes concernant les aides à l'accueil de la petite enfance. Il s'est inquiété des conséquences sur les formules d'accueil collectif de l'accroissement très significatif des aides aux modes de garde individuels.

De même, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, s'est interrogé sur les risques d'exclusion des personnes peu aisées des dispositifs d'aide au logement dans le cadre de la réforme de ces derniers et sur les conditions d'entrée en vigueur, au 1er janvier 1997, de ladite réforme. Il s'est enquis du bilan de la conférence de la famille à laquelle il aurait souhaité que les parlementaires soient davantage associés et a remarqué qu'il aurait été plus expédient que le Parlement puisse disposer des rapports élaborés par les différents groupes de travail constitués à l'issue de cette conférence avant d'examiner le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Puis, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a demandé à M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, de combien seraient augmentées les pensions de vieillesse au 1er janvier 1997 et si l'effet dit " Chamard " serait intégralement appliqué. Il a souhaité connaître l'état d'avancement des textes réglementaires devant permettre de mettre en oeuvre, dès le 1er janvier 1997, la prestation spécifique dépendance créée par la proposition de loi sénatoriale.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, s'est interrogé sur le calendrier relatif à la proposition de loi sur l'épargne-retraite -texte dans lequel il aurait souhaité voir incluse une disposition identique à celle présentée par M. Jean Chérioux dans le cadre de la proposition de loi relative à la prestation spécifique dépendance et ayant trait aux contrats d'assurance dépendance-ainsi que sur le contenu des propositions du Gouvernement concernant celle-ci. Il a également souhaité connaître l'avis du Gouvernement sur les modalités à retenir afin de permettre aux retraités de mieux faire

entendre leur voix ainsi que sur les conclusions du rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale relatif au régime de retraite des fonctionnaires dit rapport " de Courson " .

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, s'est demandé, enfin, si la loi du 22 juillet 1993 serait suffisante pour rééquilibrer à moyen et long termes la branche vieillesse du régime général.

Répondant à M. Charles Descours, rapporteur, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a estimé que le manque à gagner pour les régimes résultant de la diminution, par l'Assemblée nationale, des droits sur les alcools s'établissait à 650 millions de francs et à 300 millions de francs pour la CSG applicable aux casinos.

S'agissant du taux directeur qui pourrait être applicable au secteur médico-social, il a souhaité que soit prise en compte la réforme de la loi de 1975 qui doit prochainement intervenir.

En ce qui concerne le carnet de santé, il a rappelé que celui-ci avait avant tout un objectif pédagogique.

S'agissant de la déductibilité, il a estimé qu'elle résultait de la substitution de la CSG à la cotisation sociale d'assurance maladie et qu'une évolution était également possible pour la CSG affectée aux branches famille et vieillesse.

S'agissant des frontaliers, il a précisé que le retrait de l'article les assujettissant à la CSG n'aurait aucune incidence financière sur le produit de cette contribution car il n'avait pas été pris en compte.

Le ministre a indiqué que le processus conventionnel de maîtrise de dépenses des cliniques privées se poursuivrait et que les agences régionales d'hospitalisation concluraient des contrats avec chaque clinique privée. Les enveloppes régionales de l'hospitalisation comprendront

une provision destinée à gager les mesures prises en faveur de la fonction publique hospitalière.

Il a indiqué qu'il avait confié une mission à M. Jean-François Chadelat, chargé d'étudier la réforme des cotisations patronales, la difficile réforme des cotisations patronales.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a indiqué qu'il n'existait pas de désaccord entre son ministère et la caisse nationale d'assurance maladie.

En réponse à M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a reconnu que les effets de la loi relative à la famille auraient dû être évalués plus précisément et qu'il ne serait plus possible, désormais, de mettre en oeuvre des dispositions sans disposer du financement correspondant, tout en estimant que ces dispositions hautement familiales étaient tout à fait positives.

S'agissant de la conférence de la famille, dont il a rappelé que la coordination des travaux avait été confiée à Mme Hélène Gisserot, il a mentionné que les rapports des différents groupes de travail seraient remis au début du mois de décembre. Il a estimé que le travail accompli par lesdits groupes était sérieux et solide et a souligné l'apport du mouvement familial. Il a précisé que la réforme des aides au logement ferait l'objet d'une large concertation y compris avec les parlementaires.

En réponse à M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse, **M. Jacques Barrot** a estimé que, dans la mesure où les retraités seraient déjà assez sollicités, il ne convenait pas de pousser la logique de l'effet dit "Chamard" jusqu'à son terme.

S'agissant de l'épargne-retraite, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a précisé que, eu égard à ses fonctions, il ne souhaitait pas que l'assiette des cotisations soit réduite par une exonération supplémentaire. Concernant l'accroissement de la repré-

sentation des retraités, il a rappelé que ces derniers figuraient déjà dans les conseils d'administration des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) et dans les caisses primaires au titre des personnalités qualifiées. Soulignant l'accroissement du nombre des personnes âgées, il a également mentionné l'initiative du Président de la République concernant la représentation des retraités au sein du Conseil économique et social.

S'agissant de la question des retraites dans la fonction publique, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a remarqué que celle-ci demandait à être examinée de manière approfondie. Quant à la loi du 22 juillet 1993, il a estimé que, montant lentement en puissance, elle n'avait pas encore produit tous ses effets, et a mentionné l'exemple allemand où l'âge de la retraite était progressivement prolongé pour atteindre l'âge de 65 ans.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a évoqué la nécessité d'un plafonnement des versements par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) au titre du système des compensations dont le montant total atteint environ la moitié des prestations servies par ce régime.

Le ministre a estimé qu'une telle mesure aurait des conséquences financières pour l'Etat car il faudrait augmenter les subventions d'équilibre versées aux régimes privés de ces versements. Il a considéré également que les transferts de compensation diminueraient à l'avenir en raison de l'évolution du rapport démographique.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a fait observer que ce régime disposait encore, et pour de nombreuses années, du meilleur rapport démographique de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

**M. Jean Madelain** a exprimé le regret que le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit un prélèvement sur l'excédent de la branche " accidents du travail " au profit de l'assurance maladie. Il a estimé qu'une

telle mesure, qui va à l'encontre de la séparation des branches, ne devrait pas être institutionnalisée. Il a souhaité que les employeurs soient en mesure d'inscrire sur les bulletins de paie une seule ligne correspondant à la CSG et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

**M. François Autain** a observé que le déficit prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale était très aggravé par rapport aux prévisions gouvernementales. Il a regretté que ce projet de loi retienne une approche comptable, sans médicalisation des objectifs.

Evoquant la CSG et la politique de maîtrise médicalisée des dépenses qui avaient été mises en place par les gouvernements de gauche, il a regretté que le projet de loi de financement se contente de transférer un peu plus d'un point d'assurance maladie sur la CSG.

Il a interrogé le ministre sur les perspectives des relations entre les médecins et les caisses de sécurité sociale, sur les aménagements qui pourraient être apportés au processus de préparation du projet de loi de financement et sur le financement du déficit cumulé.

Il lui a également demandé les raisons pour lesquelles la compétence des agences régionales ne dépassait pas le champ de l'hospitalisation et s'est associé à la question posée par M. Jacques Machet au sujet des aides au logement.

**M. Dominique Leclerc** a interrogé le ministre sur le montant des frais de gestion de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

**M. Alain Vasselle** a regretté que le projet de loi de financement décrive une sécurité sociale encore en déficit en 1997.

**M. Paul Blanc** a demandé s'il n'aurait pas été possible d'inscrire au verso du carnet de santé que, s'il n'était pas présenté au médecin, le remboursement des soins pouvait être suspendu.

Il a regretté que la politique de maîtrise des dépenses de santé semble négliger le malade et l'hôpital et ne s'intéresser qu'aux médecins libéraux.

Il a également interrogé le ministre sur l'assujettissement des revenus des travailleurs frontaliers à la CSG.

**M. Serge Franchis** a demandé au ministre s'il accepterait que le Sénat réduise la taxe sur les alcools forts.

Il a observé que ce sont les générations qui étaient aujourd'hui victimes du chômage qui risquaient de souffrir, plus tard, de la diminution du montant des retraites. Il a enfin évoqué l'importance des infections nosocomiales.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a indiqué à M. Jean Madelain que les transferts entre la branche maladie et la branche accidents du travail étaient légitimes compte tenu du caractère évolutif de certaines prises en charge et de la connaissance des origines des affections ainsi couvertes. Il a précisé qu'un amendement adopté à l'Assemblée nationale prévoyait qu'un groupe d'experts serait consulté sur le montant de ces versements.

Répondant à M. François Autain, il a considéré que les objectifs des dépenses n'étaient pas irréalistes, que les hypothèses de croissance étaient raisonnables et que la maîtrise des dépenses hospitalières serait facilitée par un mécanisme de péréquation. Il a écarté tout risque d'étatisation compte tenu de la répartition des rôles réalisée par voie conventionnelle.

A M. Alain Vasselle, il a précisé qu'une marge de souplesse existait grâce aux lois de financement rectificatives et a indiqué qu'il espérait que le texte issu du Sénat permettrait d'améliorer les recettes prévisionnelles pour 1997.

Il a indiqué à M. Paul Blanc qu'il souhaitait approfondir la réflexion sur l'assujettissement des travailleurs frontaliers à la CSG en raison de la disparité des règles applicables dans les différents Etats voisins concernés.

**M. Hervé Gaymard, secrétaire d'état à la santé et à la sécurité sociale**, a précisé qu'à l'avenir, malgré un calendrier d'élaboration du projet de loi très serré, le Gouvernement procéderait à une meilleure concertation avec tous les acteurs concernés par les questions de santé.

Il a considéré que le carnet de santé aurait dû être mis en place plus tôt. Il a confirmé que sa présentation au médecin était bien obligatoire, mais qu'aucune sanction automatique n'était prévue en cas de défaut de présentation. Il a précisé que le conseil d'administration de la CNAM avait souhaité la mise en place de sanctions à compter du 1er juillet 1997. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en place un comité de suivi dès le 1er janvier prochain.

**Mercredi 6 novembre 1996 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé à l'examen du rapport de **MM. Charles Descours (équipes financières généraux et assurance maladie), Jacques Machet (famille) et Alain Vassel (assurance vieillesse)** sur le projet de loi n° 61 (1996-1997) relatif au financement de la sécurité sociale.

Après avoir rappelé les dispositions de la révision constitutionnelle du 22 février 1996 de la loi organique et avoir précisé divers points d'ordre méthodologique, **M. Charles Descours, rapporteur**, a dressé un bilan des mesures financières à effet immédiat présentées dans le Plan Juppé et visant à ramener le déficit du régime général de 51 à 17 milliards en 1996.

Il a rappelé qu'il prévoyait une externalisation de la dette sociale par la création d'une caisse d'amortissement, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), regroupant l'ensemble des opérations de remboursement des dettes accumulées par le régime général pour 1995, son déficit prévisionnel pour 1996 ainsi que celui de la caisse nationale d'assurance maladie et maternité des tra-

vailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM), soit un total de 230 milliards.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a constaté que sa mise en place était encore incomplète : en effet, son comité de surveillance n'a jamais été réuni, alors qu'il est tenu de le faire au moins une fois par an. Par ailleurs, seules les ressources de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) lui sont affectées, soit 25 milliards en année pleine.

Il a également regretté l'insuffisante transparence de ses comptes, relevant que les informations sont en effet différentes selon la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et les annexes du projet.

S'agissant des mesures de redressement pour 1996 qui ont été mises en oeuvre par la voie des ordonnances, il a indiqué que 85 % des objectifs financiers ont été atteints. Sur un produit attendu d'environ 35 milliards de francs, le rendement effectif des mesures a été de 29,4 milliards. Mais, au lieu d'un déficit de 17 milliards, le régime général connaîtra quand même un déficit de 51,5 milliards, soit - 33,6 milliards au titre de la branche maladie ; + 0,6 milliard au titre des accidents du travail ; - 5,8 milliards au titre de la branche vieillesse ; - 12,8 milliards pour la branche famille.

Il a souligné que, sans l'intervention du plan Juppé, ce déficit aurait atteint 90 milliards. En effet, la prévision gouvernementale de novembre 1995 était fondée sur une hypothèse de croissance de la masse salariale de 5,3 %. Or, elle sera finalement de 2,3 % et ni le Gouvernement, ni aucun institut de prévision ne l'avait pronostiquée ! Par ailleurs, si la croissance des dépenses a été ralentie en 1996, certaines dépenses ont continué à " dériver ", telles que celles du secteur médico-social et celles de la loi famille.

S'agissant des perspectives du financement de la sécurité sociale pour 1997, il a indiqué que le projet de loi s'articule autour de deux volets : la réforme du finance-



ment de l'assurance maladie et diverses mesures de rééquilibrage des régimes.

La réforme du financement de la sécurité sociale a, en réalité, commencé avec l'institution de la CSG par la loi de finances pour 1991, au taux de 1,1 %. Elle a été initialement affectée au financement de la branche famille (caisse nationale d'allocations familiales - CNAF). A compter du 1er janvier 1994, son taux a été augmenté de 1,3 point et le produit correspondant à cette hausse a été affecté au financement des dépenses d'assurance vieillesse relevant de la solidarité nationale par le biais du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Avec la nouvelle loi, le produit total de la CSG passera de 96 à environ 150 milliards avec un taux de 3,4 %.

L'extension de l'assiette proposée aux articles 7 à 12 du projet de loi tend à la rapprocher de celle de la CRDS instituée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, à trois exceptions près : les aides personnelles au logement, les prestations familiales et les ventes de métaux précieux, de bijoux et d'objets d'art.

Par ailleurs, s'agissant des pensions de retraite et d'invalidité, le texte du projet de loi déconnecte l'assujettissement à la CSG de celui de l'impôt sur le revenu.

Il a considéré que sur la suspension de la CSG sur les travailleurs frontaliers et sur le dispositif relatif aux casinos, un compromis avait été trouvé et qu'il fallait s'y tenir. Il a fait cependant trois observations générales :

- la déductibilité introduit une disparité de régimes qui accroît la confusion dans les règles législatives et l'esprit de nos concitoyens notamment au regard des deux autres CSG (famille et vieillesse) précédemment mises en place. Elle apparaît en outre contraire à l'équité et à la justice sociale : elle procure un avantage d'autant plus important que le revenu est élevé et la famille peu nombreuse ;

- par ailleurs, sur l'opération de substitution de la CSG à la cotisation maladie, il convient de souligner qu'un

point de CSG ayant un rendement inférieur à 1,3 point de cotisation maladie (44,2 milliards contre 45,9 milliards) la substitution se serait révélée défavorable (perte de 1,7 milliard) si une recette nouvelle n'était venue compléter la CSG " maladie " : l'affectation d'une partie des droits sur les alcools prélevés jusqu'ici au profit du FSV d'un montant de 5,3 milliards de francs, réduit à 4,65 milliards à l'Assemblée nationale ;

- enfin, s'agissant de la réforme des cotisations patronales, également promises par le Premier ministre, le Gouvernement a chargé M. Jean-François Chadelat, actuellement directeur du FSV, d'animer un groupe de travail sur ce sujet. Cette réforme permettrait un allègement du coût relatif du travail par rapport au capital, mais n'aurait d'effet qu'à moyen terme (il faut compter plus de cinq ans pour que l'essentiel des effets soit enregistré). D'autres problèmes sont à signaler comme le risque de pénaliser les entrepreneurs individuels.

Sur l'équilibre financier proprement dit, il a rappelé que les prévisions de recettes sont de 1.658 milliards et concernent tous les régimes alors que les objectifs de dépenses sont de 1.648,9 milliards et ne visent que les régimes de plus de 20.000 cotisants, soit un écart de 26,9 milliards.

Il a relevé que 9 milliards de recettes présentaient un caractère purement ponctuel :

- pour le régime général, l'intégration financière du régime militaire de sécurité sociale va permettre un transfert des réserves accumulées par ce régime à hauteur d'environ 1,2 milliard. Le versement exceptionnel de l'Etat au titre du règlement du contentieux Electricité de France - Gaz de France (EDF-GDF) abondera la branche maladie à hauteur de 3 milliards en 1997 ;

- s'agissant des autres régimes, la mesure la plus évidente concerne la caisse de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) qui bénéficiera des réserves constituées au titre de l'allocation temporaire d'invalidité

des agents des collectivités locales pour un montant fixé à 4,5 milliards par l'article 30 du présent projet de loi, alors que son besoin de financement en 1997 avoisinera 8 milliards.

Par ailleurs, le solde du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (la C3S) de 1996 sera entièrement affecté à la CANAM, l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) et la caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) contribuant ainsi à leur équilibre pour 300 millions supplémentaires.

Abordant les dépenses fixées par le Gouvernement et qui tendent à montrer un freinage réel des dépenses (le taux de progression passe de 2,9 % entre 1995 et 1996 à 2,3 % entre 1996 et 1997), **M. Charles Descours, rapporteur**, a estimé que les objectifs proposés n'apparaissent pas irréalistes.

Il a noté, enfin, que les économies porteront sur l'ensemble des branches à travers, d'une part, la fixation de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie et, d'autre part, la réforme des aides au logement et de l'allocation de parent isolé, ainsi que le non-cumul de l'abattement temps partiel et des conventions de préretraite. Leur rendement total avoisine 5 milliards.

Pour le régime général, le solde prévisionnel pour le régime général pour 1997 passerait donc à - 29,7 milliards, soit - 15,9 milliards pour la branche maladie ; + 0,8 milliard pour la branche accidents du travail ; - 6,8 milliards pour la branche vieillesse ; - 7,8 milliards pour la branche famille.

Il a considéré ces évolutions comme satisfaisantes, tout en souhaitant interroger le Gouvernement sur trois points :

- comment sera financé le solde cumulé fin 1997 qui pourrait être supérieur au plafond de trésorerie fixé, pour le régime général, à 66 milliards ?

- quelle est la fiabilité des prévisions macro-économiques pour 1997 ? Il a noté à cet égard que les prévisions reposent notamment sur une hypothèse de croissance des effectifs de 0,8 % soit 150.000 créations nettes d'emplois ;

- quelles seront les conséquences de la mise en place des lois de financement sur les autres régimes tels que le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

A la suite de l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale, les prévisions de recettes ont été minorées de 950 millions de francs. **M. Charles Descours, rapporteur**, a estimé que l'objectif du Sénat était de ramener les comptes aussi près que possible de l'équilibre initial en proposant de nouvelles recettes et une maîtrise accrue des dépenses.

Evoquant ensuite la situation de l'assurance maladie, **M. Charles Descours, rapporteur**, a estimé que l'année 1996 avait été une année difficile pour l'assurance maladie, ses comptes et ses principaux acteurs, même si, grâce aux mesures exceptionnelles de redressement, l'ampleur du déficit avait été réduite de 6 milliards de francs.

Analysant l'évolution des dépenses, il a affirmé que l'objectif de progression des dépenses, à savoir 2,1 %, pourrait être respecté.

En effet, au cours des mois de juin, juillet et août, l'évolution des dépenses de remboursement d'honoraires médicaux a été négative pour le régime général, avec - 0,3 % en juillet et - 0,5 % en août.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a regretté que le résultat pour 1996 s'annonce assez décevant pour les dépenses de médicaments et que le Parlement n'ait jamais été destinataire d'information précise sur le fonctionnement et les résultats des conventions conclues avec les laboratoires.

Il a indiqué que les difficultés financières de l'assurance maladie s'inscrivaient dans un contexte de profonde inquiétude, voire de désarroi des professionnels de santé.

A une crise d'identité des médecins se superposent les craintes de l'inégalité de la répartition de l'effort et des redéploiements pourtant reconnus comme inévitables.

En particulier, les médecins constatent que la mise en oeuvre de la réforme hospitalière est lente ; ils s'estiment la seule catégorie véritablement pénalisée par la réforme.

Evoquant la mise en oeuvre du plan Juppé, **M. Charles Descours, rapporteur**, a estimé que si les délais de publication des décrets apparaissaient normaux, il conviendrait d'en accélérer le rythme afin que l'essentiel de la réforme soit mis en oeuvre avant la fin de l'année.

Il a rappelé que, si la première réunion de la conférence nationale de santé s'était tenue dans un climat d'impréparation, bien compréhensible cette année, elle avait cependant produit un rapport qui se révélait très utile, dans lequel elle avait défini dix priorités de santé publique.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a ensuite évoqué les trois propositions essentielles du projet de loi, à savoir la réduction du déficit prévisionnel de l'assurance maladie, l'amorce d'une réforme du financement de l'assurance maladie et la fixation d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Il a indiqué que, pour la première fois dans l'histoire de la sécurité sociale, les règles du jeu seraient parfaitement claires en début d'année pour les professionnels de santé.

Il a enfin formulé dix propositions :

- rétablir le dialogue avec les médecins et les autres professionnels de santé ;

- poursuivre la mise en oeuvre rapide des ordonnances ;

- rétablir la confiance avec les professionnels de santé et l'opinion ;

- médicaliser autant que possible la politique de maîtrise des dépenses de santé ;
- placer le secteur médico-social dans un mécanisme de régulation des dépenses ;
- faire en sorte que la réforme hospitalière ne s'arrête pas à la porte de l'hôpital ;
- procéder à une rapide remise à plat des conditions d'exercice de la pharmacie d'officine ;
- réfléchir à une éventuelle inclusion de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris dans le champ de compétence de l'agence régionale de l'hospitalisation de l'Île-de-France ;
- procéder à une révision rapide de la nomenclature des actes professionnels et du tarif des prestations sanitaires ;
- renforcer la transparence des comptes de l'assurance maladie.

Ensuite, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a indiqué qu'il se bornerait à présenter les traits saillants de l'évolution de la situation de la CNAF, dans la mesure où elle servait la plus grande partie des prestations familiales.

Dans un premier temps, il a évoqué le coût plus élevé que prévu de la mise en oeuvre de la loi du 25 janvier 1994 ainsi que les résultats mitigés, selon le dernier rapport de la Cour des Comptes, des aides à l'accueil des jeunes enfants.

Il a rappelé, à cet égard, que la montée en charge plus forte que prévu de la loi du 25 juillet 1994 avait contribué au déficit préoccupant pour 1995 de la CNAF qui était de 38,5 milliards de francs.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a, à cet égard, mentionné les deux volets de cette loi, l'un à destination des jeunes adultes et, l'autre, pour l'accueil des jeunes enfants, qui comprend l'extension de l'allocation

parentale d'éducation (APE), l'accroissement de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

S'agissant de l'accueil des jeunes enfants qui est le seul volet de la loi relative à la famille qui est pour le moment appliqué, **M. Jacques Machet, rapporteur**, a relevé que, par rapport aux prévisions initiales concernant le surcoût, pour la branche famille, des trois dispositions précitées, à savoir 2,9 milliards pour 1995, 5,5 milliards pour 1996 et environ 10 milliards à la fin de la montée en charge, on constatait, d'ores et déjà, une dérive non négligeable, de 3 milliards pour 1996, et 3,7 milliards pour 1997. Il a rappelé que les dépenses supplémentaires engendrées par la mise en oeuvre de ce premier volet de la loi relative à la famille pourraient atteindre plus de 14 milliards de francs, selon les chiffres du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Concernant l'APE, il a noté que près d'une femme sur deux, accouchant d'un deuxième enfant, -en fait 45 %-, en réclamait son bénéfice.

Il a, ensuite, retracé l'accroissement de la montée en charge respective des trois prestations précitées, à savoir l'APE, l'AGED et l'AFEAMA. Concluant au surcoût engendré par les dispositions précitées, et tout en en relevant les mérites, **M. Jacques Machet, rapporteur**, a souhaité qu'un tel surcoût ne remette pas en cause la deuxième partie de la loi relative à la famille à destination des jeunes adultes.

Ensuite, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a mentionné les conclusions du dernier rapport de la Cour des Comptes au Parlement sur la sécurité sociale, relatives à l'aide à l'accueil des jeunes enfants. Il a, à cet égard, noté que la Cour des Comptes estimait que l'AGED était d'autant plus intéressante pour les ménages que leurs revenus étaient suffisamment élevés pour tirer profit de la réduction d'impôt d'un maximum de

45.000 francs que la revalorisation de cette prestation était intervenue sans évaluation préalable, et que les conditions d'ouverture du droit restaient complexes. Il a, aussi, souhaité porter à la connaissance de la commission que la Cour des Comptes regrettait le manque de coopération entre les caisses d'allocations familiales et les départements, dans la mesure où ces derniers ne communiquaient pas aux premières les décisions d'agrément des assistantes maternelles.

Sur le plan général de la concurrence entre accueil individuel et hébergement collectif, **M. Jacques Machet, rapporteur**, a mentionné les interrogations de la Cour des Comptes sur les conséquences de l'accroissement des aides individuelles sur l'équilibre financier des structures collectives. Mais il a souhaité relativiser ce problème dans la mesure où il a considéré que l'écart restait important entre le nombre de places de crèches et celui des bénéficiaires de l'AGED et que la pénurie de places de crèches subsistait dans certaines villes. Il a, enfin, souligné que le constat de la Cour des Comptes ne mettait en lumière que les problèmes et non les succès, même s'il invitait à la réflexion.

Ensuite, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a analysé les dispositions relatives à la politique familiale du plan dit " Juppé " qui, selon lui, ont trouvé leur prolongement dans les mesures contenues dans le présent projet de loi ou qui ont été annoncées dans ce cadre et qui se sont accompagnées d'un nécessaire mécanisme de concertation, à savoir la conférence de la famille.

S'agissant des mesures du plan " Juppé " relatives à la famille, il a souhaité rappeler que la commission n'avait pas été favorable à la mise sous condition de ressources de l'ensemble de l'allocation pour jeune enfant (APJE). Remarquant qu'il était trop tôt pour dresser un bilan de cette mesure, il a relevé qu'elle semblait avoir engendré plus d'économies que prévu, soit 730 millions de francs au lieu de 600 millions initialement, ce qui pourrait signifier,



selon lui, que les familles exclues seraient plus nombreuses qu'envisagé à l'origine.

Rappelant que la non revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales avait permis d'économiser 2,6 milliards de francs, il s'est félicité de ce que l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des prestations familiales, d'abord envisagé, n'ait finalement pas été mis en oeuvre.

S'agissant de ce que le plan du 15 novembre 1995 appelait " la rationalisation des prestations familiales ", il a noté que l'économie envisagée de 600 millions de francs ne serait qu'en partie réalisée dans la mesure où le Gouvernement avait renoncé, après les remarques de la commission en janvier 1996, à la réduction des délais de prescription.

Concernant la rationalisation des aides au logement, il a mentionné que cette mesure, qui devait économiser 1,2 milliard de francs, n'avait finalement engendré qu'une économie de 900 millions de francs.

Quant à la contribution de la branche famille aux mesures d'économie de gestion, il a estimé qu'elle devrait s'élever à 272 millions de francs en 1996.

Enfin, en ce qui concerne l'harmonisation des modalités de gestion des prestations familiales pour l'ensemble des entreprises publiques qui devaient augmenter leur taux de cotisations d'allocations familiales de 4,8 % à 5,2 % à compter du 1er janvier 1996, il a constaté qu'elle n'était pas finalement entrée en application.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a également rappelé que, alors que le plan du 15 novembre 1995 souhaitait ramener, en 1996, le déficit de la branche à 4,8 milliards de francs, ce dernier devrait finalement s'élever à 12,8 milliards de francs.

Ensuite, le **rapporteur** a procédé à l'examen des dispositions, peu nombreuses, qui concernent la branche

famille dans le présent texte ainsi que celles qui ont été annoncées dans ce cadre.

A cet égard, il a relevé deux aspects positifs : tout d'abord, l'application aux entreprises publiques et à l'Etat du taux de cotisation pour les allocations familiales de 5,2 % à compter du 1er janvier 1997, qui n'avait pas été mis en oeuvre en 1996 ; ensuite, l'extension de l'assiette de la CSG qui permettra à la branche famille de se voir affecter 3,1 milliards de francs supplémentaires.

Puis, il a analysé les deux mesures qui relevaient des aides au logement.

Il a ainsi précisé que l'article 33 du présent projet de loi prévoyait une harmonisation avec le revenu minimum d'insertion (RMI) de la prise en compte des aides au logement dans les ressources prises en considération pour l'attribution de l'allocation de parent isolé (API).

Ensuite, il a souligné les principales caractéristiques de la réforme des aides au logement annoncée mais qui est d'ordre réglementaire. Il a rappelé, à cet égard, que cette réforme, selon les estimations, devrait permettre d'économiser 600 millions de francs en 1997 et aurait, en particulier, pour conséquence d'unifier les deux aides personnalisées au logement APL1 et APL2.

Il a, d'ailleurs, mentionné que ladite réforme suscitait encore certaines interrogations et critiques, notamment de la part du conseil d'administration de la CNAF dans la mesure où celui-ci craignait qu'elle n'ait " un impact à la baisse pour les familles modestes ". Il a précisé que le président de la CNAF, M. Jean-Paul Probst, lui avait fait part personnellement de ses inquiétudes, déplorant notamment le fait que, alors que cette réforme devait entrer en vigueur au 1er janvier 1997, la CNAF n'ait pas encore connaissance des nouveaux barèmes des aides au logement, qui ne devaient lui être communiqués qu'à la fin de ce mois.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille,** a, ensuite, évoqué la conférence nationale de la famille qui

s'est tenue pour la première fois depuis la loi du 25 juillet 1994, le 6 mai 1996.

A cet égard, il a estimé que le Parlement aurait pu être plus étroitement associé à cette conférence ainsi qu'aux groupes de travail qui ont été constitués à son issue. Considérant qu'une telle manifestation instaurerait un mécanisme de concertation et d'échange nécessaire, il a souhaité qu'elle soit solennisée en inscrivant son principe au sein du code de la famille et de l'aide sociale.

Il a, ensuite, rappelé que la réunion du 6 mai 1996 avait été suivie par la mise en place de cinq groupes de travail qui devraient prochainement remettre leurs conclusions. A cet égard, il a fait part à la commission de ses regrets dans la mesure où il aurait souhaité pouvoir disposer de ces conclusions avant d'examiner le présent projet de loi.

En conclusion, il a estimé nécessaire d'être vigilant sur les conséquences de la réforme des aides au logement.

Il a, également, souhaité que le Parlement soit davantage associé aux travaux de la conférence de la famille et que les aides à la petite enfance puissent être réexaminées pour être à la fois simples et équitables. Il a souligné la nécessité de mettre en oeuvre le plus tôt possible le deuxième volet de la loi relative à la famille concernant les aides aux jeunes adultes tout en précisant combien il était attentif à la dérive financière de l'application du premier volet de celle-ci. Cependant, eu égard à l'amélioration des ressources de la branche famille, grâce à l'élargissement de l'assiette de la CSG qui permettra à ladite branche de bénéficier de 3,1 milliards de francs supplémentaires, il a proposé à la commission d'adopter le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale, en ce qui concernait les dispositions relatives à la famille et aux prestations familiales.

Enfin, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse**, a procédé à l'examen de la situation de ladite branche ainsi que de celle des retraités. A titre

liminaire, il a rappelé que, dans un monde incertain où la perspective du chômage angoissait les moins de 60 ans, les retraités pouvaient apparaître aux yeux de certains comme des nantis dans la mesure où, précisément, ils ont des revenus garantis. Or, selon lui, la situation globale des retraités apparaissait rien moins qu'homogène même si les trente dernières années avaient vu leur niveau de vie général s'améliorer.

Il a constaté parallèlement que les retraités souhaitent être consultés sur les mesures les concernant ainsi qu'une plus grande reconnaissance institutionnelle avec, notamment, une participation au Conseil économique et social. Il a précisé que, sur ce point, le Président de la République venait de leur donner satisfaction.

Ensuite, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a souhaité dresser un état des lieux, envisageant, dans un premier temps, les conséquences de la réforme des retraites du régime général du 22 juillet 1993.

Rappelant que l'indexation sur les prix à la consommation était une mesure qui avait, immédiatement, un fort impact positif sur la situation financière de la CNAVTS, il a souligné le fait que les deux autres dispositions de la loi de 1993, soit le passage à 160 trimestres et aux 25 meilleures années pour obtenir une retraite à taux plein, très progressives, avaient eu, en conséquence au départ, peu d'influence sur le solde financier de la même caisse. Il a, toutefois, attiré l'attention de la commission sur le fait que l'impact de ces deux mesures devrait s'accroître progressivement au fil des années. Estimé à un milliard de francs en 1996 et 1997, il atteindrait 4 milliards en l'an 2000 et 28 milliards en l'an 2010.

S'agissant des autres régimes, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a dressé un tableau de leur situation à l'horizon 2010-2015. Il a ainsi souligné que, comme pour le régime général, existerait une dégradation plus ou moins importante du rapport coti-

sants/retraités selon les régimes, résultant d'une baisse des cotisants et d'un accroissement des retraités. Selon lui, seuls la SNCF et les exploitants agricoles enregistreraient une baisse du nombre de leurs retraités, alors que l'action combinée des deux paramètres précités rendrait la situation de la CNRACL et du régime des fonctionnaires extrêmement préoccupante. Il a rappelé, à cet égard, que les difficultés du régime des fonctionnaires venaient d'être mises en exergue dans un récent rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale dit rapport " de Courson ". Il a mentionné, à l'appui de son analyse, que, globalement, les cotisants à la CNRACL et chez les fonctionnaires verraient leur nombre se stabiliser alors que le nombre des retraités serait multiplié par 2,8 pour le premier régime et croîtrait de 80 % pour le second.

S'agissant des cotisants des régimes complémentaires, il a remarqué que l'évolution de l'association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) serait quasiment identique à celle du régime général alors que l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) verrait l'évolution de ses cotisants liée à celle du taux d'encadrement tandis que le nombre des retraités affiliés à ce même régime croîtrait fortement.

Globalement, à partir de 2005, et surtout de 2010-2015, il a mentionné que l'AGIRC et l'ARRCO subiraient les effets de l'arrivée à la retraite des enfants du baby-boom.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour la branche vieillesse**, a, ensuite, analysé les trois dispositions du plan du 15 novembre 1995 qui concernaient la branche vieillesse.

Tout d'abord, rappelant qu'il y était envisagé de déroger au mode de revalorisation des retraites institué par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de vieillesse et à la sauvegarde de la protection sociale, et qu'il était prévu d'augmenter les pensions de retraite uniquement en fonction de l'évolution des prix prévisionnels pour 1996, soit

2,1 % sans rattrapage, il a souligné que l'inflation constatée en 1995 s'était avérée plus faible que prévu et qu'il n'y avait donc pas eu besoin d'un rattrapage positif. De fait, il a précisé qu'au 1er janvier 1996, les pensions de retraite avaient été finalement revalorisées de 2 %, ce qui comprenait à la fois l'inflation anticipée, soit 2,1 % et un rattrapage négatif de 0,1 %.

Pour 1997, il a, par ailleurs, fait remarquer que le mécanisme légal aurait dû aboutir à un taux de revalorisation de 1,1 % au 1er janvier, résultant d'une inflation prévisionnelle de 1,3 % et d'un rattrapage négatif de 0,2 % au titre de 1996. Mais il a précisé, qu'en fait, cette revalorisation devrait être un peu supérieure puisque s'élevant à 1,2 %, sans doute, selon lui, pour ne pas ajouter à l'accroissement des prélèvements sur les retraités.

Ensuite, il a rappelé que le plan dit " Juppé " prévoyait d'harmoniser les conditions de prise en compte des durées d'activité pour le calcul des droits à pension. Toutefois, il a constaté que cette disposition n'avait finalement pas été mise en oeuvre car la parfaite coordination inter-régimes qu'elle supposait avait soulevé d'importants problèmes qui n'étaient pas apparus solubles.

Enfin, il a souligné que la troisième disposition concernait le fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui devait augmenter sa contribution à la branche vieillesse au titre des validations de période de chômage, de 50 %, rappelant que ladite disposition devrait apporter à cette branche 11 milliards de francs en 1996 comme en 1997.

Par ailleurs, dans la mesure où existaient désormais une conférence nationale de la famille et une conférence nationale de la santé, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a suggéré de permettre aux retraités et personnes âgées de pouvoir s'exprimer sur les mesures les concernant dans le cadre d'une conférence annuelle abordant l'ensemble des problèmes relatifs à la vieillesse et aux retraites.

Evoquant, ensuite, les perspectives d'évolution dans son domaine de compétence, **M. Alain Vasselle, rappor-**

**teur**, a estimé nécessaire que soient accrues l'efficacité et la cohérence des actions des caisses de sécurité sociale à destination des personnes âgées dans le cadre de la coordination prévue par le texte sur la prestation spécifique dépendance. Cela lui est apparu, en effet, indispensable dans un contexte budgétaire très contraint. A cet égard, l'article premier A inscrit en exergue de la proposition de loi instituant une prestation spécifique dépendance lui a semblé porteur d'une nouvelle logique : instituer une coordination entre les aides existantes grâce au partenariat des différents acteurs. Il a rappelé, à cet égard, que les expérimentations en matière de dépendance dans douze départements avaient démontré que le partenariat entre les départements et les caisses de sécurité sociale pouvait fonctionner à la satisfaction de tous y compris et surtout des usagers.

Il a, également, tenu à remarquer que cette coordination était souhaitée aussi bien par les départements que par la CNAVTS et que la coordination des aides pouvait être une chance pour les caisses de sécurité sociale, régimes de base et même régimes complémentaires, afin de remettre à plat les actions financées par leurs fonds d'action sociale respectifs.

Enfin, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a précisé à la commission que la proposition de loi sur l'épargne-retraite, dont la discussion générale avait eu lieu le 30 mai 1996, serait débattue dans ses articles à l'Assemblée nationale, le 21 novembre 1996, dans le cadre de la fenêtre mensuelle ouverte aux initiatives parlementaires.

Rappelant qu'un texte dans ce domaine était souhaitable, il a tenu à déclarer que les retraites par répartition devaient rester le socle de notre système de retraite.

Il a, ensuite, précisé que l'utilité essentielle, à son sens, du débat du 30 mai 1996, dans la mesure où les propositions du rapporteur de l'Assemblée nationale étaient connues depuis longtemps, avait été de permettre au

ministre concerné, M. Jean Arthuis, de préciser les intentions du Gouvernement. Il a relevé, à cet égard, que le Gouvernement était d'accord avec nombre de points de la proposition de loi comme le caractère facultatif des plans d'épargne-retraite, la sortie en rente, et non en capital, et le fait que les actifs des fonds devraient comporter une forte proportion d'actions.

En revanche, il a noté que, sur trois points, le ministre de l'économie et des finances avait choisi d'autres options que celles de ladite proposition de loi, à savoir limiter le bénéfice des dispositions aux salariés du secteur privé, ne pas permettre que les salariés puissent souscrire directement des plans auprès des compagnies d'assurances, et préférer la gestion externe.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**, a constaté que le ministre de l'économie et des finances avait souhaité reporter la création de dispositions attractives sur le plan fiscal à la prochaine loi d'orientation sur les prélèvements obligatoires et au projet de budget pour 1997.

Toutefois, il a fait remarquer qu'en l'état actuel du texte, le projet de budget ne comptait pas de dispositions sur ce point.

Il a donc souhaité que le Gouvernement, notamment sur le plan fiscal, fasse des propositions précises afin de favoriser l'épargne-retraite ainsi que la prévoyance individuelle en matière de dépendance, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi, le 21 novembre prochain.

En conclusion, considérant la volonté du présent Gouvernement de rompre avec certains errements du passé où les mesures annoncées n'étaient pas financées et sous réserve que soient adoptés deux amendements, l'un ayant trait à la création d'une conférence nationale des personnes âgées, l'autre au financement de places de services de soins infirmiers à domicile indispensables pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées qui le souhaitaient, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a proposé



à la commission d'adopter le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé que l'objectif essentiel de la commission devait être que les travaux du Parlement n'aggravent pas le déficit initial présenté par le Gouvernement pour 1997. A cet effet, il a annoncé un ensemble de propositions visant, d'une part, à mieux maîtriser les dépenses et, d'autre part, à dégager des recettes nouvelles. L'excédent sur ces recettes permettra en outre de créer une provision susceptible de financer la réalisation de certains objectifs définis par la conférence nationale de santé. Il a évoqué enfin, deux amendements importants, concernant respectivement la CNRACL et le secteur médico-social.

**M. François Autain** a félicité les trois rapporteurs pour la qualité de leurs propos. Il a estimé que le projet de loi de financement de la sécurité sociale apparaissait comme un projet trop financier. Observant que la situation financière de la sécurité sociale pour 1997 n'était pas présentée en équilibre, il s'est interrogé sur la constitutionnalité du projet de loi, l'article 34 de la Constitution faisant référence aux conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Après avoir évoqué le désarroi des médecins, qui constatent le décalage entre les promesses qui leur avaient été faites et les réalisations, il a souligné les inégalités entre groupes sociaux et les inégalités régionales devant la santé. Il a regretté que le projet de loi ne prévoie rien pour réduire les inégalités entre groupes sociaux et a rappelé le faible niveau des taux de remboursement pratiqués par la sécurité sociale.

**M. Claude Huriet** a critiqué les organismes de prévision économique, qui se sont gravement trompés en 1996. Il a estimé que les conférences de la santé, de la famille, de la vieillesse et des comptes de la sécurité sociale devraient se voir confier une même mission d'éclairer le Parlement et le Gouvernement.

Après avoir regretté que le projet de loi de financement se contente de prévoir des mesures de maîtrise comptable des dépenses, il a suggéré que les rapporteurs mettent l'accent sur l'insuffisance des outils de connaissance de la protection sociale.

**M. Louis Souvet** a demandé si des simulations avaient été réalisées au sujet de la proposition de soumettre à cotisations sociales certaines indemnités de licenciement.

**M. Guy Fischer** a interrogé M. Charles Descours, rapporteur, sur l'étendue du champ du médico-social. Il a souhaité attirer l'attention sur les risques de la réforme des aides au logement, en particulier pour les personnes peu favorisées qui vivaient dans les grands ensembles.

**M. Jean-Louis Lorrain** a appelé l'attention sur le prélèvement d'un milliard de francs opéré sur la branche accidents du travail, sur les économies réalisées sur les fonds consacrés à la formation professionnelle par alternance et sur le devenir de l'aide médicale.

**M. Alain Vasselle** a interrogé M. Charles Descours, rapporteur, sur les raisons du non assujettissement du produit de la vente des métaux précieux, bijoux et objets d'art à la CSG, des effets pour le FSV du transfert des droits sur les alcools et sur la pertinence des statistiques d'assurance maladie correspondant à la période estivale. Il a regretté par ailleurs que le bénéfice de l'allocation parentale d'éducation (APE) n'ait pas été ciblé sur les familles nombreuses.

**M. Bernard Seillier** a demandé une correction du rapport portant sur l'intégration possible du BAPSA dans la loi de financement de la sécurité sociale en suggérant plutôt une référence à l'unification progressive des régimes.

**M. Henri Belcour** s'est interrogé sur la portée réelle de la politique de promotion des médicaments génériques, sur la place des mutuelles dans l'équilibre prévu par le

projet de loi et sur les sanctions qui seront opposées aux médecins.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a évoqué la situation financière des petits régimes qui méritent une attention particulière compte tenu des déficits qu'ils génèrent et qui ne sont pas pris en compte dans le présent projet de loi.

Répondant aux orateurs, **M. Charles Descours, rapporteur**, a indiqué que, si le projet de loi apparaissait comme essentiellement financier, un rapport comprenant de nombreuses données sanitaires était annexé à la loi. Il a souhaité que ce rapport soit mieux intégré dans le texte du projet de loi.

Répondant à M. François Autain, il a rappelé que le projet de loi de finances comportait un article d'équilibre sans que le budget de l'Etat soit en équilibre. Il a estimé que les conférences générales de santé devraient se saisir de la question des inégalités devant la santé et considéré que le problème de l'insuffisance des taux de remboursement des dépenses de santé concernait surtout la médecine ambulatoire.

**M. Charles Descours, rapporteur**, a fait siens les propos de M. Claude Huriet sur les erreurs commises par les organismes de prévision économique et la nécessité de disposer de meilleurs outils pour appréhender le fonctionnement de la protection sociale.

Il a ensuite indiqué à M. Louis Souvet que l'amendement concernant les indemnités de licenciement ne visait que celles qui vont au-delà des montants prévus par la loi et les accords collectifs et à M. Guy Fischer que le champ des institutions médico-sociales était déterminé par la loi du 30 juin 1975.

Répondant à M. Jean-Louis Lorrain, il a estimé que l'assurance maladie supportait effectivement des charges indues qui devraient relever de la branche accidents du travail, mais qu'il proposerait un amendement au disposi-

tif proposé par le Gouvernement afin de plafonner l'indemnisation prévue par le projet de loi.

Répondant à M. Alain Vasselle, il a indiqué que les droits sur les alcools feraient l'objet d'une répartition entre la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et le FSV, que l'absence de taxation des objets d'art visait à éviter leur exportation et que les chiffres concernant l'assurance maladie au cours de l'été devaient être comparés aux chiffres correspondants de l'année dernière.

Il a ensuite justifié auprès de M. Bernard Seillier ses propos sur le BAPSA par les remarques faites par la Cour des Comptes.

Il a précisé à M. Henri Belcour que si les médicaments génériques pouvaient procurer des économies pour l'assurance maladie, leur promotion correspondrait surtout à une modification de la structure des prix des médicaments tendant à mieux rémunérer l'innovation et que la contribution exceptionnelle demandée aux médecins allait leur revenir sous forme d'aide à l'informatisation.

A titre liminaire, **M. Charles Descours, rapporteur**, a indiqué que l'objectif était bien de faire en sorte que la loi de financement adoptée par le Parlement ne fasse pas ressortir un déficit aggravé par rapport au texte initial, en rappelant que le coût des amendements adoptés à l'Assemblée nationale avait accru celui-ci de 950 millions de francs.

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur le nombre de créations d'emplois induit par la mise en oeuvre de l'allocation parentale d'éducation (APE) dès le deuxième enfant. Il a, par ailleurs, regretté qu'ait été instituée une condition d'activité pour le bénéfice de l'APE, ce qui en privait, par là-même, nombre de mères au foyer.

**M. Louis Souvet** a souhaité, à propos du choix gouvernemental, de ne pas laisser les salariés souscrire des plans individuels d'épargne-retraite, que l'on favorise la responsabilisation de nos concitoyens.

**M. Guy Fischer** s'est inquiété des conséquences de la réforme des aides au logement dans la mesure où il a estimé que, si elle pouvait permettre aux plus pauvres d'avoir un peu plus, elle risquait de diminuer les aides aux personnes simplement modestes et à celles qui habitent les grands ensembles.

En réponse à M. Alain Vasselle, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a précisé qu'il n'existait pas d'étude sur l'impact en matière d'emploi de l'APE dès le deuxième enfant. En revanche, il a mentionné qu'une femme sur trois qui demandait l'APE dès le deuxième enfant était au chômage et que, donc, il y avait un effet certain sur le nombre des demandes d'emploi et un effet transfert des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) vers la CNAF, toutefois difficile à mesurer précisément.

En réponse à M. Guy Fischer, **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, a déclaré comprendre ses préoccupations et a précisé qu'il serait vigilant quant aux conséquences réelles sur les familles modestes de la réforme des aides au logement.

Puis la commission a abordé l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier, elle a adopté deux amendements au rapport mentionné à cet article, l'un rédactionnel, l'autre annonçant la création dès 1997, de 2.000 places de services de soins infirmiers à domicile.

Après l'article premier bis, elle a adopté un amendement prévoyant que les rapporteurs des commissions des affaires sociales pourront contrôler de façon permanente sur pièces et sur place l'exécution des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale et de se faire communiquer toute information ou document utile.

En conséquence, elle a supprimé les articles premier bis, premier ter et premier quater.

Aux articles 2, 3 et 4, elle a adopté des amendements de coordination.

Après l'article 4 et avec une rectification suggérée par M. Jean-Pierre Fourcade, président, elle a adopté un article additionnel instaurant un encadrement des dépenses du secteur médico-social à l'issue d'un large débat dans lequel sont intervenus **MM. Jean Madelain, Claude Huriet, Guy Fischer, Alain Vasselle et André Jourdain**.

A l'article 6, elle a adopté un amendement de toilettage de l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale.

Après l'article 7, et à l'issue d'un large débat dans lequel sont intervenus **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Claude Huriet, Jean Madelain et Guy Fischer**, elle a adopté un amendement prévoyant l'assujettissement à cotisations sociales, pour la partie qui excède le minimum légal ou conventionnel, des indemnités de licenciement et de mise à la retraite versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail.

A l'article 8, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 12, elle a adopté un amendement purement rédactionnel.

A l'article 14, elle a adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle.

A l'article 20, elle a également adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle.

A l'article 25, elle a adopté un amendement plafonnant le versement prévu à cet article de la branche accidents du travail vers la branche maladie.

A l'article 30, elle a adopté un amendement plafonnant pour chaque régime les transferts de compensation qu'il verse par rapport au montant de ses prestations.

A l'article 32, après l'intervention de **M. Guy Fischer**, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 33, elle a également adopté un amendement de précision concernant les prestations familiales visées par cet article.

A l'article 34, après l'intervention de **M. Claude Huriet**, elle a adopté un amendement de suppression.

Après l'article 34, elle a adopté deux articles additionnels, l'un prévoyant la réunion chaque année d'une conférence nationale des personnes âgées, l'autre codifiant la conférence annuelle de la famille dans le code de la famille et de l'aide sociale.

Puis, elle a **approuvé le projet de loi ainsi amendé.**

**Jeudi 7 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Machet, vice-président** - La commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Marcel Lesbros** sur le **projet de loi de finances pour 1997 (anciens combattants et victimes de guerre).**

**M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de budget pour 1997 prévoyait des mesures de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord en contrepartie de la décision du Gouvernement de ne pas mettre en oeuvre la retraite anticipée.

Il a tout d'abord rappelé les conclusions de la commission tripartite réunie pour chiffrer le coût de la retraite anticipée.

Il a présenté les effectifs concernés, la charge brute résultant des retraites à verser et du manque à gagner sur les cotisations sociales ainsi que les économies à réaliser sur les indemnités de chômage ou de préretraite, le revenu minimum d'insertion, les pensions d'invalidité et les cotisations sociales versées au titre des embauches compensatrices ou des retraites anticipées.

Il a indiqué que le coût net de la retraite anticipée avait été estimé à 151 milliards de francs, correspondant

au produit de trois points de contribution sociale généralisée (CSG) en année pleine, en rappelant les termes du débat soulevé par les associations sur les hypothèses de calcul de la commission.

Il a souligné que l'importance de ce coût permettait de comprendre les motifs qui avaient conduit le Gouvernement à ne pas mettre en oeuvre la retraite anticipée pour les anciens d'Afrique du nord (AFN).

Puis, il a fait le point sur la mise en oeuvre de la loi du 3 janvier 1995 relative à la pension de vieillesse des anciens combattants en AFN et sur le dispositif du fonds de solidarité créé par la loi de finances pour 1995 en rappelant les règles d'attribution de l'allocation différentielle et de l'allocation de préparation à la retraite.

Puis, il a présenté les mesures d'amélioration du fonctionnement du fonds de solidarité prévues par l'article 86 du projet de loi de finances portant sur la suppression de la condition d'âge, l'ouverture du fonds aux anciens combattants d'Indochine, la prise en compte des situations de travail précaire, la détermination des revenus professionnels, les modalités de calcul de l'allocation et le versement d'un capital à la veuve de l'allocataire.

Il a salué les efforts du Gouvernement pour rendre encore plus " consistant " le fonds de solidarité.

Il a indiqué également qu'il serait prévu, en dehors de la loi de finances, d'exclure intégralement les pensions militaires d'invalidité du calcul des ressources pour l'éligibilité au fonds et de prendre en compte, au titre de l'assurance vieillesse, les périodes de stage de rééducation professionnelle validées par l'office national des anciens combattants (ONAC).

Il a précisé que les propositions des associations d'anciens combattants relatives au bénéfice de la campagne double et à la meilleure reconnaissance des pathologies spécifiques en Afrique du nord n'avaient pas été retenues par le Gouvernement.



Il a souligné que deux mesures importantes étaient toujours en attente concernant, d'une part, la suppression de l'abattement au titre des régimes de retraite complémentaire et, d'autre part, l'assouplissement des conditions d'attribution de la carte du combattant.

Il a souhaité que le ministre des anciens combattants soit mandaté pour négocier avec les régimes de retraite complémentaire la question spécifique de l'amélioration de la situation des anciens d'Afrique du nord.

Il a demandé également que le titre de reconnaissance de la Nation soit accompagné d'une distinction honorifique particulière.

Evoquant les principales caractéristiques du budget, il a indiqué tout d'abord l'impact des économies consécutives à la diminution démographique des effectifs de titulaires de pension.

Puis, il a présenté l'évolution des crédits relatifs à l'ONAC et à l'Institution nationale des invalides (INI).

Par ailleurs, il a souligné la réduction des crédits relatifs à l'information historique.

Enfin, il a indiqué l'augmentation des crédits de la rente mutualiste en regrettant que celle-ci ne soit pas indexée sur le point de la pension militaire d'invalidité.

Enfin, il est revenu sur deux inquiétudes du monde combattant qui devraient prochainement être levées.

S'agissant de l'article 87 relatif au plafonnement de la majoration au taux du grade des pensions militaires d'invalidité, il a souligné qu'il était inacceptable que ce plafonnement puisse intervenir sur le montant des pensions versées aux militaires déjà à la retraite en précisant qu'un compromis devait être trouvé sur ce point à l'Assemblée nationale.

Concernant les projets de réorganisation des services extérieurs du ministère des anciens combattants et de l'ONAC, il a rappelé que dans une lettre qui serait envoyée à tous les parlementaires, M. Pierre Pasquini

confirmait que le Premier ministre avait décidé " du maintien en l'état des structures actuelles ".

**M. Roland Huguet** a souligné le caractère récurrent des débats sur le rapport " constant " et s'est demandé si le coût de 151 milliards de francs estimé de la retraite anticipée intégrait les économies qui seraient réalisées sur l'assurance chômage et sur les nouveaux emplois créés.

**M. Jean Madelain** s'est félicité que ce projet de budget mette l'accent sur les mesures de solidarité envers les anciens combattants en difficulté et s'est demandé si la période d'anticipation ne pourrait pas être limitée aux trimestres passés en Algérie pour la période qui excédait la durée légale du service national.

**M. André Jourdain** s'est interrogé sur l'étalement du coût de la retraite anticipée et le coût des mesures relatives aux anciens combattants pour les régimes de retraite complémentaire.

**M. Guy Fischer** a rappelé que le Front uni maintenant la revendication de la retraite anticipée.

En réponse, **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'estimation de 151 milliards de francs faite par la commission tripartite était un coût net qui prenait en compte toutes les mesures d'économie indirectes et notamment les 25 milliards de francs qui ne seraient plus versés à des anciens d'AFN au chômage et du montant de 10 milliards de francs de cotisations sociales entraîné par les embauches nouvelles.

S'agissant du rapport " constant ", il a indiqué que les associations d'anciens combattants réclamaient une référence qui soit à la fois plus claire, plus lisible et plus facile à contrôler que le dispositif actuel.

Concernant la prise en compte du service en AFN, il a rappelé les conditions difficiles dans lesquelles se déroulait le séjour des appelés pendant les opérations dites de " maintien de l'ordre " et a souligné que certaines classes

avaient connu des périodes de rappel ou de maintien sous les drapeaux.

Il a précisé par ailleurs que les représentants du Front uni maintenaient sans ambiguïté leur demande de mise en oeuvre de la retraite anticipée.

Il a précisé par ailleurs que le coût de la retraite anticipée était étalé de manière non uniforme sur neuf ans en précisant que la comparaison avec les trois points de CSG en année pleine permettait de mesurer l'effort qui serait demandé à la Nation.

**M. Jacques Machet, président**, s'est félicité des efforts récents en matière de rénovation des nécropoles et cimetières militaires et a souligné que la défense de la mémoire du monde combattant ne passait pas uniquement par des augmentations de crédits.

**M. Roland Huguet** a souligné également que la qualité des manifestations locales en faveur des anciens combattants ne reposait pas uniquement sur des considérations financières.

**M. Jean Chérioux** a regretté le peu d'importance consacré par certains médias aux cérémonies commémoratives.

Puis, sur proposition de **M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis**, la commission a émis **un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux anciens combattants et victimes de guerre** dans le projet de budget pour 1997 et a **réservé son avis sur les articles 85, 86 et 87** rattachés à ce projet de budget à l'examen du texte transmis par l'Assemblée nationale.

**MM. Guy Fischer et Roland Huguet** ont précisé qu'ils ne prenaient pas part au vote.

La commission a ensuite entendu une **communication de M. André Jourdain** sur un dispositif expérimental en faveur de **l'emploi financé sur les cotisations d'assurance chômage**.

**M. André Jourdain** a tout d'abord indiqué que ce projet lui avait été soumis par un dirigeant d'entreprise. Il consiste à permettre à tout employeur qui augmente son effectif dans une proportion de 10 % de déduire de la totalité des cotisations d'assurance chômage patronales et salariales le montant des salaires bruts des personnes qu'il a embauchées.

**M. André Jourdain** a ensuite exposé les différentes démarches qu'il avait entreprises auprès des ministres chargés du travail et de l'emploi, de la présidence de la République et des partenaires sociaux membres du bureau de l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Il a indiqué qu'à la suite de ces démarches il avait été conduit à préciser et modifier légèrement son projet qui avait, en outre, reçu l'appui du président du conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

Pour justifier son projet, **M. André Jourdain** a rappelé la complexité et le coût des aides à l'emploi et a souligné qu'aucun des dispositifs actuels ne liait les aides à la fois à l'augmentation des effectifs et à celle du volume global de travail. Sa proposition, en revanche, consistait à permettre à l'employeur de déduire des cotisations de l'assurance chômage la masse salariale brute correspondant aux nouveaux embauchés. Il y avait donc augmentation des embauches, mais aussi du nombre d'heures travaillées.

**M. André Jourdain** a également précisé qu'à la suite de ses contacts avec l'UNEDIC il avait été conduit à ne pas prendre en compte, pour la déduction, les cotisations versées au titre de l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) et de l'association pour la garantie des salaires (AGS), qui ne relèvent pas de l'assurance chômage.

Il a ensuite exposé plusieurs exemples chiffrés sur la base de la création de trois emplois nouveaux en faisant

varier le montant du salaire d'embauche et la qualité du nouvel embauché, demandeur d'emploi indemnisé ou non.

Il a ainsi pu comparer les coûts de ces créations d'emplois pour les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), les entreprises et les caisses de sécurité sociale. Le gain, pour ces dernières, correspond à un peu plus de la moitié des coûts cumulés des nouveaux embauchés, supportés par l'entreprise et les ASSEDIC.

**M. André Jourdain** a ensuite présenté les modalités de mise en oeuvre de son projet : il s'agirait d'avenants aux conventions de coordination conclues entre une entreprise et son ASSEDIC pour une durée d'application de cinq ans, le dispositif étant dégressif à partir de la quatrième année.

Il a ensuite recensé les différentes objections qui lui avaient été faites et y a apporté ses réponses :

- l'augmentation des heures travaillées ne créerait pas ipso facto de nouveaux marchés. Pour **M. André Jourdain**, son projet devrait permettre de créer des postes de recherche-développement ou des postes commerciaux actuellement trop coûteux, d'embaucher des jeunes pour une première insertion, d'employer des personnes n'ayant pas de qualification pour des menus travaux en vue de leur insertion ou, enfin, de mettre en oeuvre un véritable plan de formation sans perturber la production de l'entreprise ;

- le succès du dispositif entraînerait une importante perte de recettes pour l'UNEDIC qui empêcherait d'indemniser les demandeurs d'emploi. La difficulté, selon **M. André Jourdain**, ne surgirait véritablement que si on atteignait un chiffre de création d'emplois supérieur au million, mais alors la situation serait radicalement nouvelle et appellerait sans doute d'autres solutions ;

- le prélèvement opéré sur les ressources de l'assurance chômage empêcherait toute hausse des indemnités versées aux chômeurs ou toute baisse des cotisations.

**M. André Jourdain** a rappelé qu'en tout état de cause, ces hausses ou ces baisses ne pouvaient être que minimes et que cette objection ne devait pas entraver un processus de création d'emplois ;

- la mesure générerait des effets d'aubaine. **M. André Jourdain** l'a admis tout en observant que cela concernait la majorité des mesures prises dans le cadre de la politique de l'emploi ;

- le projet ne permettrait que le recrutement de salariés au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Pour **M. André Jourdain** les calculs montrent au contraire que l'allégement de charges sociales favoriserait les embauches de niveau élevé, tenant compte notamment des salaires pratiqués dans le secteur d'activité ;

- la proposition serait inapplicable dans les très petites entreprises. Pour **M. André Jourdain**, dès lors que l'on aurait recours au temps partiel, il serait tout à fait possible de créer de nouveaux emplois.

En conclusion, **M. André Jourdain** a rappelé que sa proposition visait à augmenter à la fois les effectifs et le nombre d'heures travaillées et qu'elle autorisait une diminution du coût de l'heure travaillée avec, pour conséquence une amélioration de la compétitivité de l'entreprise. Enfin, dans la mesure où il n'y avait pas substitution d'un nouveau salarié non qualifié à un ancien salarié, la rentabilité de l'entreprise n'aurait pas à souffrir d'une perte de qualification.

En conséquence, il a exprimé son souhait de voir le bureau de l'UNEDIC accepter le principe d'une expérimentation et a demandé à la commission de lui apporter son soutien dans sa démarche.

**M. Jean Chérioux** a souligné que la proposition liait l'avantage consenti aux entreprises à des créations d'emplois, ce qui n'était que rarement le cas. Il s'est interrogé sur la possibilité de financer ce dispositif en y affectant, par amendement à la loi de finances, une partie des sommes consacrées aux exonérations de charges sociales

au profit des petites entreprises, du travail à mi-temps et des jeunes.

**M. Jean Madelain** a également félicité M. André Jourdain de sa contribution à la recherche de solutions nouvelles pour l'emploi. Il a souhaité que l'on s'en tienne, dans un premier temps, à une expérimentation géographiquement limitée et que l'on ne fasse pas appel à des crédits d'Etat ; il a suggéré, pour obtenir plus facilement l'accord des partenaires sociaux, que le dispositif soit réservé aux chômeurs indemnisés. Enfin, il s'est interrogé sur l'obligation d'augmenter le nombre des heures travaillées. En effet, pour lui, celles-ci ne peuvent être justifiées que par un surcroît de commandes ; dès lors, l'aide aura nécessairement un effet d'aubaine. C'est pourquoi il a indiqué sa préférence pour un dispositif de modulation de l'augmentation du nombre d'heures travaillées.

**M. Serge Franchis**, soulignant la nécessité de faire preuve d'imagination, a reconnu que la proposition était plus facile d'application que la " loi de Robien ", car elle transformait des cotisations en salaires. Selon lui, les effets d'aubaine s'effaçaient devant les effets bénéfiques. Il a, en effet, reconnu que l'augmentation du nombre d'heures travaillées était un élément essentiel de la proposition car elle favorisait le développement de l'activité alors que le partage du travail n'y contribuait pas nécessairement. Il s'est donc déclaré favorable à l'expérimentation et a souhaité des précisions sur certaines modalités de calcul.

**M. Guy Fischer** a constaté que le dispositif visait à activer les dépenses passives d'indemnisation et qu'il permettait de conserver le savoir-faire des salariés âgés tout en favorisant des embauches nouvelles, notamment de jeunes non qualifiés, et en participant au financement de la sécurité sociale.

**M. Jean-Louis Lorrain** a rappelé qu'il était souvent difficile de faire admettre des solutions nouvelles. Il a interrogé l'auteur de la proposition sur l'opportunité de

réserver l'aide à certains secteurs d'activité et sur les possibilités d'application du dispositif dans le cadre de l'économie solidaire.

**M. Louis Boyer** a considéré que la proposition devrait plutôt s'appliquer dans le secteur de l'industrie de main d'oeuvre car elle permettrait de baisser les prix de revient.

**MM. Francis Cavalier-Bénezet et Jacques Machet, président**, tout en félicitant M. André Jourdain, se sont déclarés favorables à l'expérimentation de sa proposition.

En réponse aux différents intervenants, **M. André Jourdain** a rappelé les difficultés d'insertion des jeunes et a indiqué que sa proposition pouvait se concevoir de deux façons : soit elle concernait les chômeurs indemnisés et le financement devait être autorisé par les partenaires sociaux, soit elle s'adressait aux jeunes et le financement relevait de l'Etat ou des collectivités territoriales. Pour lui, il convenait de s'en tenir à la première solution.

Il a rappelé que sa proposition pouvait inciter les entreprises à accepter de nouveaux marchés et à développer un secteur commercial, actuellement jugé trop coûteux par beaucoup d'entre elles.

Il a indiqué que le dispositif était facile à mettre en oeuvre comme le prouvait la signature d'une convention de ce type dans son département. Il a souhaité que l'on ne limite pas son champ d'application à certains secteurs d'activité afin de ne pas multiplier les conditions de mise en oeuvre. Il a reconnu que pour ne pas prendre le risque de déséquilibrer l'assurance chômage, il fallait commencer par une expérimentation permettant d'en mesurer les implications.

Puis, rappelant qu'il avait reçu la caution du président de l'ordre des experts comptables, il a demandé le soutien de la commission.



**M. Henri Belcour** a regretté que le nombre d'emplois créés soit limité par le montant des cotisations d'assurance chômage.

Enfin, en réponse à une question de **M. Jacques Machet, président, M. André Jourdain** a indiqué que, après consultation des partenaires sociaux, les principales objections avaient été formulées par le conseil national du patronat français (CNPFF) et la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). Il a indiqué qu'il espérait que sa proposition pourrait être discutée par les partenaires sociaux à l'occasion des négociations sur le renouvellement de la convention relative à l'assurance chômage qui débiteront le 19 novembre.

La commission a alors manifesté un intérêt unanime pour une démarche officielle de **M. André Jourdain** auprès des partenaires sociaux.

Présidence de M. Louis Boyer - La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport sur le projet de loi d'habilitation n° 57 (1996-1997)** relatif à l'extension et à l'adaptation à la **collectivité territoriale de Mayotte** des dispositions législatives du **titre Ier du livre VII du code de la santé publique, au statut du personnel et au financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte ainsi qu'à la réforme du statut de la caisse de prévoyance sociale.**

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a tout d'abord indiqué que le projet de loi d'habilitation visait à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour étendre à la collectivité territoriale de Mayotte la loi hospitalière, en donnant à l'hôpital de Mayotte un statut proche du droit commun, et pour réformer l'actuelle caisse de prévoyance sociale afin d'instituer un financement des soins hospitaliers.

Il a ensuite rappelé que le recours aux ordonnances était de pratique courante depuis qu'avait été défini le statut particulier de la collectivité territoriale de Mayotte par

la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976. Il a ajouté que cette loi avait institué un dispositif juridique souple permettant aux compétences respectives de l'Etat et de la collectivité territoriale d'évoluer sans difficulté dans le sens d'un alignement progressif sur le droit commun.

Le rapporteur a précisé que le recours à une ordonnance visait à répondre rapidement à l'engagement pris par le Premier ministre le 24 novembre 1994 devant le conseil général de Mayotte de faire évoluer le statut de la collectivité territoriale, cet engagement ayant été formalisé dans la convention de développement signée par l'Etat et la collectivité territoriale le 5 avril 1995 en application de l'article 34 de la loi du 25 juillet 1994 (dite " loi Perben "). Il a ajouté que cette procédure tenait également compte des retards de Mayotte dans le domaine de la santé qu'il était urgent de combler.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a ensuite présenté la situation sanitaire de Mayotte. Il a rappelé que, pour faire face à une croissance très rapide de la population (5,9 % par an), à un taux de mortalité infantile très important, à une malnutrition des enfants et à de graves pathologies infectieuses, la collectivité territoriale ne disposait que d'un seul hôpital, d'équipes médicales peu expérimentées ou en-deça des compétences exigées en métropole, ainsi que de dix-sept dispensaires. Le rapporteur a encore souligné que la collectivité n'avait pas les moyens de financer le système de soins.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a précisé que le champ de l'habilitation était étroitement délimité puisque le projet de loi autorisait le Gouvernement à prendre, par une ordonnance, les dispositions nécessaires pour transposer, en l'adaptant, la loi hospitalière à la collectivité territoriale, pour ériger l'hôpital en établissement public de santé et en tirer les conséquences sur le statut du personnel, et pour définir les conditions de financement de cet établissement.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a alors résumé les principales dispositions du projet d'ordonnance.

Il a indiqué que son titre premier étendait à Mayotte, en l'adaptant, comme le prévoyait le projet de loi d'habilitation, le titre I du livre VII du code de la santé publique, transformait l'hôpital actuel en établissement public de santé relevant de la compétence de l'Etat, mais écartait certaines dispositions relatives, notamment, aux établissements privés.

Il a ajouté que les autres dispositions de la loi hospitalière s'appliquaient sous réserve de quelques adaptations en fonction des réalités locales. Étaient ainsi précisés les liens avec le système de santé de la Réunion ainsi que les dispositifs écartés, en particulier ceux qui relevaient de l'aide sociale, encore inexistante à Mayotte.

Le rapporteur a également indiqué que le statut du personnel s'inspirait du statut général des fonctionnaires, mais l'adaptait pour permettre de maintenir le statut et l'emploi du personnel non médecin de la collectivité territoriale et pour favoriser l'accueil des personnels médicaux et non médicaux de métropole ou des départements d'outre-mer en vue d'élever le niveau de l'équipe médicale.

Enfin, il a souligné que les adaptations de la loi hospitalière visaient d'une façon générale à donner plus de souplesse qu'en métropole au fonctionnement de l'établissement public de santé.

**M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a ensuite présenté le titre II du projet d'ordonnance concernant le financement de l'établissement public. Il a indiqué que celui-ci reposait essentiellement sur une dotation globale de fonctionnement et qu'en contrepartie, une cotisation santé assise sur les revenus du travail, limitée à la couverture des soins hospitaliers, devait être créée.

Le rapporteur a ensuite rappelé les conditions actuelles de fonctionnement de la caisse de prévoyance sociale et a justifié sa réforme par les nouvelles missions

que le projet d'ordonnances lui confiait dans le cadre du financement du système de soins.

Enfin, le rapporteur a résumé le titre III du projet d'ordonnances qui regroupe des dispositions diverses et transitoires.

En conclusion, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a indiqué que le projet d'ordonnance devait être le point de départ d'une profonde évolution qui devrait permettre à Mayotte de se rapprocher du droit commun et d'améliorer considérablement sa situation sanitaire.

Il a, en conséquence, invité la commission à adopter le projet de loi d'habilitation sans modification.

**M. Louis Boyer, président**, a rappelé la fidélité à la France dont avaient fait preuve les Mahorais.

**M. André Jourdain** a demandé au rapporteur pourquoi la nouvelle cotisation sociale ne portait que sur les seuls revenus du travail.

En réponse, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a rappelé que l'économie mahoraise reposait essentiellement sur le troc et l'échange de services, ce qui rendait difficile la connaissance des patrimoines et des autres sources de revenus. Une discussion s'est ensuite engagée entre **MM. Henri Belcour, Louis Boyer, président, et Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, sur les principales caractéristiques des sociétés mahoraises et comoriennes, notamment sur l'influence de la religion musulmane, sur le rôle des femmes et sur la volonté d'émigration d'une partie de la jeunesse mahoraise.

**M. Guy Fischer** a rappelé que son groupe politique était par principe défavorable à la procédure des ordonnances, mais a admis que le projet de loi d'habilitation avait pour finalité l'amélioration des conditions sanitaires de Mayotte, ce qui conduirait son groupe à ne pas manifester une forte opposition.

**La commission a alors approuvé le projet de loi d'habilitation.**

## FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

**Mardi 5 novembre 1996 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, et enfin, de M. François Trucy, sénateur.** La commission a, tout d'abord procédé, à l'audition de **M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** et de **M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche**, sur le projet de budget pour 1997 de leur département ministériel.

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a indiqué que les crédits du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche s'accroîtraient de 2,04 % pour s'établir à 324,2 milliards de francs contre 317,8 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1996, dans un contexte de rigueur budgétaire. Il a précisé que cette croissance limitée ne compromettrait pas le respect des engagements pris dans le cadre du nouveau contrat pour l'école pour les rentrées 1996 et 1997. Il a rappelé qu'avec 47 milliards de francs, le budget de l'enseignement bénéficiait de la plus forte progression de tous les budgets ministériels (+ 5,5 %).

Abordant le budget de l'enseignement scolaire, le ministre a observé que l'année 1997 serait la troisième année d'application du Nouveau contrat pour l'école, dont un rapport d'étape présenté au Parlement faisait le bilan.

Le ministre a ensuite relevé que, dans le premier degré, la baisse du nombre d'élèves par classe permettrait d'atteindre l'objectif de 25 élèves par classe maternelle en zones d'éducation prioritaire (ZEP) à la rentrée 1997. Il a par ailleurs indiqué que le budget permettrait, d'une part,

d'augmenter les décharges accordées aux directeurs d'écoles, ce qui contribuerait à revaloriser leur fonction et, d'autre part, de financer le maintien, pour la quatrième année consécutive du moratoire de la fermeture des classes en milieu rural. A cet égard, le ministre a précisé qu'un rapport avait récemment fait état du niveau supérieur des élèves des classes uniques par rapport à celui des élèves scolarisés en classes regroupées, ce qui l'incitait à poursuivre le moratoire.

**M. François Bayrou** a ensuite indiqué que l'enseignement précoce des langues vivantes serait poursuivi cette année en classe de CE2, et que la France était le seul pays au monde à mener une telle politique. Il a déclaré que la réécriture des programmes des classes de primaire et de sixième était désormais achevée et que celle des programmes des autres classes de collège était en cours. Il a précisé à cet égard que les nouveaux programmes d'histoire insisteraient sur les grandes figures historiques du pays. Le ministre a enfin observé que la rentrée s'était déroulée dans le calme cette année, ce qui contrastait avec les années précédentes.

Puis le ministre a indiqué que les moyens dégagés permettraient de poursuivre la rénovation pédagogique des collèges qui avait été très bien accueillie par la communauté éducative et les élèves, ce que prouvait l'attrait de l'option latin en cinquième, retenue par un quart des élèves. Il a précisé qu'à la rentrée 1997, les élèves se verraient proposer le grec en troisième.

S'agissant du lycée, le ministre a indiqué que la réforme du baccalauréat, menée très rapidement, avait permis de rééquilibrer les effectifs entre les différentes séries. Puis il a déclaré qu'une réforme de l'orientation serait engagée dès 1997, pour permettre aux élèves d'arrêter leurs choix très en amont et que 770.000 fiches avaient été distribuées dans ce but aux élèves de terminale cette année.

**M. François Bayrou** a ensuite fait état de la création de 100 sections d'apprentissage dans les lycées professionnels. Il a souhaité que la formation professionnelle par alternance fasse l'objet d'une considération égale par les entreprises, qu'elle soit réalisée sous statut scolaire, ou par apprentissage, et indiqué qu'il lancerait une campagne de soutien de l'enseignement professionnel.

Le ministre s'est enfin réjoui que les lycéens aient activement pris en main la mise en oeuvre du plan de lutte contre la violence. Il a précisé que les moyens d'encadrement au collège seraient renforcés et que 500 millions de francs de crédits seraient consacrés à la sécurité des établissements scolaires.

Abordant le budget de l'enseignement supérieur, le ministre a indiqué qu'en dépit d'une stabilisation progressive du nombre d'étudiants, 2.700 emplois seraient créés en 1997, ce qui porterait le nombre total d'emplois créés en deux ans à 7.000. Le ministre a précisé à cet égard que la proportion de professeurs agrégés (PRAG) au sein des recrutements d'enseignants serait inversée par rapport à 1996 et s'établirait à un poste de PRAG pour deux postes d'enseignants-chercheurs.

Le ministre a ajouté que les moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur augmenteraient de 250 millions de francs, ce qui garantirait le respect du plan de rattrapage tendant à faire correspondre à 90 % au moins les dotations réelles et les dotations théoriques des universités, tant en emplois qu'en crédits.

**M. François Bayrou** s'est ensuite réjoui de la mise en place généralisée du tutorat dans tous les établissements d'enseignement supérieur, qui permet à des étudiants de première année de DEUG d'être encadrés par des étudiants de deuxième et troisième cycle, rémunérés à hauteur de 1.000 francs par mois pendant six mois.

Le ministre a annoncé que la rentrée 1997 verrait la mise en application de l'organisation de l'année universi-

taire en semestres, comme dans la plupart des pays d'Europe, cette formule permettant une meilleure utilisation des locaux et l'aménagement d'une période d'accueil et d'orientation pour les étudiants. Cette nouvelle organisation des premiers cycles comportera des modules de culture générale et une sensibilisation à la recherche.

**M. François Bayrou** a ensuite indiqué que le futur statut de l'étudiant devrait permettre de réaménager le système complexe des aides en prenant en compte la situation sociale des étudiants. Il a souhaité que l'implication des étudiants dans la gestion des centres régionaux des oeuvres universitaires (CROUS) soit renforcée.

Le ministre a également annoncé une réforme de la filière technologique supérieure afin notamment d'articuler de manière plus satisfaisante les instituts universitaires de technologie (IUT), les instituts universitaires professionnalisés (IUP) et les diverses formations technologiques. Il a ajouté que la professionnalisation des études supérieures, à tous les niveaux, devrait se traduire par une finalisation des formations et une découverte plus précoce de l'entreprise par les étudiants.

S'agissant des personnels et de leur carrière, le ministre a estimé nécessaire de lever les blocages existants en demandant notamment aux universitaires de s'investir davantage dans l'enseignement des premiers cycles. Cet objectif suppose un réaménagement du statut et de la carrière des enseignants-chercheurs en recherchant d'autres critères que la seule activité de recherche. Le ministre a déploré les inégalités de carrière entre les enseignants qui se consacrent exclusivement à la recherche et ceux qui s'occupent uniquement d'activités d'enseignement et d'encadrement, les présidents d'université étant à cet égard particulièrement pénalisés.

Le ministre a observé que l'implication accrue des universitaires dans l'enseignement des premiers cycles remplacerait avantageusement la secondarisation des pre-



miers cycles, mesure parfois évoquée et à laquelle il était résolument hostile.

Il a également estimé que les orientations retenues pour la réforme universitaire avaient permis de réduire les antagonismes sur le problème de la sélection et a indiqué que leur mise en oeuvre serait confiée à des groupes de travail thématiques réunissant les différents acteurs du monde universitaire, afin que les principales dispositions, notamment la nouvelle organisation de l'année universitaire puisse entrer en vigueur à la rentrée 1997. S'agissant de la modernisation de l'université, qui fera l'objet d'un groupe de travail, le ministre a annoncé, au nombre des pistes envisagées, la possibilité pour les universités de cotiser aux URSSAF ou de devenir propriétaires de leurs locaux.

Enfin, le ministre a indiqué que la mise en oeuvre du plan de sécurité se traduisait par un fort taux de consommation des crédits : 1,6 milliards de francs ont été consommés en moins d'un an sur les 2 milliards de francs du plan de sécurité et d'amélioration de la vie des étudiants alloués en 1996.

Abordant les suppressions d'emplois dans l'enseignement scolaire, le ministre a observé que les suppressions d'emplois, qui traduisaient essentiellement un resserrement des recrutements de stagiaires, ne mettraient pas en cause les moyens dévolus à l'enseignement et à l'encadrement des élèves. Il a ajouté que le nombre de classes devrait même augmenter à la prochaine rentrée. Il a indiqué que l'écart observé entre le nombre de postes budgétaires d'enseignants du primaire (311.000) et le nombre d'enseignants devant élèves (260.000) s'expliquait non par des mises à disposition abusives mais par l'importance du nombre de titulaires remplaçants (25.000), des enseignants spécialisés, notamment dans les zones d'éducation prioritaires (15.000) et des décharges pour directeurs d'école (8.700).

Le ministre a également estimé que la proportion constatée entre le nombre d'enseignants à temps plein (260.000) et celui des remplaçants (26.000) était excessive et autorisait une réduction modérée de ces derniers (- 2.000). A cet égard, il a envisagé que les étudiants des instituts universitaires de formation des maîtres effectuent une partie de leur stage en assurant des remplacements dans les établissements du premier degré.

**M. François Bayrou** a enfin présenté les grandes orientations du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD) pour 1997, dont les crédits inscrits au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche s'élèvent à 31 milliards de francs. Il a indiqué que trois principes seraient retenus : encourager le recrutement de jeunes chercheurs et de personnels techniques, favoriser le soutien aux équipes de recherche et aux laboratoires et poursuivre la politique d'assainissement financier de la recherche.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, s'est félicité des efforts de rigueur réalisés dans le projet de budget pour 1997 et de la meilleure gestion des emplois par rapport à l'évolution des effectifs d'élèves. Puis il s'est étonné du manque de cohérence entre les décisions administratives et juridictionnelles sur ce qu'il est convenu d'appeler " l'affaire du voile islamique " et a évoqué l'influence funeste de ce différend auprès des élèves. Il a souhaité obtenir des éclaircissements sur ce sujet.

Il a interrogé le ministre sur l'opportunité de revenir au système de versement direct des bourses de collège aux établissements pour payer les frais de demi-pension des élèves concernés afin de remédier à la désaffection des cantines scolaires.

Le rapporteur spécial a observé que la mise en oeuvre des nouveaux rythmes scolaires risquait de varier en fonction de la richesse des communes et a souhaité obtenir des précisions du ministre.

Il a par ailleurs souhaité savoir si le ministre poursuivait comme objectif l'accès de 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.

Il a enfin demandé au ministre s'il lui était possible d'encourager la création et la diffusion de films historiques comme «L'allée du roi», qui contribuaient à éclairer les grands moments de l'histoire pour le profit de tous.

**M. François Bayrou** a indiqué en réponse qu'il s'efforçait de faire évoluer la jurisprudence du Conseil d'Etat sur un sujet aussi sensible que le voile, et que la fermeté était la meilleure arme pour la laïcité. Il a ajouté qu'une grande prudence était nécessaire sur ce sujet pour éviter deux écueils possibles : le retour au laxisme et le procès de l'Islam.

Puis, le ministre a annoncé qu'il était prêt à envisager le retour au système de versement direct des bourses de collège aux établissements pour voir si la réforme du mode de versement des bourses, réalisée pour responsabiliser les parents, avait été la véritable cause de la désaffection des cantines scolaires, ce qu'un rapport récent semblait contester. Il a observé qu'une telle mesure risquerait d'inciter les parents à retirer leurs enfants de la cantine.

Sur l'aménagement des rythmes scolaires, le ministre a indiqué qu'une prochaine mise en oeuvre de cette mesure dans deux départements français permettrait d'étudier l'influence de la richesse des communes sur le succès de la formule.

Le ministre s'est déclaré hostile à tout objectif quantitatif sur l'accès au niveau du baccalauréat, en précisant que l'objectif de l'éducation nationale consistait à donner à chacun ses chances et que son action devait être jugée sur des critères tels que l'élévation du niveau de qualification ou la capacité d'insertion professionnelle.

Enfin, le ministre a indiqué que les associations de réalisateurs s'opposait à la diffusion auprès des enfants de long-métrages historiques, pour des raisons de droits

d'auteur. Il a évoqué à cet égard l'enjeu que représentait la formation continue pour la société tout entière.

Puis, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, a demandé au ministre si la diminution des crédits d'investissement en autorisations de programme ne risquait pas de remettre en cause la réalisation des objectifs des contrats de plan Etat-régions. Il s'est enquis de l'état d'avancement des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et a interrogé le ministre sur les missions et l'échéancier des cinq groupes de travail constitués autour de la réforme de l'université.

**M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, a indiqué que les crédits des autorisations de programme allouées aux travaux de sécurité étaient en augmentation et devraient permettre de réaliser le plan d'urgence.

Le ministre a ajouté que les schémas régionaux de l'enseignement supérieur verraient leur élaboration retardée d'un an et que les groupes de travail créés pour mettre en oeuvre les orientations dégagées lors des Etats généraux de l'université devraient rendre leurs travaux très rapidement.

**M. François Trucy** a interrogé le ministre sur les modes d'évaluation et de mesure de l'illétrisme et sur le retard des jeunes universités par rapport au plan de rattrapage annoncé.

**M. Philippe Adnot** a demandé des précisions sur la date de sortie des décrets, sur la mise aux normes de sécurité des classes de technologie et sur le coût pour le budget de la diminution du nombre de maîtres-auxiliaires.

**M. Marc Massion** s'est enquis du devenir des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

**M. Emmanuel Hamel** a dénoncé la méthode globale d'apprentissage de la lecture et s'est associé à la question de M. François Trucy sur la mesure de l'illettrisme.

**M. René Tregoüet** a souhaité savoir quelles mesures étaient envisagées pour encourager la mobilité des chercheurs.

**Mme Marie-Claude Beaudéau** a regretté que la diminution du nombre de postes ne se traduise pas par un redéploiement qualitatif.

**M. Christian Poncet, président**, a souhaité obtenir des précisions sur le statut de l'étudiant et ses conséquences sur le mode d'attribution des aides actuelles.

Dans sa réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes. Il a indiqué :

- que le statut de l'étudiant serait élaboré dès cette année : un audit des différentes aides existantes sera effectué avec l'objectif de les remplacer par une allocation unique plus juste prenant en compte la situation sociale des étudiants ;

- que l'idée de créer des pôles de recherche sur le multi-média lui semblait intéressante ;

- qu'il convenait de conduire une politique d'évaluation des méthodes d'enseignement de la lecture pour éclairer les enseignants sur les méthodes donnant les meilleurs résultats ;

- que l'illettrisme avait des causes variées tout en étant souvent lié à des handicaps psychiques, sociologiques ou culturels chez les enfants ;

- qu'il convenait de promouvoir la lecture face à la prééminence de la télévision comme mode d'accès à l'imaginaire ;

- que l'université de Toulon disposait aujourd'hui d'une dotation réelle égale à 90 % de sa dotation théorique, tant en postes qu'en crédits ;

- que la politique des ZEP serait maintenue malgré les nombreuses sollicitations en sens contraire ;

- que des heures supplémentaires seraient, pour la première fois, transformées en emplois, ce qui ne coûterait pas plus cher au budget que le recours aux maîtres-auxiliaires.

**M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche**, a ensuite présenté les crédits alloués à la recherche.

Il a d'abord souligné qu'il convenait de préserver l'effort important consenti par notre pays en matière de recherche. La France, a-t-il ajouté, occupe actuellement dans ce domaine le troisième rang dans le monde.

**M. François d'Aubert** a ensuite déclaré que le projet de budget pour 1997 privilégiait la recherche fondamentale en renforçant les moyens de fonctionnement des laboratoires, tant dans les universités que dans les grands organismes de recherche. Il a relevé que le comité interministériel de la recherche scientifique et technique du 3 octobre dernier avait distingué les priorités traditionnelles (nucléaire, espace et aéronautique) dont les programmes étaient poursuivis et les priorités nouvelles répondant plus particulièrement à la demande sociale. A cet égard, il a évoqué la recherche médicale, la recherche en matière d'environnement, les innovations technologiques dans le prolongement de la recherche fondamentale, les industries agro-alimentaires, la recherche dans le domaine de l'information et de l'électronique, la chimie de formulation et enfin, les questions de sécurité en matière de transport.

**M. François d'Aubert** a aussi indiqué que la part des crédits incitatifs destinés aux établissements publics à caractère scientifique et technologique devraient passer de 6 à 10 % dans le total des budgets de ces organismes, de 1996 à 1997. L'objectif, a-t-il souligné, est de porter ce taux à 20 % dans les années à venir.

Evoquant le comité national de la recherche scientifique (CNRS), le secrétaire d'Etat a plaidé pour le développement des programmes interdisciplinaires ainsi que pour une valorisation accrue des recherches qui y sont effectuées.

Abordant ensuite les difficultés liées à la pyramide des âges des personnels de la recherche, il a annoncé que le Gouvernement s'était fixé pour objectif d'assurer un taux de recrutement de 2,5 % par an. Ainsi, a-t-il relevé, le projet de budget pour 1997 prévoit la création de 403 emplois de chercheurs et de 516 emplois d'ingénieurs, techniciens, administratifs (ITA), soit 919 emplois nouveaux contre 853 l'an dernier, soit (+ 7,5 %).

Le secrétaire d'Etat a encore souligné que les conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) passeraient de 600 à 700 de 1996 à 1997, tandis que les 3.400 allocations de recherche seraient préservées, étant observé que les bénéficiaires pourront en profiter durant trois ans au lieu de deux ans. Il a aussi mentionné le développement de bourses post doctorales financées conjointement avec les régions et les entreprises.

**M. François d'Aubert** a aussi évoqué trois décisions importantes du comité interministériel : l'adoption d'un texte réglementaire garantissant la part revenant aux chercheurs dans la redevance des brevets (25 % avec déplaçonnement), l'institution de fonds communs de placement pour l'innovation et, enfin, une nouvelle mesure faisant bénéficier les chercheurs d'une «défiscalisation» pour cinq années lorsqu'il fait un «apport en brevet» à une société.

Enfin, le secrétaire d'Etat a insisté sur l'importance de la mobilité des chercheurs publics vers l'enseignement supérieur et les entreprises, sur la nécessité pour les entreprises privées qui bénéficient d'aides publiques de l'Etat de privilégier l'embauche de chercheurs publics et, enfin, sur la création de primes pour faciliter le départ en

retraite d'un certain nombre d'agents dans les grands organismes de recherche.

**M. René Tréguët, rapporteur spécial des crédits de la recherche**, s'est d'abord interrogé sur l'évolution du comité national de la recherche scientifique. Il a ensuite relevé qu'en France, les innovations des petites et moyennes entreprises étaient actuellement financées à hauteur de 1,2 milliard de francs par des fonds publics, essentiellement l'agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), et à hauteur de 400 millions de francs seulement par les fonds privés de capital-risque. Il a signalé qu'aux Etats-Unis, ce sont dix milliards de dollars de flux privés qui s'investissent chaque année dans l'innovation contre 1 milliard de dollars de fonds publics.

Le rapporteur spécial s'est encore demandé si les fonds communs de placement dans l'innovation ne pourraient pas bénéficier d'avantages comparables à ceux accordés à la création des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA). Il a enfin souhaité qu'un bilan soit dressé de l'application du crédit de l'impôt recherche créé par la loi du 26 décembre 1982 en relevant que, selon de nombreux échos, les entreprises bénéficiaires de ce crédit d'impôt faisaient souvent l'objet d'un contrôle fiscal de la part des services du ministère de l'économie et des finances.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** s'est inquiétée de l'avenir des industries qui dépendent étroitement de la recherche en amont dans le domaine aéronautique et spatial. Elle a plus particulièrement évoqué les programmes des satellites «Stantor» et «Spot».

**M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur la proportion de dépositaires de brevets parmi les bénéficiaires du crédit d'impôt-recherche ; il a aussi jugé souhaitable d'évaluer l'incidence du crédit d'impôt-recherche sur le facteur emploi.



**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est demandé si la recherche en Ile-de-France ne subissait pas un certain «vieillessement».

En réponse, **M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche**, a notamment rendu hommage à l'effort de redressement financier effectué au CNRS, a reconnu que le nouveau dispositif relatif aux fonds communs de placement pour l'innovation, de même que l'actuel régime du crédit d'impôt-recherche, pouvaient être améliorés, a affirmé qu'il n'y avait pas, selon lui, d'opposition dans le domaine aéronautique et spatial entre les programmes nationaux et les programmes européens et enfin admis que la région Ile-de-France pourrait en effet faire preuve de plus de dynamisme en matière de recherche.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des anciens combattants et victimes de guerre et des articles 85, 86 et 87 rattachés, sur le rapport de **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits proposés pour 1997 s'élevaient à 26,842 milliards de francs, en réduction de 5,4 % par rapport à 1996. Il a précisé que cette baisse était liée, d'une part, à un effet mécanique, à savoir la diminution régulière du nombre d'anciens combattants et, d'autre part, à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

S'agissant des moyens de fonctionnement, il a constaté qu'ils étaient en nette diminution (- 11 %) et se limitaient à 85,5 millions de francs.

Il a toutefois précisé que cette baisse masquait des évolutions contrastées : tandis que les chapitres 37-93 (plan de modernisation) et 34-95 (dépenses d'informatique et de télématique) sont particulièrement affectés par les restrictions budgétaires, les services déconcentrés voient leurs crédits augmenter de 2,9 %.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a également souligné la suppression de 80 emplois, dont 60 en

administration centrale et 6 à l'office national des anciens combattants (ONAC).

Il a fait remarquer qu'en revanche, les concours à l'institution nationale des invalides et à l'office national des anciens combattants étaient épargnés par la rigueur budgétaire, ce dernier voyant même ses effectifs progresser de 17 emplois.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a constaté que les interventions du ministère étaient également en forte baisse. Ainsi, les crédits de la dette viagère diminuent de 773 millions de francs, pour se limiter à 21,1 milliards de francs en 1997.

Il a par ailleurs relevé que, contrairement à l'année passée où la revalorisation des pensions avait limité la diminution globale de la dette viagère liée à la réduction du nombre des pensionnés, l'année 1997 voyait les mesures d'économie provoquées par la limitation de la majoration des pensions afférentes au taux de grade encore renforcer la baisse mécanique des crédits.

S'agissant des interventions d'assistance et de solidarité, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a indiqué qu'elles étaient globalement en diminution, les soins médicaux étant particulièrement touchés par la rigueur budgétaire.

Il a constaté que seul le chapitre 47-22, consacré à la majoration des rentes mutualistes, échappait à cette tendance puisque ces crédits augmentent de 7,5 % grâce d'une part, à l'augmentation du plafond intervenue en 1996 et reprise par l'Etat dans la loi de finances pour 1997 et, d'autre part, à l'indexation du plafond sur l'indice des prix hors tabac.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a souligné que la politique de la mémoire n'échappait pas à l'effort de maîtrise des dépenses publiques avec une diminution de 53,6 % pour les crédits consacrés aux fêtes nationales et aux cérémonies publiques et de 64,6 % pour les crédits consacrés aux interventions en faveur de l'information his-

torique. Seuls les crédits destinés à la remise en état des nécropoles nationales augmentent de 16 % pour s'élever à 8,125 millions de francs.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les articles 85, 86 et 87 rattachés au budget des anciens combattants.

Il a indiqué que l'article 85 tendait à proroger d'un an la levée, autorisée initialement pour la seule année 1996, de la forclusion opposable depuis 1959 aux demandes d'attribution ou de révision de pensions des anciens combattants de l'ex-Indochine.

Il a précisé que l'article 10 de la loi de finances pour 1996 avait complété l'article 170 de l'ordonnance organique portant loi de finances pour 1959, pour déroger, au titre de l'année 1996, à la forclusion découlant de ce texte.

Expliquant que cette mesure aurait dû bénéficier à 1.700 anciens combattants, pour un coût estimé à 500.000 francs, mais qu'en raison de la difficulté d'en assurer une large publicité, les crédits mis à disposition n'avaient été que faiblement utilisés, il a ajouté que la dérogation consentie en 1996 était reconduite en 1997 pour un montant équivalent.

Il a ensuite noté que l'article 86 tendait à améliorer de manière significative le dispositif du fonds de solidarité en élargissant le champ des bénéficiaires aux anciens combattants d'Indochine, en supprimant la condition d'âge qui régissait son accès et en améliorant le dispositif de l'allocation de préparation à la retraite.

A propos de l'article 87, il a précisé que cette disposition tendait à plafonner la majoration des pensions militaires d'invalidité afférente au taux de grade à 50 % de la pension au taux de soldat.

Après avoir rappelé que dans le dispositif en vigueur, un militaire blessé recevait une pension d'invalidité calculée sur le taux du soldat pendant toute sa période d'activité, puis au taux de grade atteint lorsque l'intéressé pre-

nait sa retraite, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a souligné que cette disposition introduisait des disparités importantes dans le paiement des pensions, celles-ci variant dans un rapport de un à trois. C'est pourquoi il est proposé de réduire ces écarts en limitant la majoration résultant de l'application du taux du grade qui ne pourra plus excéder, pour un taux d'invalidité donné, 50 % de la pension au taux de soldat.

En conclusion, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a formulé sept observations.

Le rapporteur spécial a tout d'abord estimé que la limitation de la majoration des pensions militaires d'invalidité afférente au taux du grade lésait gravement certaines catégories de pensionnés et, après avoir déploré l'absence de toute consultation préalable avec le monde militaire, il a proposé la suppression de cette mesure.

Le rapporteur spécial s'est aussi inquiété de la menace pesant sur l'entretien des nécropoles nationales du fait de l'insuffisance des crédits affectés à cette action.

Il s'est ensuite prononcé pour un assouplissement des conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant en Afrique du Nord et du titre de reconnaissance de la Nation.

**M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a également évoqué le problème de la revalorisation du point d'indice des pensions en faveur des nationaux des Etats issus des anciennes colonies françaises.

Tout en admettant que l'effort engagé par le Gouvernement pour réduire le déficit public ne permettait pas cette année l'adoption de nouvelles dispositions en faveur de la «décristallisation» des pensions des ressortissants des anciennes colonies françaises, il a souhaité que dès l'année prochaine, le ministère propose un programme quinquennal visant à réduire les écarts considérables existant entre les différentes valeurs du point de pension applicable dans les Etats issus des anciennes colonies françaises.

A propos de la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du Nord, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé que la commission mise en place pour évaluer le coût de cette disposition avait rendu son rapport et avait avancé le chiffre de 151 milliards de francs de 1996 pour l'ensemble de la période 1996-2004. Tout en reconnaissant qu'un tel effort financier ne pouvait être demandé aux contribuables, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, s'est prononcé en faveur d'une poursuite des négociations afin de trouver une solution pour les anciens combattants d'Afrique du Nord les plus démunis.

S'agissant de la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé les deux améliorations intervenues en 1996 et a proposé de faire un nouveau geste en faveur des anciens combattants en augmentant le plafond de cette rente à 7.300 francs. Le coût de cette mesure serait de 2 millions de francs environ.

Enfin, évoquant le projet de réorganisation des services déconcentrés du ministère des anciens combattants et de l'ONAC, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a souligné que la déclaration récente du Premier ministre garantissant la pérennité de l'organisation actuelle du ministère écartait les dangers qui avaient paru peser un moment sur ce dernier.

**M. Jean Cluzel, président**, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de son exposé tout en faisant remarquer que le Sénat ne disposait pas d'une marge de manoeuvre financière suffisante pour pouvoir augmenter le plafond de la rente mutualiste.

**M. Bernard Barbier** s'est prononcé en faveur de la suppression de l'article 87 mais a contesté la somme de 151 millions de francs avancée par l'expert désigné par la commission tripartite et chargé d'évaluer le coût de la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord. Il a ainsi déclaré que le Front uni était parvenu à un montant beaucoup moins élevé. Il a aussi fait remar-

quer que cette somme devait être mise en relation avec les 150 à 200.000 emplois que la mise en oeuvre de cette mesure serait susceptible d'engendrer.

**M. Emmanuel Hamel** a défendu les dispositions de l'article 87 qui devraient mettre fin aux inégalités que le calcul de la pension d'invalidité au taux de grade entraîne au sein des militaires.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne**, après avoir rappelé que le Président de la République avait accepté que les Français engagés, pendant la guerre civile espagnole, dans les brigades internationales se voient attribuer la carte d'ancien combattant, s'est interrogée sur le coût de cette mesure et sur l'inscription au budget du ministère des anciens combattants des crédits correspondants.

En réponse, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a fait remarquer que les bases de calcul retenues par le Front uni devaient être considérées avec précaution dans la mesure où elles excluaient certaines catégories d'anciens combattants comme les harkis ou les militaires engagés.

Il s'est par ailleurs montré sceptique sur la faculté de créer 200.000 emplois par l'introduction de la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et a estimé que le chiffre de 5.000 emplois créés était déjà très optimiste.

Tout en reconnaissant ignorer le coût exact de la disposition permettant aux brigadistes de bénéficier de la carte d'anciens combattants, **M. Jacques Baudot, rapporteur spécial**, a rappelé que 20.000 Français s'étaient engagés dans les brigades internationales et qu'en conséquence, cette mesure n'aurait qu'une répercussion financière limitée.

La commission a alors décidé d'**adopter les crédits du ministère des anciens combattants et victimes de guerre ainsi que les articles 85 et 86**. En revanche, elle a adopté un amendement tendant à la suppression de l'article 87.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits du **budget annexe des Journaux officiels** pour 1997, sur le rapport de **Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial**.

**Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial**, a tout d'abord présenté l'évolution globale du budget annexe qui augmentera, en termes nets, de 5,3 % en 1997, pour atteindre 906 millions de francs, contre 860 millions de francs en 1996. Elle a constaté que les recettes d'exploitation connaîtraient une augmentation de 5,3 %, principalement du fait des recettes tirées des annonces légales au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) et au bulletin officiel des annonces légales obligatoires (BALO). Ces prévisions tiennent compte de la progression constante, depuis plusieurs années, des recettes des annonces légales qui permettent de compenser les pertes d'exploitation observées sur les ventes par abonnement ou au numéro.

Le rapporteur spécial s'est ensuite félicité de la maîtrise des dépenses d'exploitation qui ne progresseront que de 5,2 % par rapport à 1996, alors qu'elles avaient connu l'année dernière une augmentation de plus de 13 %. En effet, les deux postes les plus importants – les charges de personnel et les achats – sont stabilisés avec une augmentation respective de 2,1 % et 2,5 %.

Au total, les résultats d'ensemble permettent de dégager un excédent d'exploitation de 38,5 millions de francs, en augmentation de 9,5 %, qui sera intégralement reversé au Trésor. Une augmentation de 8,4 millions de francs du fonds de roulement sera rendue possible l'an prochain. Celui-ci s'élève à 204 millions de francs au 31 décembre 1995.

Enfin, **Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial**, a rappelé que le projet de budget annexe s'équilibre, sans intervention de l'Etat, comme les années précédentes. Cependant, le rapporteur spécial a souligné la nécessité pour les journaux officiels de poursuivre l'effort

d'adaptation du processus de production pour améliorer la productivité et continuer ainsi à dégager des économies. Une action particulière devrait être menée sur le développement de la saisie à la source et la diminution des coûts de revient de certaines éditions.

Elle a également précisé que la direction des journaux officiels avait prévu d'achever, en 1997, la mise à jour de sa base de données permanentes «codes et brochures», afin de valoriser l'offre de ses services en matière de production éditoriale et d'améliorer la vente de ses publications. La direction des journaux officiels a également prévu de mettre en place un nouvel outil de production intégré des bases de données «legi» et «lex».

**Enfin, Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial,** a indiqué que, pour répondre à certaines observations du rapport d'audit de l'inspection générale des finances, réalisé auprès des journaux officiels en 1995, la direction a tout d'abord prévu de réexaminer l'ensemble de sa politique tarifaire en matière de publication, à partir des résultats fournis par une nouvelle méthode de comptabilité analytique qui sera testée en 1997. Dans ces conditions, les problèmes de sous-tarification de certains produits ne pourraient pas être corrigés avant 1998. Elle a également soumis à l'étude de la direction du budget le problème du régime spécifique des retraites des salariés des journaux officiels.

Après les interventions de **MM. Jean-Philippe Lachenaud, Emmanuel Hamel et François Trucy,** la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le **budget annexe des journaux officiels pour 1997.**

**Mercredi 6 novembre 1996 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président,** la commission a procédé sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général,** à l'examen des **principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 1997.**



**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a tout d'abord rappelé que le budget de 1997 s'inscrivait dans un contexte économique en voie d'amélioration, la croissance prévue devant passer de 1,3 en 1996 à 2,3 % en 1997.

Il a souligné que la prévision du Gouvernement était proche du consensus des instituts de prévision nationaux et des organismes internationaux, ce qui paraissait démontrer qu'aucun «volontarisme» excessif n'accompagnait, cette année, la présentation du budget.

Le rapporteur général a ensuite donné les détails du scénario de croissance prévu pour 1997.

L'accélération de la croissance ne proviendrait pas de la consommation des ménages, celle-ci s'accroissant moins qu'en 1996 (+ 1,4 % contre plus de 2 % cette année) et s'expliquerait peu par les échanges extérieurs qui, toujours bien orientés, ne dégageraient pas un supplément d'excédent significatif.

La croissance résulterait en fait du comportement des entreprises, c'est-à-dire de leurs investissements, mais surtout de la variation de leurs stocks.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite souligné que le rythme de l'activité, qui resterait peu dynamique, serait insuffisant pour contenir le chômage, même si le contenu de la croissance était aujourd'hui plus riche en emplois ; il s'est alors interrogé sur le lien entre la croissance et la politique de réduction du déficit.

S'appuyant sur les résultats d'une étude, réalisée par l'observatoire français de conjoncture économique, à la demande de la commission des finances du Sénat, il a indiqué que les effets restrictifs sur la croissance de notre politique des finances publiques appartenaient, pour l'essentiel, au passé et que l'essoufflement de la croissance serait le plus manifeste, entre 1999 et 2001, alors que les effets restrictifs de la politique budgétaire ne joueraient plus du tout.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite rappelé que de nombreux travaux récents remettaient clairement en cause l'efficacité économique des déficits publics, soulignant l'importance des anticipations des agents économiques qui sont en fait rassurés par l'annonce d'un ajustement budgétaire et par la perspective d'une croissance saine à moyen terme.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors estimé que la théorie économique rejoignait aujourd'hui le consensus politique très large sur l'impérieuse nécessité de maîtriser l'endettement public. A cet égard, il a fait valoir les dangers d'une acceptation de l'endettement public et a indiqué que la charge de la dette serait supérieure de plus de 150 milliards de francs si les conditions de son financement étaient demeurées celles qui prévalaient en 1990.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite présenté les caractéristiques principales du projet de loi de finances pour 1997, soit une quasi-stabilisation des dépenses, qui s'établissent à 1.552,9 milliards de francs, une progression de 1,3 % des recettes nettes, qui traduit la baisse de l'impôt sur le revenu dès cette année de 25 milliards de francs, et enfin la réduction du déficit budgétaire de près de 4 milliards de francs, le déficit s'élevant ainsi à 283,7 milliards de francs.

Le rapporteur général a ensuite insisté sur la stabilisation des dépenses qui représente un effort sans précédent, car elle succède à sept années de progression à un rythme moyen annuel de 5,5 % ; il a estimé que le Gouvernement avait su tenir les promesses du débat d'orientation budgétaire grâce à un triple effort : tout d'abord, un freinage des charges inéluctables que sont la charge de la dette et les dépenses de personnel, puis un recentrage des dépenses d'intervention les plus lourdes telles que les dotations pour l'emploi et le logement, enfin, un effort d'économies de près de 29 milliards de francs portant sur les deux-tiers des budgets, qui résulte de mesures d'économies spécifiques, mais aussi de réductions d'effec-

tifs et de l'étalement sur une année des contrats de plan Etat-région et des lois de programme.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souligné la réalité de l'effort d'économie, qui amenait à s'interroger sur le caractère suffisant de certains crédits tels que la provision de 2 milliards de francs inscrite pour les charges de personnel, les dotations en capital aux entreprises publiques évaluées à 27 milliards de francs, ou enfin, les crédits affectés à des dispositifs sous pression tel que les aides personnelles au logement ou l'aide à la réduction du temps de travail.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite insisté sur l'enjeu capital de la réduction des déficits qui est de permettre une véritable réforme de notre système fiscal et a estimé qu'à cet égard trois problèmes se posaient actuellement avec la même acuité : la structure des prélèvements obligatoires, le poids acquis par la dépense fiscale, enfin, la compétitivité du système fiscal.

Puis le rapporteur général a rappelé que le taux de prélèvements obligatoires qui atteint 45 %, était très élevé puisqu'il dépassait de dix points le taux moyen de l'OCDE et de sept points le taux moyen de l'Union européenne et que la répartition des prélèvements obligatoires était nettement atypique en France : en effet, les impôts d'Etat y sont relativement faibles, alors que le poids des charges sociales est de loin le plus élevé, et si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux, les revenus du travail y apparaissent nettement plus taxés que les revenus de transfert et que les revenus du capital.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ajouté que pour prendre la vraie mesure d'une réforme des prélèvements obligatoires, il fallait encore rapprocher ceux-ci des dépenses qu'ils financent, le niveau actuel des prélèvements étant très élevé, mais encore insuffisant pour financer toutes les dépenses, l'écart entre les deux étant de l'ordre de 10 points de produit intérieur brut.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que la France avait un haut niveau de dépenses publiques, parce qu'elle avait choisi de financer par l'impôt et par des cotisations de nombreuses dépenses, notamment des dépenses d'assurance, et que ce phénomène se doublait d'un mouvement très net de fiscalisation de dépenses sociales locales, cette évolution contribuant à brouiller les lignes de partage entre fiscalité nationale, fiscalité locale et fiscalité sociale.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que l'engagement d'une réforme fiscale supposait de bien déterminer au préalable ce qui devait relever de la solidarité nationale et donc d'un financement par l'impôt et ce qui relevait de l'assurance et par conséquent d'un financement par voie de cotisation, ce débat n'étant qu'amorcé à travers le projet de réforme du financement de la sécurité sociale.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a ensuite rappelé que la dépense fiscale, qui peut se définir comme le coût pour le budget de l'Etat des mesures fiscales dérogatoires, n'était pas appréhendée dans la réduction programmée des charges publiques, alors qu'elle influençait directement le déficit budgétaire.

Or, sous réserve des difficultés d'évaluation et de totalisation liées à la nature même des allègements fiscaux, le total de la dépense fiscale chiffrée devrait atteindre 360 milliards de francs en 1997, soit près de 29 % des recettes nettes fiscales attendues pour le budget de l'Etat.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que les mesures d'allègements fiscaux s'étaient multipliées au cours des dernières années, les lois ordinaires à vocation économique s'accompagnant de plus en plus de mesures fiscales coûteuses. La tentation est grande, a-t-il estimé, de recourir à la dépense fiscale, même si celle-ci pèse sur le déficit budgétaire, car la dépense fiscale n'aggrave pas les charges de l'Etat, dont la maîtrise est devenue un objectif affiché, et aussi parce qu'elle est un

facteur d'allègement des prélèvements obligatoires, dont la réduction est devenue également un objectif à moyen terme.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé urgent de réfléchir à ce mode de dépenses en prenant conscience, tout d'abord, que la dépense fiscale la plus lourde celle qui pèse sur l'impôt sur le revenu, se divise, en gros, en une moitié d'allègements à vocation clairement redistributive (116 milliards de francs de dépense chiffrée), et une moitié d'incitations économiques ou sociales (142 milliards de francs), qui ne peuvent pas être appréhendées de la même façon.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a également estimé que la dépense fiscale était un système souple qui pouvait être efficace s'il était bien utilisé, mais aussi un système qui versait vite dans l'abus. Il a fait valoir que le législateur se devait de développer une évaluation sans complaisance de ces dépenses, s'il voulait pouvoir procéder à une vraie réforme fiscale, les allègements fiscaux se révélant difficiles à supprimer et leur persistance, comme leur multiplication, pouvant être un moyen commode de différer des choix politiques.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a insisté sur le troisième problème que notre système fiscal français allait devoir affronter : celui de la compétition internationale, accentué par le contexte de libération des mouvements de capitaux, des biens, et des personnes.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a rappelé que, jusqu'à présent, et malgré cette compétition, le taux des prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés n'avait pas fléchi, mais que leur structure s'était modifiée : ainsi, en France, les taux de l'impôt sur les sociétés et de la TVA ont été abaissés, au contraire de ceux de la fiscalité directe des personnes ; de même, la France a développé une politique de compétitivité en utilisant des dispositifs strictement internes, tels que le régime des quartiers généraux, ou des dispositifs internationaux intégrés dans

des conventions, tels que le transfert de l'avoir fiscal à des non-résidents.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souligné que ces mécanismes, qui sont destinés pour l'essentiel à s'adapter à la compétition fiscale, étaient secondés par des mesures internes pour lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, mais que ces dernières ne suffisaient pas, leur efficacité supposant une coopération internationale qui fait souvent défaut, et, en toute hypothèse, ne pouvaient pas combattre les effets des écarts fiscaux entre les pays.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que se posait donc un véritable problème d'harmonisation internationale dans un domaine qui reste au coeur de la souveraineté des Etats, qui rendait souhaitable l'élaboration d'un code de bonne conduite permettant de bannir les dispositifs favorisant la fraude fiscale, d'améliorer les procédures de coopération administrative et judiciaire, mais aussi d'édicter des minima d'imposition des opérations les plus concernées telles que les opérations financières, voire des maxima lorsque les impôts ont un caractère douanier tels que la TVA ou les droits d'accises.

En conclusion **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité que la réforme de l'Etat s'impose au point de permettre de mieux affronter les réformes fiscales, en réduisant durablement les dépenses et a rappelé que le projet de loi de finances pour 1997 avait un caractère historique puisque du succès de son exécution dépendrait la qualification de la France dans le groupe des pays de l'Union européenne qui accèderont à la monnaie unique en 1999.

Un large débat s'est alors instauré. **M. François Trucy** a estimé très intéressante l'étude réalisée par le rapporteur général sur les dépenses fiscales et il a insisté sur le fait que les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu représentaient près de 80 % du produit attendu de cet impôt pour 1997.

**M. Emmanuel Hamel** a regretté que l'on ait choisi de faire de la stabilité de la monnaie une priorité alors qu'il lui semblait indispensable de tout mettre en oeuvre pour réduire le chômage et parvenir au plein emploi.

**M. Denis Badré** s'est interrogé sur l'économie réalisée sur la charge de la dette grâce à la baisse des taux d'intérêt constatée depuis quelques années. Il a estimé important qu'une étude approfondie soit menée sur la dépense fiscale en développant le caractère rétrospectif de ces mesures et en recherchant des comparaisons internationales.

**M. Michel Charasse** a constaté que les déficits européens étaient d'un niveau très élevé en raison du poids des déficits accumulés depuis le début des années 1980 et de la charge d'intérêt qu'ils ont créé. Puis, il a estimé que le projet de loi de finances pour 1997 permettait de contenir la dérive des dépenses mais non de réduire le déficit. Il s'est alors interrogé sur la manière dont le Gouvernement réduirait la dépense en 1998 constatant qu'il ne pourrait bénéficier une deuxième fois, de la soulte de France Telecom.

Il a rappelé que les recettes de TVA permettaient seulement d'assurer les charges de personnel et de fonctionnement de l'Etat et que pour financer les autres dépenses, tout en réduisant le déficit, il ne restait plus que le recours aux collectivités locales qui devenaient aujourd'hui la variable d'ajustement du budget. Il a ensuite estimé que la réforme de l'Etat devrait surtout permettre une nouvelle répartition des services de l'Etat sur le territoire et que, pour ce faire, il faudrait procéder à une évaluation précise des besoins en effectifs de ces services. Enfin, il a souligné que le problème du déficit de la sécurité sociale n'était toujours pas réglé.

**M. Paul Loridant** a souhaité que la commission prenne l'initiative de demander que des économies soient faites dans le budget européen et que l'on traite sérieusement le problème de la fraude au budget communautaire.

Il a souhaité savoir comment l'Etat rembourserait l'emprunt Balladur de juillet 1993 rappelant que cet emprunt nécessiterait une sortie de trésorerie de plus de 100 milliards de francs. Il a ensuite insisté sur le fait que le pouvoir d'achat des ménages ne s'améliorait pas, malgré les prévisions économiques du Gouvernement, et qu'il lui aurait semblé plus judicieux de baisser le taux de TVA dès cette année. Il a ajouté qu'il ne ressentait pas de véritables changements dans les anticipations des ménages .

Enfin, il a regretté que les crédits affectés au logement social soient réduits car il lui semblait que la construction de logements sociaux était aujourd'hui une priorité.

**M. Jacques Oudin** a rappelé que la France ne serait ni en déflation ni en croissance zéro en 1997 puisque les prévisions de croissance étaient de 2,3 %. Il a souligné que le problème essentiel était la réduction des déficits, faisant observer qu'aujourd'hui le déficit n'avait plus d'impact positif sur la croissance.

Il a estimé indispensable de diminuer le niveau moyen des prélèvements, et en particulier, de rechercher à stabiliser les prélèvements des collectivités locales. Il a ajouté qu'il fallait également réduire les dépenses et que la réforme de l'Etat devrait y conduire. Il a fait valoir que les parlementaires devraient être ambitieux et courageux en ce domaine car il faudrait supprimer des structures qui n'ont plus de raison d'être, diminuer un grand nombre de services centraux, développer la déconcentration, ou encore réaliser une importante restructuration hospitalière. Il a également suggéré que l'on supprime le service de la redevance audiovisuelle qui ne lui paraissait plus avoir d'utilité en tant que tel.

**M. Henri Collard** s'est félicité que la première année d'application du pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales se passe de façon correcte.

Il a cependant constaté qu'il était très difficile de ne pas augmenter les impôts locaux dans le contexte actuel et, en conséquence, suggéré que l'on donne plus d'autono-



mie et de flexibilité aux collectivités locales dans ce domaine.

Il a ensuite regretté la diminution de certains crédits affectés au logement ainsi que la ponction faite sur le 1 % logement.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a émis de sérieuses réserves sur le cadrage macro-économique du budget, constatant en particulier la poursuite des plans de licenciement et le développement du chômage dans de nombreux secteurs. Elle a estimé que la réduction des déficits signifiait le refus de la croissance.

**M. Philippe Adnot** a fait part de son inquiétude sur la part de l'endettement public aujourd'hui consacrée au financement du fonctionnement de l'Etat. Il a insisté sur la nécessité de baisser ces charges, constatant que, désormais, seules les collectivités locales avaient des marges de manoeuvre pour réaliser des investissements.

**M. Christian Poncelet, président,** a regretté la complexité croissante du système fiscal, en particulier pour les entreprises. Il a évoqué, à titre d'exemple, les nouvelles règles qui devraient être applicables en matière de déclaration de la CSG.

En réponse aux différents intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur général,** a d'abord indiqué qu'il lui semblait qu'une partie de la complexification de la fiscalité résultait d'un manque d'audace dans les réformes proposées par le Gouvernement. Il a en effet estimé que l'on croyait souvent à tort que les citoyens ne comprenaient pas l'intérêt de réformes mêmes difficiles.

Puis, il a indiqué qu'il lui paraissait intéressant d'apporter chaque année un certain nombre d'éclairages différents sur le budget. Dans cette optique, il a estimé que l'étude sur la dépense fiscale permettait d'enrichir le débat sur la réforme de l'impôt sur le revenu.

**M. Alain Lambert, rapporteur général,** a rappelé que la mondialisation de l'économie était une réalité

incontournable et qu'il ne lui paraissait plus possible de mener une stratégie économique nationale ; en revanche, il a estimé qu'une initiative économique européenne de croissance devait être envisagée. Il a insisté sur la nécessité d'être particulièrement vigilant sur deux questions : la dette de l'Etat et les retraites, dont les conséquences pour les générations futures apparaissent déjà inquiétantes.

Puis, il a précisé qu'avec un coût moyen de la dette en 1997 identique à celui qui existait en 1990, la charge de la dette de l'Etat devrait être supérieure de 150 milliards de francs à ce qu'elle est aujourd'hui. Il est ensuite convenu de l'intérêt de faire des comparaisons internationales en matière fiscale et notamment sur les dépenses fiscales, mais il a rappelé que certaines de ces dépenses avaient été utilisées pour contourner des difficultés comme la baisse du taux marginal de l'impôt sur le revenu, ce qui ne devait peut-être pas être le cas ailleurs.

Puis, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que de nombreux travaux d'experts montraient que les déficits n'avaient plus d'effet récessif et que leur impact sur la croissance n'était plus celui que les modèles keynésiens avaient mis en évidence.

S'agissant du logement social, il a rappelé que 139 milliards de francs étaient consacrés en 1997 à la politique du logement et que, dans le contexte actuel du budget, il était difficile d'aller beaucoup plus loin même si le secteur du logement contribuait de façon indéniable à soutenir l'activité économique.

Il a ensuite constaté que la réforme de l'Etat serait un exercice important et qu'elle devrait certainement conduire à un réexamen de la présence de l'Etat sur le territoire. Il a considéré très important que l'on cherche à stabiliser les prélèvements des collectivités locales car les entreprises devenaient de plus en plus critiques sur l'évolution de la fiscalité locale et que celle-ci participait aujourd'hui à la compétitivité globale du système fiscal

français. Il a estimé que l'on pourrait certainement réfléchir au déverrouillage des taux des impôts locaux.

Enfin, il a considéré très important que, tant l'Etat que les collectivités locales, cherchent à diminuer les dépenses de fonctionnement pour permettre, d'une part, la réduction des déficits, et d'autre part, l'augmentation des dépenses d'investissement.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président, et enfin de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget de l'enseignement scolaire, sur le rapport de **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial.**

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial,** a d'abord indiqué que la progression des crédits du budget de l'enseignement scolaire, qui s'établissent à 277,2 milliards de francs, était pour la première fois limitée à 1,5 %, ce qui illustre l'adaptation des effectifs de personnel à la diminution de la démographie scolaire. Il a rappelé à cet égard que le nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement primaire avait baissé de 74.000 depuis deux ans et diminuerait probablement de 59.000 à la rentrée 1997 et de 264.000 dans les cinq prochaines années. Dans l'enseignement secondaire, les collèges perdront 18.400 élèves à la rentrée 1997, mais les effectifs des lycées croîtront vraisemblablement de 27.000 la même année. Globalement les effectifs du secondaire diminueront de 48.600 d'ici l'an 2000.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial,** a indiqué que la poursuite de la baisse du nombre d'élèves dans les écoles et les collèges permettrait, à budget quasiment constant, de poursuivre l'amélioration des conditions d'accueil et de redéployer des emplois vers l'enseignement supérieur. Il a rappelé que la part du budget de l'enseigne-

ment scolaire dans le budget de l'Etat continuait de croître et atteindrait 17,9 % en 1997 contre 15,8 % en 1989.

Analysant les crédits par nature, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a indiqué que les dépenses ordinaires, qui représentent la quasi totalité (99,7 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale, s'élèveraient à 276,5 milliards de francs, en augmentation de 1,5 %. Il a observé que plus de 80 % de ces crédits étaient consacrés au personnel de l'enseignement. Il a indiqué qu'avec 710 millions de francs en crédits de paiement et 700 millions de francs en autorisations de programme, les crédits destinés aux dépenses en capital étaient en diminution de 17 et 18 % respectivement, ce qui s'expliquait essentiellement par le report d'un an des engagements de l'Etat au titre des contrats de plan Etat-Régions.

Analysant les crédits par agrégats, il a remarqué que les agrégats " Administration et interventions ", " Enseignement primaire ", " Enseignement secondaire " et " Etablissements publics " représentaient respectivement 39 %, 20 %, 39,6 % et 0,33 % du budget total de l'enseignement scolaire pour 1997, et qu'ils étaient tous en croissance sauf l'agrégat " Etablissements publics ", ce dernier étant largement sollicité au titre des économies budgétaires.

S'agissant des emplois, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget pour 1997 prévoyait la création de 313 emplois nouveaux, dont 250 pour améliorer les conditions d'encadrement des élèves et prévenir les phénomènes de violence à l'école. Il a ajouté que 5.229 suppressions d'emplois étaient prévues pour accompagner la décroissance du nombre d'élèves, dont 3.175 emplois de stagiaires, 1.010 emplois d'assistants étrangers, 900 emplois de personnels enseignants des premier et second degrés et 144 emplois de personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de service (ATOS). Il a précisé, à cet égard, que ces suppressions d'emplois n'affecteraient pas les moyens dévolus à

l'encadrement des élèves dans la mesure où elles concernaient essentiellement le recrutement de nouveaux maîtres (stagiaires), des moyens d'accompagnement ou des moyens consacrés à la formation des personnels. Il a ajouté qu'en application du principe de parité, 360 contrats de maîtres de l'enseignement privé seraient également supprimés.

**M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a observé qu'en raison de l'évolution démographique, la baisse des effectifs de personnels dans l'enseignement primaire ne compromettrait ni la diminution du nombre d'élèves par classes, notamment dans les classes de maternelle des zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui atteindrait le but de 25 élèves par classe que leur avait fixé le nouveau contrat pour l'école, ni l'augmentation du nombre de classes, ni la poursuite du moratoire dans les zones rurales et de montagne. Il a également relevé que, dans le second degré, la diminution du nombre moyen d'élèves par classe serait poursuivie ainsi que la rénovation pédagogique des collèges et des lycées qui favorise l'enseignement en groupes restreints et accroît l'offre d'options.

Evoquant les principales orientations de la politique du Gouvernement, il a indiqué que le projet de budget pour 1997 était cette année encore marqué par le souci de privilégier les conditions de vie et d'accueil des élèves dans les établissements en tenant compte des difficultés que rencontrent les moins favorisés d'entre eux. Cette situation se traduit entre autres par la création de 250 emplois d'encadrement supplémentaires pour prévenir la violence à l'école, par le dispositif "Ecole ouverte" visant à maintenir l'ouverture des écoles en période de vacances scolaires, par l'accroissement des dotations du fonds social urbain, et par l'amélioration du régime des bourses servies aux élèves des lycées.

Il a observé que la modernisation des services constituait une deuxième priorité du Gouvernement bien que la rationalisation des moyens se traduise par une légère diminution des dotations de l'informatique de gestion ou

des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat. Il a évoqué la situation spécifique des territoires d'outre-mer et notamment de Mayotte et de la Polynésie qui, en raison d'une forte progression des effectifs d'élèves, bénéficient de dotations supplémentaires de 14,5 millions de francs.

Il a enfin indiqué que des mesures d'économies avaient été recherchées en mobilisant en priorité des crédits devenus sans objet ou ouverts dans un contexte de difficultés de recrutement des enseignants qui s'est aujourd'hui profondément transformé. Ainsi, le dispositif de pré-recrutement des maîtres des premier et second degrés est-il privé de 146,3 millions de francs. Il a observé que les autres mesures d'économie intervenaient dans les domaines du fonctionnement des services, du fonctionnement pédagogique et de la formation continue et que la contribution totale du budget de l'enseignement scolaire à l'effort de maîtrise des finances publiques au titre du réexamen des services votés s'élèverait à 921,8 millions de francs, en tenant compte des suppressions d'emplois.

S'agissant de la situation des personnels, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a indiqué que l'application des divers plans de revalorisation catégorielle des personnels de l'éducation nationale et de l'accord du 9 février 1990 sur la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique se traduisait par des mesures d'un montant total de 354,8 millions de francs, ce qui portait à près de un milliard de francs la somme consacrée en année pleine à la revalorisation de la situation des personnels. Il a ajouté que l'application des protocoles signés en 1993 et 1994 en faveur des professeurs d'enseignement général des collèges et des chefs d'établissement induisait une dépense de 28,17 millions de francs.

Enfin, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a formulé cinq observations. Il s'est félicité, en premier lieu, de l'adaptation des effectifs de l'enseignement scolaire à la diminution globale du nombre d'élèves qui permettait pour la première fois de limiter la crois-

sance du budget de l'enseignement scolaire, sans porter atteinte à l'encadrement des élèves. Il a estimé, à cet égard, qu'un effort d'imagination méritait d'être effectué pour éviter le maintien de collèges aux effectifs trop faibles, en favorisant le regroupement des classes et la polyvalence des établissements.

Il a souhaité, ensuite, que les mesures prises pour lutter contre l'échec scolaire dans le cadre du nouveau contrat pour l'école fassent l'objet d'une évaluation systématique à l'aune des missions fondamentales de l'enseignement supérieur. Il a jugé à cet égard que le redoublement ne devait pas être décidé à la convenance des parents mais intervenir dans l'intérêt bien compris des élèves. Il s'est demandé si les nouveaux rythmes scolaires à l'état d'expérimentation n'allaient pas favoriser certaines communes riches en équipements collectifs au détriment d'autres moins favorisées.

Il s'est réjoui en troisième lieu, de l'effort de revalorisation des filières technologiques et professionnelles qui s'affirmaient de plus en plus comme des voies de réussite à part entière. Il a considéré que cette évolution impliquait un nécessaire redéploiement des postes d'enseignants vers les lycées professionnels et les voies technologiques.

Il s'est demandé si le retour au versement direct des bourses de collège aux établissements ne contribuerait pas à freiner la désaffection pour les cantines scolaires.

Il a, enfin, déploré le manque de cohérence entre les décisions administratives et juridictionnelles dans ce qu'il est convenu d'appeler " l'affaire du voile islamique " et a observé que la crise d'autorité au sommet de l'état n'était pas de nature à renforcer l'autorité des enseignants et des chefs d'établissement auprès des élèves. Il s'est néanmoins félicité de la récente décision du ministre de revaloriser la fonction de directeur d'école à travers cinq mesures (renforcement de la formation initiale, amélioration du régime des décharges, des traitements et de la diffusion de l'information sur les conditions d'exercice de la responsabilité).

A l'issue de cette présentation, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est enquis de l'avenir du moratoire de la fermeture des classes en milieu rural et de la politique menée en matière de résorption de l'auxiliariat.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est inquiété du décalage croissant entre la dotation globale de décentralisation (DGD) et les responsabilités financières des départements en matière d'équipement scolaire, estimant que le DGD ne permettait de couvrir que 10 % des dépenses pour les collèges. Il a jugé ce problème d'autant plus préoccupant qu'en dépit de la stabilisation des effectifs, les départements devaient fournir un effort d'investissement croissant pour rénover, moderniser et diminuer la taille des collèges afin d'accueillir les élèves dans de meilleures conditions. Il a estimé que les mesures de soutien scolaire et d'aménagement des rythmes scolaires constituaient une menace financière majeure pour les départements. Il a enfin fait part de son désaccord avec le rapporteur spécial, sur le diagnostic à porter en matière de fréquentation des cantines scolaires, jugeant que la tarification était plus problématique que le mode de versement des bourses.

**M. Guy Cabanel** s'est inquiété des chiffres préoccupants sur la maîtrise des connaissances de base en lecture et en calcul à l'entrée en sixième et a estimé que le redoublement était dans ces cas indispensable. Il a par ailleurs jugé qu'un effort d'investissement en faveur des lycées professionnels était nécessaire. Il a observé que la baisse de fréquentation des cantines scolaires avait pour corollaire la sous-alimentation des élèves. Il s'est déclaré favorable à une application stricte de la laïcité et a estimé que le Parlement devait montrer la voie à suivre. Il s'est enfin montré hostile à une politique systématique de désamiantage des établissements scolaires, estimant qu'il était moins coûteux et parfois moins dangereux " d'encapsuler " les foyers d'amiante. Dans les cas où le déflocage était choisi, il a jugé essentiel de n'attribuer les chantiers qu'à un petit nombre d'entreprises agréées et expérimentées.



**M. Emmanuel Hamel** a souhaité savoir si le coût de la mise en oeuvre des propositions du rapport Fauroux avait été évalué et quelle suite allait leur être donnée.

**M. Jacques Oudin** s'est enquis du taux d'encadrement des élèves par département et des statistiques sur les personnels détachés, estimant que leur nombre croissait excessivement.

**M. Yann Gaillard** s'est inquiété du laxisme de la politique menée en matière de dérogations, estimant qu'accordées en nombre trop élevé, elles remettaient en cause l'équilibre scolaire entre communes. Il a observé que les préfets ne remplissaient pas leur rôle d'arbitres entre les maires. Il a donc souhaité que le ministre fixe une règle claire dans ce domaine ainsi que dans celui des regroupements pédagogiques.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a jugé souhaitable que les enseignants soient encouragés moralement pour leur action et s'est enquis du mode de diminution du nombre de remplaçants dans l'enseignement scolaire.

**M. Michel Charasse** a jugé utile que le ministre rappelle aux préfets l'obligation qui leur était faite de régler les différends entre maires dans le cadre du régime des dérogations.

**M. Maurice Schumann** a soulevé le problème de l'extension de la baisse de fréquentation des cantines scolaires aux lycées.

Répondant à ces interventions, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a notamment indiqué que le nombre de suppléants du premier degré et de maîtres-auxiliaires du second degré s'élevait à 32.265 pour l'année scolaire 1995-1996, soit une diminution de 17,5 % par rapport à l'année précédente. Il a, par ailleurs, observé que le recours aux maîtres-auxiliaires était de moins en moins nécessaire compte tenu de l'amélioration du rendement des concours de recrutement des professeurs titulaires et qu'entre 1990 et 1995, plus de 20.300 d'entre eux avaient obtenu leur titularisation en passant des concours. Il a, en

outre, rappelé qu'un protocole d'accord signé le 14 mai 1996 sur la résorption de l'emploi précaire accordait de nouvelles possibilités de titularisation aux maîtres-auxiliaires.

Il a rappelé que le moratoire suspendant la fermeture des écoles à classe unique avait été reconduit et que plus de 300 classes étaient maintenues par les inspecteurs d'académie à ce titre.

Il s'est estimé incompétent sur le problème des responsabilités financières des départements mais a jugé utile que soit fixée une taille minimale et maximale pour les collèges.

Il s'est déclaré hésitant sur le mode de règlement du problème de la désaffectation des cantines scolaires et sur la solution à adopter en matière d'amiante.

Il a indiqué que 80 % des propositions du rapport Fauroux étaient déjà mises en oeuvre à travers le nouveau contrat pour l'école.

Il s'est déclaré partisan d'une restriction de l'octroi des dérogations afin de ne pas remettre en cause les équilibres entre communes, et a exprimé sa préférence pour les regroupements dispersés plutôt que pour les regroupements unitaires.

Il a indiqué que figurerait dans le rapport écrit le souhait de Mme Maryse Bergé-Lavigne sur la nécessaire valorisation morale des enseignants.

Enfin, il a ajouté que les questions du rôle des préfets en matière de dérogation et du nombre de professeurs détachés seraient posées au ministre de l'éducation nationale dans le rapport.

La commission a ensuite décidé de **proposer au Sénat d'adopter le budget de l'enseignement scolaire pour 1997.**

Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget de **l'enseignement supérieur**, sur le rapport de **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial.**

**M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a indiqué qu'avec 47 milliards de francs, le budget de l'enseignement supérieur pour 1997 était en croissance de 5,45 % par rapport à 1996, ce qui constituait la plus forte progression de tous les budgets ministériels et traduisait la priorité que le Gouvernement entendait donner à l'enseignement supérieur. Il a précisé que les dépenses ordinaires s'établissaient à 41,53 milliards de francs - en hausse de 4,4 % - et que les dépenses en capital bénéficiaient de 5,46 milliards de francs en crédits de paiement (+ 13,6 %).

Analysant les crédits par agrégat, il a observé que les dépenses ordinaires de l'action " Enseignement supérieur ", s'établissaient à 32,9 milliards de francs - en hausse de 4,8 % - et que 26,6 milliards de francs étaient consacrés aux rémunérations des personnels de l'enseignement supérieur. Il a expliqué que la hausse de 5,14 % de ce dernier poste budgétaire était due à la création de 1.488 emplois d'enseignants et de 1.000 emplois de personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de services (IATOS), qui venaient s'ajouter aux 4.000 créations d'emplois de 1996. Il a précisé que les effectifs des différentes catégories de personnels étaient ainsi passés de 72.384 en 1995 à 75.455 en 1996, accompagnant la croissance du flux des étudiants. Il a ajouté que les effectifs d'étudiants devraient se tasser dans les années à venir ce qui aurait pour conséquence un moindre effort de recrutement.

Puis, il a relevé que les crédits consacrés à l'action sociale avaient progressé de 32 % en trois ans pour s'établir dans le budget pour 1997 à 8,17 milliards de francs, mais qu'ils ne représentaient qu'une fraction de l'effort global consacré aux étudiants qui s'élève à 26 milliards de francs toutes aides confondues.

Abordant les priorités du budget de l'enseignement supérieur, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a indiqué que l'amélioration des conditions d'étude demeurerait un des objectifs primordiaux du minis-

rière. Il a remarqué à ce titre que la croissance des moyens de fonctionnement et notamment des crédits consacrés à la dotation globale de fonctionnement permettait à la plupart des universités d'atteindre 85 % de leurs dotations théoriques en crédits et 80 % des dotations en emplois.

Il a observé que les crédits d'investissement étaient en diminution en autorisations de programme, ce qui s'expliquait par le report d'un an des engagements de l'Etat au titre des contrats de plan Etat-Régions, mais que le plan d'urgence annoncé en décembre 1995 serait poursuivi afin de mettre les bâtiments en conformité avec les normes de sécurité. Il a précisé que deux milliards de francs seraient consacrés à cette action en plus des ressources mobilisées par les établissements. Il a cependant observé qu'une incertitude planait sur la programmation financière du désamiantage de l'université de Jussieu, pour laquelle 50 millions de francs étaient alloués en crédits de paiement dans le budget pour 1997. Il s'est inquiété du poids de cette opération sur les crédits d'investissement destinés à la maintenance des établissements.

En conclusion, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, s'est félicité de la priorité accordée au budget de l'enseignement supérieur dans un contexte budgétaire difficile et a formulé six observations. Il a, tout d'abord, pris acte des engagements du Gouvernement sur la réforme universitaire et de la constitution de cinq groupes de travail sur chacune des orientations proposées. Il a cependant renouvelé le souhait de disposer d'un bilan complet des aides accordées aux étudiants et souhaité obtenir davantage d'informations sur le futur " statut social de l'étudiant ". Il s'est réjoui de la mise en oeuvre du tutorat et de la future organisation de l'année scolaire en semestres, bien que les conséquences de cette dernière réforme ne fussent pas suffisamment explicitées. Il a enfin observé que la plupart des orientations proposées en matière de modernisation des universités ou de filière technologique supérieure en étaient au stade de l'esquisse

et qu'il convenait de rester vigilant sur leur mise en oeuvre.

Il a ensuite regretté que l'élaboration des schémas régionaux de l'enseignement supérieur soit retardée d'un an, compte tenu de leur utilité comme outil de prospective et de rationalisation de la carte universitaire dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il a relevé que cette élaboration faisait l'objet d'âpres batailles compte tenu des enjeux.

Il a déclaré, en troisième lieu, que le taux de réalisation des contrats de plan Etat-Régions destinés à achever le plan «Université 2000» atteignant un peu plus de 50 % pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales, et que le report d'un an des engagements de l'Etat devait être l'occasion d'une réflexion sur les contenus de ces contrats afin de redéfinir le cas échéant leurs objectifs par rapport aux schémas régionaux de l'enseignement supérieur.

Il a renouvelé, en quatrième lieu, les observations qu'il avait formulées lors de la présentation des crédits sur la programmation financière du désamiantage en relevant que les universités avaient déjà mobilisé des crédits très importants dans ce domaine.

Il a souhaité, en quatrième lieu, obtenir des précisions sur la place des instituts universitaires de technologie (IUT) dans la réforme de la filière technologique supérieure en observant que l'enjeu était beaucoup plus fondamental que les modalités de passage de la première à la seconde années, modalités sur lesquelles venait d'intervenir un accord.

Il a enfin préconisé que soit clarifié le statut des professeurs agrégés de l'enseignement supérieur (PRAG) - dont le nombre se stabilisera en 1997 après avoir beaucoup augmenté en 1996 -, afin que leur accès à la recherche ne soit pas compromis par des obligations trop contraignantes en matière d'enseignement.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors souhaité savoir si dans le cadre du statut de l'étudiant, l'allocation de logement social (ALS) allait sortir du budget du logement pour être rattachée au budget de l'enseignement supérieur.

**M. René Regnault** a estimé qu'en matière de désamiantage, il aurait fallu mener quelques expériences à leur terme avant de généraliser le déflocage.

**M. Jacques-Richard Delong** a souhaité que la physique nucléaire soit rendue obligatoire dans le cadre des études pharmaceutiques, quitte à ce que le nombre d'années d'études augmente.

**M. Emmanuel Hamel** s'est enquis du nombre d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur et de leurs origines, relevant que la diminution de leur nombre risquait d'affaiblir le rayonnement culturel et scientifique de la France.

**M. René Tregouët** a insisté sur la nécessité de favoriser la mobilité des chercheurs dans le milieu universitaire afin de lutter contre le vieillissement de la recherche publique.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a, tout d'abord, indiqué que le ministre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur n'avait pas apporté de réponse précise sur la place de l'allocation logement social dans le cadre du statut social de l'étudiant, mais qu'il faudrait, en tout état de cause, choisir entre la demi-part fiscale pour les étudiants à charge et l'allocation sociale d'études.

Il a, par ailleurs, précisé que la mobilité des chercheurs ferait l'objet d'un chapitre du rapport de même que le recensement des étudiants étrangers dont il était d'ores et déjà possible de dire qu'ils représentaient 10 % du nombre total des étudiants et qu'ils étaient principalement originaires d'Afrique et des autres pays d'Europe.

Enfin, il a observé qu'en matière de désamiantage, un cadre législatif et réglementaire existait ce qui rendait impossible toute forme d'expérimentation.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat **d'adopter le budget de l'enseignement supérieur pour 1997.**

Enfin, la commission a examiné les **crédits de la recherche**, sur le rapport de **M. René Trégouët, rapporteur spécial.**

**M. René Trégouët, rapporteur spécial,** a déclaré que les crédits de la recherche s'élèveraient en 1997 à 28,905 milliards de francs en dépenses ordinaires plus crédits de paiement, soit une progression de 0,16 %, après une progression sensible, l'année dernière (+4,91 %).

Les autorisations de programme, a-t-il ajouté, accusent, quant à elles, une baisse sensible par rapport à 1996 (- 7,33 %) puisqu'elles passent 6,272 à 5,812 milliards de francs.

Le rapporteur spécial a ensuite précisé que les crédits affectés à l'administration centrale de la recherche étaient en baisse de 3 % en 1997 passant de 152,8 à 148,2 millions de francs.

Il a relevé que les actions d'incitation, de formation et de diffusion, en particulier les crédits destinés à la formation et les crédits du fonds de la recherche et de la technologie, verraient leur dotation passer de 2,942 à 2,904 milliards de francs, soit une légère diminution de 0,16 % tout en précisant que la baisse des dotations s'expliquait en partie par des modifications d'imputation budgétaire.

Il a ensuite indiqué que les dotations affectées aux établissements publics à caractère scientifique et technologique passeraient en dépenses ordinaires et en crédits de paiement de 21,099 à 21,294 milliards de francs, soit une progression de + 0,92 % en relevant que la priorité serait donnée au renouvellement des équipes de recherche et à leur potentiel de créativité. Le recrutement des chercheurs

et des personnels techniques dans les établissements, a-t-il précisé, devrait augmenter de + 7,5 % (en particulier, par la création de 285 postes de chercheurs et de 298 postes d'ingénieurs-techniciens-administratifs au comité national de la recherche scientifique).

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a encore signalé que les budgets des autres organismes (institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, commissariat à l'énergie atomique, institut Pasteur de Paris...) progresseraient de 1,15 % en 1997.

Evoquant le budget civil de recherche et de développement pour 1997, le rapporteur spécial, a déclaré que le projet de loi de finances pour 1997 prévoyait, en dépenses ordinaires plus crédits de paiement, un montant de 52,306 milliards de francs contre 53,035 milliards de francs en 1996, soit une réduction de 1,4 %. Il a ajouté que l'enveloppe des autorisations de programme accusait, elle aussi, une baisse de - 3,64 % en passant de 22,665 à 21,841 milliards de francs.

Selon le Gouvernement, a-t-il souligné, les diminutions de crédits s'expliquent par le recentrage des recherches industrielles, l'effet de report des crédits de l'agence nationale pour la valorisation de la recherche, enfin, la diminution conjoncturelle du budget de l'aéronautique civile.

Après avoir indiqué que le comité interministériel de la recherche scientifique et technique du 3 octobre dernier avait défini un certain nombre de priorités, le rapporteur spécial a rappelé que l'on dénombrait 42.739 agents dans les établissements à caractère scientifique et technologique. Sur ce total, a-t-il précisé, le comité national de la recherche scientifique et les instituts qui lui sont liés représenteront 25.852 emplois dont 11.836 chercheurs et 14.466 ingénieurs-techniciens-administratifs.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a encore souligné que la politique statutaire en matière de



recherche devrait désormais avoir pour objectif la relève progressive et équilibrée des générations. A cet égard, il a relevé que le Gouvernement s'était engagé à assurer un taux minimal de recrutement de 2,5 % dans les principaux établissements publics à caractère scientifique et technologique.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial,** a ensuite estimé qu'il convenait d'apprécier les dotations budgétaires de la recherche avec réalisme, mais aussi avec vigilance. Il a rappelé que d'après les statistiques de l'OCDE, la France demeurerait au troisième rang mondial parmi les grands pays industriels qui consacrent une partie significative de leur produit intérieur brut à la recherche.

Il a, par ailleurs, souligné la nécessité pour notre pays de ne pas relâcher son effort pour demeurer dans le peloton de tête.

En deuxième lieu, le rapporteur spécial a estimé que les orientations annoncées par le projet de budget allaient dans la bonne direction en relevant qu'elles rejoignaient très largement les préoccupations exprimées par la commission lors du dernier débat budgétaire, à savoir la mobilité des chercheurs publics vers l'enseignement supérieur, la redéfinition des grandes priorités de l'Etat en matière de recherche et l'assainissement financier et la restructuration des organismes publics de recherche.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial,** a ensuite plaidé pour que le financement de l'innovation, en particulier en direction des petites et moyennes entreprises, ne soit plus seulement le fait d'institutions publiques comme l'agence nationale pour la valorisation de la recherche. A cet égard, il s'est félicité de la création des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) tout en estimant que l'avantage fiscal consenti (réduction d'impôts de 25 % des sommes investies dans la limite d'un plafond fixé à 37.500 francs pour un célibataire et à 75.000 francs pour un couple) devrait être réévalué par exemple au niveau de celui qui est accordé à la création cinématographique dans

le cadre des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA). Il a d'ailleurs relevé qu'en Grande-Bretagne le plafond de la réduction d'impôt dans un dispositif d'avantage fiscal comparable atteignait 400.000 francs.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a encore jugé indispensable de dresser un bilan de l'application du crédit d'impôt recherche créé par la loi du 28 décembre 1982.

Enfin, il s'est inquiété du retard que notre pays est en train de prendre dans le domaine de l'image, des réseaux et de l'informatique : il n'existe plus, a-t-il souligné, d'entreprises françaises «leaders» dans ces secteurs comme ce fut le cas jadis dans le domaine du nucléaire et de l'aérospatial. Le rapporteur spécial s'est interrogé sur le rôle qui pourrait être dévolu à un pôle «recherche» dans lequel seraient intégrés les organismes chargés de la recherche fondamentale et les écoles d'ingénieurs des télécommunications.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a jugé souhaitable que les dispositifs fiscaux d'incitation à la recherche soient, dans toute la mesure du possible, améliorés.

**M. Emmanuel Hamel** a mis l'accent sur le paradoxe que pouvait représenter l'occupation par notre pays du troisième rang mondial pour la recherche et les importants retards soulignés par le rapporteur spécial.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** s'est inquiétée de la baisse des crédits alloués à la recherche aéronautique civile. Elle a estimé que notre pays devrait, au contraire, consacrer d'importants efforts de recherche dans le domaine du supersonique.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a exprimé son accord avec l'idée selon laquelle l'innovation en France devrait bénéficier d'avantages comparables à ceux qui sont consentis à la création cinématographique. Il s'est enfin

interrogé, au même titre sur l'avenir du programme «Soleil».

En réponse, **M. René Tréguët, rapporteur spécial**, s'est notamment déclaré convaincu de la nécessité d'améliorer le nouveau dispositif des fonds communs de placement dans l'innovation de même que l'actuel régime de crédit d'impôt-recherche. Sur ce point, il a préconisé une mesure qui devrait permettre au bénéficiaire du crédit d'impôt de s'assurer de l'accord de l'administration fiscale. Il a ensuite estimé que le problème français en matière de recherche, plus qu'une question de moyens en valeur absolue ou relative, était aujourd'hui un problème de recentrage et de redéploiement comme dans bien d'autres secteurs.

Sur proposition de son rapporteur spécial, la commission a ensuite **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la recherche.**

La commission a, enfin, procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, sur le **projet de loi n° 61 (1995-1996) adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, de financement de la sécurité sociale pour 1997.**

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, s'est félicité de l'innovation fondamentale que constitue la première loi de financement de la sécurité sociale, qui rend enfin possible un véritable contrôle du Parlement sur les comptes sociaux.

Après avoir rappelé qu'il existe un système de vases communicants entre les comptes de la sécurité sociale et le budget de l'Etat, il a estimé regrettable que les questions relatives aux prélèvements obligatoires ne soient plus désormais suivies par une même commission.

Il a également regretté que les mesures proposées pour réduire de 17 milliards de francs le déficit tendanciel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale soient constituées essentiellement par des recettes nouvelles et non par des économies sur les dépenses. Il a

estimé qu'il était possible d'économiser 60 à 70 milliards de francs sur les dépenses de santé.

A l'article 1er, la commission a adopté un amendement tendant à substituer la notion de «diminution du niveau moyen de remboursement» à celle de «déremboursement» dans le rapport annexé au projet de loi de financement.

La commission a ensuite adopté quatre amendements tendant à regrouper en un seul document, les trois rapports demandés aux articles 1er bis, ter et quater (nouveaux).

Elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 2 fixant les prévisions de recettes, de l'article 3 fixant les objectifs de dépenses, de l'article 4 fixant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, de l'article 5 fixant les plafonds de trésorerie pour les régimes autorisés à recourir à des ressources non permanentes, de l'article 5 bis faisant obligation au Gouvernement de présenter un rapport au Parlement lorsqu'il relève par décret ces plafonds.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption des articles 7 à 11 qui étendent l'assiette des trois catégories existantes de contribution sociale généralisée (CSG). **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a estimé qu'à terme la totalité de la CSG devrait être déductible.

A l'article 12 instituant une nouvelle contribution sur les mises et les gains de jeux, après un débat sur la contribution concernant les casinos, auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Jacques Oudin, rapporteur pour avis, et Jean-Philippe Lachenaud**, la commission a adopté un amendement tendant à abaisser de 10 % à 8 % le taux de la contribution sur les gains supérieurs à 10.000 francs réalisés dans les casinos.

A l'article 13, fixant le taux de la CSG, la commission a adopté un amendement de coordination avec le précédent.

A l'article 14, affectant une fraction du droit sur les alcools aux régimes d'assurance maladie, la commission a adopté un premier amendement précisant que le prélèvement au profit du BAPSA prévu à l'article 1615 bis du code général des impôts, s'impute préalablement sur le produit de ce droit, et un second amendement précisant que les diminutions des taux de cotisation d'assurance maladie prises en compte sont celles destinées à compenser le relèvement du taux de la CSG.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des dispositions de conséquence des articles 15 à 20.

A l'article 21, redéfinissant les ressources du fonds de solidarité vieillesse, la commission a adopté un amendement précisant que le prélèvement au profit du BAPSA prévu à l'article 1615 bis du Code général des impôts s'impute sur le produit du droit sur les alcools qui lui est affecté.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 22 fixant au 1er janvier 1997 la date d'entrée en vigueur des modifications apportées à la CSG, de l'article 23, prévoyant l'affectation à la caisse nationale d'assurance maladie d'une fraction du droit sur les tabacs, de l'article 24 relevant les taux du droit de consommation sur les alcools et du droit spécifique sur la bière.

La commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 24 bis (nouveau), qui créé une taxe spéciale sur les mélanges de boissons alcooliques et de boissons non alcooliques, dits «prémix».

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est déclaré très dubitatif à l'égard de cette taxe spécifique.

La commission ensuite émis un avis favorable à l'adoption de l'article 25 instaurant un versement de la branche accidents du travail à la branche maladie au titre des maladies professionnelles non déclarées, de l'article 26 intégrant financièrement le régime d'assurance maladie des militaires au régime général, de l'article 27 étendant le champ de la taxe des grossistes répartiteurs, de

l'article 28 supprimant la possibilité de cumuler l'abattement sur les cotisations sociales au titre du temps partiel avec les allocations de préretraite progressive, et de l'article 29 étendant le champ de la garantie des salaires aux cotisations salariales.

Elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 30 qui opère un prélèvement sur les réserves du fonds de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales au profit de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a souligné que cette mesure permettrait à la CNRACL de franchir l'année 1997 sans relèvement supplémentaire de ses cotisations. **M. Jean-Philippe Lachenaud** a observé qu'il s'agissait d'une recette non reconductible.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 31 qui reporte sur l'exercice 1996 le solde de la contribution sociale de solidarité des sociétés après première répartition, à l'article 32 qui affecte une fraction de la taxe sur les grandes surfaces aux régimes de retraite des commerçants et artisans.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 34 (nouveau), qui demande un rapport annuel sur les contrôles d'attribution des prestations familiales, ce sujet étant inclus dans la demande d'un rapport global précédemment adoptée.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a souhaité qu'apparût dans la loi de financement de la sécurité sociale la question des créances d'assurance maladie sur les pays étrangers, rappelant que le Premier ministre avait évoqué la possibilité de les imputer directement sur les dépenses d'aide au développement.

**M. Christian Poncelet, président**, a estimé que cette solution s'inscrivait difficilement dans la diplomatie de la France.

**MM. Christian Poncelet, président, et Alain Lambert, rapporteur général**, se sont déclarés préoccu-

pés des difficultés d'articulation entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que de l'absence d'une vue d'ensemble des prélèvements obligatoires qui en résultait.

La commission a enfin donné un **avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 ainsi amendé.**

**Jeudi 7 novembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a, tout d'abord, procédé à l'examen des **crédits de la défense : dépenses en capital** (titres V et VI), sur le rapport de **M. Maurice Blin.**

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial** a souligné que le projet de budget marquait une rupture puisqu'il correspondait à la première annuité de la loi de programmation 1997-2002, qui tout en officialisant la tendance à la baisse des crédits, devait mettre fin aux modifications, en cours d'année, des crédits d'équipement de la défense.

Il a, à ce propos, rappelé que 9 % des crédits de la loi de finances de 1995 et 20 % de celle de 1996 avaient été annulés, que seulement 27 % des crédits avaient été consommés en 1995 et que les reports de charges pour 1997 s'élevaient à 10 milliards de francs.

Il a aussi précisé que les intérêts moratoires liés aux retards de paiement par l'Etat s'élevaient à 500 millions de francs en 1995 et 600 millions de francs en 1996, soit l'équivalent du prix de deux RAFALE.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial,** a ensuite indiqué que le budget s'élevait à 243,3 milliards de francs, soit une diminution de 2,4 % en francs courants et que l'essentiel de cette baisse portait sur les titres V et VI (- 6,6 %) puisque le titre III progressait de 1,6 %.

Il a alors présenté les différents postes du titre V en soulignant qu'ils étaient tous en baisse mais que l'espace,

jugé prioritaire par le Gouvernement, était relativement moins affecté par la rigueur budgétaire.

Il a aussi constaté que les capacités de renseignement étaient renforcées et que la Direction générale de la sécurité extérieure voyait ses effectifs augmenter de 65 emplois nouveaux.

Par ailleurs, il a fait remarquer que le programme RAFALE était interrompu depuis plus d'un semestre à la suite du litige opposant la Direction générale de l'armement et Dassault. Il a déploré la baisse des crédits d'études et de développement au moment même où ceux-ci augmentent en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis qui sont les concurrents directs de la France en matière d'armements.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a ensuite fait part de ses observations.

Il s'est tout d'abord félicité que le projet de budget pour 1997 soit conforme à la première annuité de la loi de programmation 1997-2002, aussi bien dans son montant que dans sa répartition.

Après avoir rappelé que le projet de budget participait à l'effort général de réduction des dépenses publiques, il a fait remarquer que les crédits prévus servaient un triple objectif, à savoir la mise sur pied d'une armée professionnelle, la modernisation de l'équipement des forces armées et l'accompagnement des restructurations militaires et industrielles.

Toutefois, il a estimé que ce budget ne pourrait respecter les missions qui lui étaient attribuées qu'à la double condition d'être préservé dans son montant et dans sa structure. Par ailleurs, il s'est interrogé sur la capacité du titre III à absorber seul le coût de la professionnalisation des armées et des mesures d'accompagnement qui en résultent et s'est inquiété des prélèvements éventuels qui pourraient affecter le titre V, déjà grevé par le surcoût des opérations extérieures (plus de 5,5 milliards de francs en 1996).



Enfin, il a rappelé l'enjeu que constituaient la réorganisation de la Délégation générale pour l'armement et l'ambitieuse réforme des coûts des programmes.

Un large débat s'est alors ouvert au cours duquel sont intervenus **MM. Alain Lambert, rapporteur général, François Trucy, Paul Loridant, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Guy Cabanel et M. Christian Poncelet, président.**

En réponse aux intervenants, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a regretté de ne pas disposer de plus de précision sur le coût immédiat et les économies à moyen terme liés au démantèlement du plateau d'Albion, mais s'est engagé à recueillir toutes les informations nécessaires.

Il a constaté que dans la loi de programmation, la construction éventuelle d'un deuxième porte-avions nucléaire était subordonnée à la disposition de ressources suffisantes. Il a par ailleurs précisé que les difficultés techniques rencontrées pour l'élaboration du premier porte-avions nucléaire étaient telles qu'il était envisagé de revenir, dans l'avenir, à la technique de la propulsion classique.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a, par ailleurs, indiqué que 3,7 milliards de francs avaient été apportés par l'Etat pour la recapitalisation de GIAT-Industries.

Il a ensuite fait remarquer que la coopération des Etats-membres de l'Union européenne en matière d'armements en était encore à ses balbutiements même s'il a jugé encourageant le rapprochement de British-Aerospace et de Matra.

S'agissant du programme de production de la torpille MU mené par la France et l'Italie, il a regretté que sa construction soit dispersée sur deux sites, tout en reconnaissant que les contraintes politiques ne permettaient guère d'envisager son regroupement sur une seule unité de production.

Enfin, il a affirmé la nécessité pour l'Etat de revoir sa politique en matière de vente aux collectivités locales des terrains et casernes militaires, qui ne peuvent trouver d'acquéreurs à cause de prix trop élevés.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la défense (dépenses en capital).**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits de la défense : dépenses ordinaires** (titre III), sur le rapport de **M. François Trucy, rapporteur spécial**.

**M. François Trucy, rapporteur spécial** a tout d'abord indiqué que le projet de budget de la défense pour 1997 s'élevait à 243,3 milliards de francs.

Il a précisé que le titre III représentait 53,5 % du budget et que l'augmentation de ses crédits était conforme au montant prévu par la loi de programmation (+ 1,6 % en francs courants).

Il a ensuite souligné le poids des dépenses de rémunération (76 % du titre III) et a constaté qu'elles augmentaient de 3,9 % malgré la suppression de 26.600 emplois liée à la forte diminution du nombre des appelés.

**M. François Trucy, rapporteur spécial** a ensuite décrit les mesures d'accompagnement de la professionnalisation des armées qui s'élèveront à 1,5 milliard de francs en 1997.

Il a souligné que les autres crédits de fonctionnement représentaient 24 % des crédits du titre III et s'élevaient à 24,5 milliards de francs, en diminution de 5,3 % par rapport à ceux de 1996.

En conclusion, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a fait part de ses observations.

Il a déclaré que l'année 1997 serait capitale, à la fois pour le personnel de la défense et pour l'avenir de ce secteur que trois lois sur la professionnalisation, sur la conscription et sur les réserves allaient bouleverser profondément.

**M. François Trucy, rapporteur spécial**, a également évoqué le poids croissant des crédits de rémunération et des charges sociales dans le budget, tout en se demandant si ces crédits seraient suffisants pour assurer un recrutement correspondant aux besoins, en nombre et en qualité, d'une armée moderne.

Enfin, il s'est inquiété de l'évolution des opérations extérieures. Rappelant que selon la loi de programmation, elles devaient être financées sous enveloppe budgétaire, il a fait remarquer que ces dernières années, le surcoût de ces opérations avait oscillé entre 4 et 5 milliards de francs et a fait part de sa crainte que des prélèvements soient réalisés sur le titre V afin d'assurer leur financement.

Un large débat s'est alors ouvert dans lequel sont intervenus **M. Alain Lambert, rapporteur général, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Hubert Haenel, M. Guy Cabanel et M. Christian Poncelet, président.**

En réponse aux intervenants, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a déclaré qu'il serait très attentif à l'évolution de l'appareil de défense de la France et a proposé la rédaction d'un rapport d'étape sur l'application de la loi de programmation.

Il a aussi souligné que l'Etat devra consentir un effort financier important pour assurer un recrutement de qualité de la future armée professionnelle française.

Par ailleurs, il a regretté que les contraintes de calendrier obligent de voter les crédits du budget de la défense avant l'examen des trois lois sur la professionnalisation, sur la conscription et sur la réserve qui sont amenées à influencer ce budget en profondeur.

Enfin, évoquant les inquiétudes des parlementaires sur la capacité de la France à augmenter rapidement son potentiel militaire en cas de crise grave, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a estimé que le débat sur le projet de loi relatif aux réserves devra avoir pour objectif d'obtenir des garanties suffisantes du Gouvernement sur l'efficacité de la nouvelle organisation des réserves.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la défense (dépenses ordinaires) ainsi que les articles 37 et 39 du projet de loi de finances.**

**Puis la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'intérieur et de la décentralisation - sécurité - sur le rapport de M. Guy Cabanel, rapporteur spécial.**

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a précisé que les crédits gérés par le ministère de l'intérieur s'élèveraient en 1997 à 50,6 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement soit une très légère diminution, de 0,3 % en valeur, par rapport au budget voté de 1996. Il a qualifié, a priori, ce budget «d'assez bon».**

**Concentrant son intervention sur les points saillants des budgets de la police nationale et de la sécurité civile, le rapporteur spécial a indiqué que la stabilité apparente des dépenses affectées à la police nationale, qui se maintiennent autour de 28 milliards de francs, reflétait l'étalement sur une année supplémentaire de la mise en oeuvre de la programmation prévue par la loi du 21 janvier 1995. Il a rappelé que cet étalement était conforme à la règle observée pour les autres programmations et n'était pas spécifique au ministère de l'intérieur.**

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial, a ensuite souligné le fait que le ministère de l'intérieur avait révélé sa volonté de maintenir le cap fixé par la loi de programmation dans cinq domaines d'action.**

**Il a précisé qu'en premier lieu les engagements gouvernementaux en matière indemnitaire seraient respectés en 1997 avec la mise en oeuvre de la quatrième tranche de la prime du secrétariat général à l'administration de la police (SGAP) de Versailles, ainsi qu'avec la majoration de l'indemnité journalière d'absence temporaire des compagnies républicaines de sécurité (CRS). Il a ajouté que sur trois ans, de 1995 à 1997, près de 350 millions de mesures nouvelles annuelles auront ainsi été obtenues en matière**

indemnitaire, soit un montant supérieur à tout ce qui avait été engagé en faveur des policiers jusqu'à présent et qui dépasse l'enveloppe de 230 millions de francs annuelle prévue par la loi d'orientation.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a estimé qu'en deuxième lieu la baisse de 3,8 à 3,6 milliards de francs de la couverture budgétaire des dépenses de fonctionnement courantes ne devrait pas avoir de conséquences majeures compte tenu des efforts de rationalisation déjà entrepris pour la gestion de ces crédits. Il a ajouté que, cependant, la direction générale de la police nationale demeurait en ce domaine tributaire d'opérations de «gel» des dotations.

Il a également jugé qu'en troisième lieu l'important effort de rattrapage opéré en 1995 et 1996 sur le parc lourd de véhicules des CRS autorisait un relâchement en 1997, d'autant plus que le recentrage du champ d'action des compagnies républicaines de sécurité vers des missions de «sécurisation» en milieu urbain difficile conduit à privilégier l'achat de moyens de transports plus légers.

En quatrième lieu, il a précisé que la mise en place de cinq opérations de location avec option d'achat devait permettre de maintenir au niveau des deux années précédentes, soit environ 50.000 mètres carrés, l'effort d'équipement mobilier de la police nationale, rappelant que cependant les objectifs fixés par la loi de programmation, déjà très en retrait par rapport aux besoins, étaient plutôt de l'ordre de 60.000 mètres carrés par an.

Enfin, le rapporteur spécial a souligné le fait que la diversification des instruments mis en oeuvre pour accroître l'offre de logement aux policiers, avec notamment l'institution d'un système de garantie des loyers, permettrait incontestablement d'assurer le succès de ce volet de la loi de programmation puisque l'objectif de 800 nouveaux logements livrés par an était tenu depuis 1995 et pourrait être dépassé en 1997.

Puis, **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a regretté qu'en regard de ces cinq volets d'action, le Gouvernement semble avoir perdu l'ambition de respecter les objectifs de la loi de programmation dans deux domaines essentiels pour un accroissement substantiel de l'efficacité de la police nationale : d'une part, la création de 5.000 emplois administratifs, scientifiques et techniques pour décharger les personnels actifs de tâches qui les détournent de leur véritable mission; d'autre part, l'équipement de la police nationale en moyens informatiques et de transmissions lui conférant des gains d'efficacité décisifs dans la lutte contre la criminalité.

Le rapporteur spécial a ainsi révélé que si 1.200 emplois ont été créés depuis le lancement de la programmation, dont 500 en 1995 et 700 en 1996, aucun emploi nouveau n'était budgété en 1997. A ce sujet, il a contesté la notion d'emplois «dégelés», au nombre de 250 en 1996 et de 180 en 1997, soulignant que le ministère de l'économie et des finances procédait parallèlement à d'autres «gels» d'emplois, dans une proportion identique.

Rappelant en second lieu que la loi de programmation avait prévu d'accélérer le déploiement du réseau radio-cellulaire numérique crypté à couverture nationale Acropol à l'ensemble du territoire national en 2001, l'Ile-de-France devant être équipée fin 1997 avant les compétitions de la Coupe du monde de football, il a révélé qu'à ce jour, Acropol n'avait été installé qu'en région Rhône-Alpes ainsi qu'en Picardie et que seul le département de la Seine-St-Denis en Ile-de-France devrait être équipé pour le début de la Coupe du monde de football.

Considérant que les délais fixés ne seraient pas tenus, il a fait état des menaces émanant du ministère de l'économie et des finances qui semble en outre souhaiter que ce réseau ultra-performant de transmissions ne fasse l'objet que d'un déploiement partiel sur le territoire.

Le rapporteur spécial a vivement regretté cette situation qui conduit parallèlement la police nationale a devoir

maintenir en état de fonctionnement des instruments obsolètes de transmission, pour un coût toujours plus élevé année après année.

Il a souhaité pouvoir conduire une mission sur pièce et sur place pour examiner les conditions d'une accélération du développement d'Acropol.

**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a estimé en conclusion de sa présentation du budget de la police nationale que celui-ci ne pourrait pas supporter en 1998 une nouvelle pose aussi sévère que celle imposée sur le prochain exercice. Il a par ailleurs jugé que la nécessité de préserver la crédibilité de l'action du Gouvernement imposait d'annoncer un échéancier de la loi de programmation sur sept ou huit exercices tant les retards accumulés sur les trois premières années sont devenus manifestes.

Soulignant le fait que le Gouvernement ne pouvait être tenu pour responsable d'un contexte budgétaire difficile, il a cependant souhaité créditer le ministère de l'intérieur de sa volonté de mettre en oeuvre l'intégralité du volet de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 relatif à la réorganisation de la police nationale. Il a rappelé les troubles engendrés aujourd'hui par le régime du 3/2 (trois jours de travail suivis de deux jours de repos), qui impose aux personnels des rythmes de travail excessifs tout en leur permettant de ne pas habiter sur leur lieu d'activité, ce qui apparaît préjudiciable à une véritable intégration de la police dans son environnement.

Mentionnant la publication de l'arrêté du 22 juillet 1996, portant règlement général d'emploi de la police nationale et celle de l'instruction du 26 juillet 1996 présentant les nouveaux cycles de travail qui pourront être appliqués aux fonctionnaires de police travaillant en roulement, il a précisé que l'objectif poursuivi était d'accroître la qualité du travail fourni ainsi que les effectifs disponibles sur le terrain par un passage du régime 3/2 au régime 4/2 (quatre vacations suivies de deux jours de

repos), le nombre des brigades nécessaires diminuant parallèlement de cinq à quatre.

A titre d'exemple, le rapporteur spécial a indiqué que les effectifs supplémentaires disponibles au terme de cette évolution des cycles serait de 77 hommes à Marseille, de 31 hommes à Nantes et 4 hommes dans la plus petite circonscription de police.

Soulignant le fait que le ministère de l'intérieur avait choisi la voie de la concertation avec les comités techniques paritaires départementaux pour faire aboutir ce dossier, il a jugé qu'en dépit des critiques excessives émises par certains syndicats, il convenait de saluer ce nouveau pas en avant dans la direction d'une plus grande souplesse de gestion et d'une meilleure adéquation aux besoins du mode de fonctionnement de la police.

Puis **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a présenté les crédits demandés pour 1997 au titre de la sécurité civile.

Il a indiqué que le prochain exercice serait celui du paiement du solde du marché d'acquisition de 12 appareils amphibies bombardiers d'eau de type Canadair CL 415, rappelant que près de 1530 millions de francs auront été consacrés à cette opération majeure qui renforce pleinement le rôle de l'Etat dans le dispositif opérationnel lourd de lutte contre les incendies de forêt.

Le rapporteur spécial a ensuite précisé que parallèlement à la fin de ce marché devait être engagé le processus de renouvellement de la flotte d'hélicoptères avec l'acquisition de 32 appareils à partir de 1998, ajoutant que l'année 1997 serait donc consacrée d'une part aux choix définitifs des types d'appareils et d'autre part au lancement de la procédure du marché.

Il a révélé qu'à ce titre le projet de loi de finances rectificative pour 1996 devrait prévoir l'inscription d'un milliard de francs en autorisations de programme et de 189 millions de francs en crédits de paiement.



**M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, s'est enfin réjoui du fait que pour la première fois depuis plusieurs années les crédits consacrés à la maintenance des appareils du groupement des moyens aériens seraient d'emblée fixés en loi de finances initiale au niveau requis pour garantir le financement des besoins du prochain exercice, soit 229 millions de francs d'autorisations de programme.

Il a indiqué qu'il effectuerait une mission sur pièce et sur place dans les différents sites du sud-est accueillant des personnels et des matériels de la sécurité civile.

Le rapporteur spécial a toutefois estimé que la réponse ainsi apportée au déficit chronique dénoncé au cours des derniers exercices n'interdisait pas d'apporter quelques nuances à l'impression positive qui se dégage à la lecture du projet de budget de la sécurité civile pour 1997.

Il a ainsi rappelé que le niveau satisfaisant atteint par les crédits de maintenance du groupement des moyens aériens restait tributaire des opérations de «régulation budgétaire» qui semblent être devenues la norme en matière de gestion budgétaire depuis le début des années 1990.

En deuxième lieu, il a déploré que le projet de budget de la sécurité civile pour 1997 ne prévoie aucune dotation pour l'achèvement du programme de remotorisation des Trackers, alors que deux appareils restent à équiper.

En troisième lieu, il a déploré la persistance d'attitudes de facilité, telle celle consistant à ne pas inscrire dans le projet de budget les dotations correspondant au remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours des coûts exposés au titre des colonnes de renforts envoyées sur les lieux de sinistres majeurs.

En conclusion de son intervention, **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a estimé que si l'impératif de maîtrise des dépenses publiques devait cette année être réparti entre la plupart des départements ministériels, la commission des finances devait alerter le Gouvernement sur les conséquences graves qu'aurait pour la police natio-

nale l'imposition en 1998 d'une seconde année de rigueur, ajoutant qu'en effet la loi de programmation adoptée par le Parlement voici deux ans risquait d'être définitivement vidée de son contenu.

Sous cette réserve, le rapporteur spécial a proposé que la commission demande au Sénat **d'adopter les crédits de l'intérieur** (administration centrale et sécurité) pour 1997.

Puis, **M. Christian Poncelet, président**, a ouvert le débat.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a tout d'abord déploré l'insuffisance des crédits demandés en 1997 au titre de la police nationale au regard des demandes concrètes exprimées par la population. Elle a également souligné les risques de transferts de charges induits au détriment des collectivités locales par cette contraction en volume des crédits.

Elle a souhaité en deuxième lieu pouvoir être associée au déplacement que le rapporteur spécial a annoncé vouloir effectuer sur pièce et sur place pour étudier le fonctionnement du système Acropol. Elle a regretté que le Val d'Oise ne soit pas équipé au même titre que la Seine Saint-Denis pour la prochaine Coupe du monde de football, faisant observer que le département qu'elle représente est celui par lequel les supporters venus d'Europe du Nord entreront dans la région parisienne.

La même intervenante a enfin relevé, à la lecture de la note de présentation diffusée par le rapporteur spécial, que les personnes morales privées susceptibles de monter une opération de crédit-bail pour la construction d'hôtels de police en 1997 et les années suivantes n'avaient pas encore été trouvées.

**M. René Ballayer** a demandé des précisions sur la nature des rémunérations perçues par les préfets placés en position de congé spécial.

Exprimant des doutes sur la qualité de la gestion des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SAG<sup>^</sup>P), et estimant que les dysfonctionnements qui les affectent jouent un rôle dans le malaise actuel des policiers, **M. Paul Loridant** a suggéré au rapporteur spécial d'effectuer une mission sur pièce et sur place dans un SGAP.

Déplorant également la faiblesse de l'équipement des sous-préfectures et jugeant que cette situation attente à la dignité des fonctionnaires territoriaux, il a demandé au rapporteur spécial de faire ne serait-ce que des observations orales au ministre de l'intérieur sur ce point.

**M. François Trucy** a exprimé sa très grande satisfaction à l'égard de l'arrivée à son terme du programme d'équipement de la sécurité civile en Canadairs de type CL 415.

Il a souhaité obtenir de plus amples précisions sur le contenu du futur marché de renouvellement de la flotte des hélicoptères et s'est interrogé sur la possibilité de garantir le recours à une technologie française.

Le même intervenant a enfin demandé des informations sur le sort matériel réservé aux préfets placés dans une position hors cadre.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est inquiété du coût induit à terme par le recours à la formule du crédit-bail pour la réalisation du programme immobilier de la police nationale.

Il a également demandé confirmation au rapporteur spécial que le nombre des personnels actifs dégagés dans la plus petite circonscription de police grâce à la substitution du régime 4/2 au régime 3/2 était bien de 4.

Répondant aux différents intervenants, **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a concédé à M. Christian Poncelet, président, qu'il pouvait paraître choquant que les immeubles de la police nationale soient la propriété de personnes privées, mais il a rappelé que cette solution,

indispensable compte tenu des contraintes budgétaires, avait déjà été mise en place, avec succès, dans le secteur pénitentiaire.

Revenant sur la question des horaires de travail, le rapporteur spécial a une nouvelle fois insisté sur les effets pervers induits par le régime du 3/2, rappelant que celui-ci conduisait nombre de policiers à ne pas habiter à proximité de leur lieu de travail et les contraignait à un rythme particulièrement éprouvant aux conséquences néfastes sur leur état de santé.

Il a loué la volonté du ministre de l'intérieur d'aboutir sur ce dossier par la voie consensuelle en engageant des négociations déconcentrées avec les comités techniques paritaires départementaux. Notant que les tensions apparues ces derniers jours, notamment dans les propos de certains syndicalistes, avaient tendance à retomber, il a estimé que le pari le plus difficile aujourd'hui était celui du respect de la date de mise en place effective des niveaux cycles horaires, fixée par M. Debré au 1er janvier 1997.

Il a confirmé à M. Christian Poncelet, président, que le directeur général de la police nationale lui avait indiqué que les effectifs dégagés par les nouveaux régimes de travail étaient bien de 4 dans la plus petite circonscription de police.

Répondant aux remarques de Mme Marie-Claude Beaudeau, le rapporteur spécial a estimé que le souci de renforcement de la sécurité était pris en compte par le Gouvernement avec la parution, au cours de l'été dernier, de deux décrets organisant la coopération entre la gendarmerie et la police nationale.

Soulignant une nouvelle fois le fait que les délais fixés par la loi de programmation ne pourraient pas être tenus, il s'est réjoui du souhait de Mme Marie-Claude Beaudeau de l'accompagner dans la mission sur pièce et sur place qu'il souhaite effectuer sur le fonctionnement d'Acropol. Il a, à ce sujet, rappelé sa conviction qu'aucun argument

financier ne pouvait être opposé au déploiement de ce système de transmission sur l'ensemble du territoire, dès lors que le cryptage des conversations garantit à la police nationale une sécurité qui ne lui est pas assurée avec le matériel dont elle dispose aujourd'hui.

Réagissant aux propos de M. François Trucy sur la fonction publique déconcentrée, **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a souligné la crise auxquels doivent faire face aujourd'hui les préfets et les sous-préfets. Il s'est demandé s'il ne convenait pas d'aller jusqu'au bout de la logique de la décentralisation en concentrant l'ensemble de la tutelle préfectorale au niveau des régions et en supprimant l'échelon départemental afin d'éviter les phénomènes de double emploi avec les services des conseils généraux.

Il a ainsi suggéré que le directeur des services du conseil général exercent parallèlement les missions accomplies aujourd'hui par les secrétaires généraux des préfetures et qu'ils soient à ce titre nommés par le Gouvernement sur une liste proposée par le président du conseil général.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que la mission sénatoriale sur l'avenir de la décentralisation avait déjà soulevé, voici quelques années le problème du redoublement des emplois entre les services des conseils généraux et ceux des préfetures.

Enfin, **M. Guy Cabanel, rapporteur spécial**, a indiqué à M. François Trucy qu'aucun choix n'était encore fait sur la qualité des appareils appelés à remplacer les hélicoptères de la sécurité civile actuellement en service mais que la principale question posée était celle de l'homogénéisation éventuelle d'une flotte caractérisée par la disparité de ses composantes.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT  
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 5 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jean-Patrick Courtois** sur la **proposition de loi n° 38** (1996-1997) de M. Jean-Jacques Hyst, relative au contrat de **concession du Stade de France** à Saint-Denis.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a indiqué que cette proposition de loi tendait à lever par une mesure de validation l'insécurité juridique qui, à la suite d'une décision juridictionnelle récente, pourrait affecter le contrat de concession du Stade de France à Saint-Denis et, par là même, mettre en cause la bonne préparation de la coupe du monde de football par la France.

Après avoir exposé le cadre général de l'organisation de la coupe du monde de football, notamment les dispositions de la loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 qui avaient autorisé l'opération d'aménagement du grand stade, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a indiqué que 55 % des travaux de construction de cet ouvrage avaient désormais été réalisés, avec un véritable impact sur l'économie et l'emploi dans le département de Seine-Saint-Denis.

Puis, présentant les différents contentieux suscités par la construction du stade de France, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a indiqué que la décision du Premier ministre de signer le contrat de concession du Stade de France avait été annulée, par un jugement du tribunal administratif de Paris en date du 2 juillet 1996, au motif que le contrat n'avait pas respecté le règlement de la consultation selon lequel aucune subvention d'exploit-

tation ne pourrait être envisagée en faveur du concessionnaire.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a fait valoir que la validation proposée était nécessaire pour remédier à la très grande insécurité juridique qui affectait désormais ce contrat, même si la décision du Premier ministre annulée par le tribunal administratif de Paris était juridiquement détachable du contrat lui-même. Il a notamment souligné que des difficultés étaient d'ores et déjà observées pour la mobilisation des fonds bancaires et pour la bonne fin des relations contractuelles entre le concessionnaire et les nombreux sous-traitants susceptibles de participer à la réalisation de l'ouvrage.

Après avoir fait observer que l'annulation éventuelle du contrat de concession impliquerait une nouvelle procédure nécessairement longue et complexe, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a estimé que la validation proposée était fondée sur des motifs d'intérêt général, comme par exemple l'obligation pour la France de respecter son engagement international de construire cet ouvrage.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a par ailleurs fait valoir que la validation proposée lui paraissait conforme aux exigences d'ordre constitutionnel, en particulier sur l'absence de remise en cause de l'indépendance de la juridiction administrative.

Il a néanmoins proposé à la commission de préciser le texte de la proposition de loi afin, d'une part, de coordonner sa rédaction avec les dispositions de la loi du 31 décembre 1993 et, d'autre part, de faire réserve des droits éventuels à indemnisation des tiers.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a considéré que les retards observés dans la construction du grand stade étaient dus aux hésitations nombreuses qui avaient entouré le choix du site d'accueil de cet ouvrage.

Après avoir rappelé que la concession avait été attribuée à un consortium composé de la société Bouygues et

de filiales de la Compagnie générale des eaux, il a noté que, lors des débats devant le Sénat, le Gouvernement avait indiqué que le vote d'une loi devait prévenir tout risque de contentieux juridique.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, tout en soulignant que l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Paris était fondée sur le non-respect du principe de l'égalité entre les candidats à l'attribution du contrat de concession, a néanmoins estimé que, compte tenu de l'impératif de réaliser le Stade de France, la mesure de validation proposée pouvait se comprendre. Il a précisé que son groupe ne prendrait pas part au vote.

Enfin, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé que cette mesure de validation ne devait pas remettre en cause le droit des tiers à indemnisation et a donc approuvé l'adjonction proposée par le rapporteur au texte initial de la proposition de loi.

**M. Maurice Ulrich** a rappelé que la ville de Paris avait contribué fortement à la bonne réalisation de l'ouvrage en cédant les terrains d'assise qu'elle possédait. Il s'est par ailleurs interrogé sur les raisons pour lesquelles il devait être fait réserve des droits des tiers à indemnisation.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a répondu que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la validation législative devait être proportionnée à l'objectif qui la motivait. Il a fait valoir qu'en l'espèce, l'objet de la validation était de préserver l'application du contrat de concession pour des motifs d'intérêt général qu'il avait déjà énoncés mais, qu'en revanche, le droit à indemnisation paraissait devoir être préservé pour satisfaire à cette exigence de proportionnalité.

En réponse à une interrogation de **M. Jacques Larché, président**, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur**, a précisé que les candidats évincés dans le cadre de la procédure d'attribution de la concession pourraient,



le cas échéant, faire valoir des droits à une éventuelle indemnisation.

**La commission a alors adopté le texte proposé par le rapporteur pour l'article unique et l'intitulé de la proposition de loi.**

**Mercredi 6 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. François Blaizot** pour le **projet de loi n° 56 (1996-1997)**, portant **ratification de l'ordonnance n° 96-782 du 5 septembre 1996** prise en application de la **loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires** de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de **Mayotte** ;

- **M. Paul Masson** pour la **proposition de loi n° 41 (1996-1997)** de M. Serge Mathieu, relative au **délai de rétention administrative.**

Puis, la commission a examiné, sur le **rapport de M. Jean-Marie Girault**, le **projet de loi n° 493 (1995-1996)**, portant **ratification des ordonnances** prises en application de la **loi n° 96-1 du 2 janvier 1996 d'habilitation relative 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** et abrogeant certaines dispositions concernant les îles éparses et l'île de Clipperton.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a indiqué que, sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 janvier 1996, deux ordonnances étaient intervenues le 28 mars 1996 pour procéder à l'harmonisation de la législation pénale applicable dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte avec celle en vigueur en métropole en effectuant les adaptations nécessaires au respect des intérêts propres de ces

collectivités territoriales. Il a précisé qu'étaient ainsi entrés en vigueur au 1er mai 1996 dans ces collectivités le nouveau code pénal et les innovations introduites depuis 1986 dans le code de procédure pénale applicable en métropole. Il a indiqué que les assemblées territoriales et le conseil général de Mayotte avaient émis un avis favorable aux projets d'ordonnances.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a rappelé que le projet de loi comprenait trois articles : le premier portant ratification des ordonnances ; le deuxième tendant à préciser, à la demande du Conseil d'Etat, les pouvoirs du représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie en matière d'autorisation d'ouverture de casinos ; le troisième abrogeant certaines dispositions qui avaient rendu applicables des lois métropolitaines dans les îles éparses de l'océan indien et dans l'île de Clipperton, cet article ayant pour objet de clarifier le régime juridique applicable à ces îles qui ne pouvaient être soumises au principe de la spécialité législative puisqu'elles ne constituaient pas statutairement des territoires d'outre-mer mais étaient directement rattachées à la métropole.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a ensuite présenté à la commission vingt-cinq amendements.

La commission a ainsi adopté un premier amendement tendant à substituer dans l'intitulé du projet de loi à l'expression " les îles éparses " le nom même de ces îles françaises situées dans l'océan indien et le canal de Mozambique.

A l'article premier du projet de loi, elle a adopté un amendement de coordination pour prévoir la ratification des ordonnances sous réserve des modifications qu'elle proposerait.

La commission a adopté quinze amendements tendant à insérer autant d'articles additionnels après l'article premier pour modifier l'ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996 portant extension et adaptation du nouveau code pénal dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte :

- deux d'entre eux abrogeant respectivement l'article 712-1 pour les territoires d'outre-mer et 722-1 pour Mayotte, l'article 131-23 du code pénal étendu à ces collectivités territoriales ne nécessitant pas d'adaptation pour son application ;

- six autres supprimant aux articles 714-4, 716-5, 716-15, 726-4, 726-5 et 726-15 la référence aux règles de sécurité sanitaire " dont la pratique médicale aurait consacré la nécessité " pour la définition des incriminations considérées. En réponse à M. Michel Dreyfus-Schmidt et à l'appui des explications fournies par M. Jean-Marie Girault, rapporteur, **M. Jacques Larché, président**, a considéré que cette référence, par son imprécision, était contraire au principe de la légalité des crimes et des délits. **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, ayant rappelé la compétence des autorités territoriales en matière de santé publique, **M. Patrice Gélard** a estimé qu'il convenait de faire confiance à ces autorités pour adopter une réglementation appropriée. La commission a cependant confié au rapporteur le soin d'interroger le Gouvernement sur ce point ;

- deux amendements complétant les articles 716-10 et 726-10 pour exiger que l'avis conforme d'une commission d'experts soit recueilli préalablement à toute étude ou expérimentation sur un embryon afin que les garanties offertes en la matière dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte soient équivalentes à celles de la métropole ;

- quatre amendements tendant à corriger des oublis aux articles 716-12, 716-14, 726-12 et 726-14 ;

- un amendement de précision à l'article 726-3 afin que le fait de procéder à des prélèvements ou des transplantations d'organes en dehors d'un établissement autorisé à cet effet puisse être poursuivi.

La commission a adopté un amendement corrigeant une mention erronée à l'article 3 de l'ordonnance n° 96-267 adaptant, pour son application aux territoires d'outre-mer

et à Mayotte, l'article 9-1 du code civil relatif à la présomption d'innocence.

A l'article 2 du projet de loi, elle a adopté deux amendements d'ordre rédactionnel pour distinguer les conditions relatives au pouvoir de réglementation du haut-commissaire en matière d'ouverture de casinos en Nouvelle-Calédonie de celles relatives à la procédure d'autorisation.

Considérant qu'elles excédaient le champ de l'habilitation défini par la loi du 2 janvier 1996, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 2 du projet de loi pour abroger des dispositions relatives à la situation des journalistes dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, ajoutées à la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle par l'article 11 de l'ordonnance n° 96-267.

La commission a adopté trois autres amendements insérant autant d'articles additionnels après l'article 2 du projet de loi modifiant des dispositions de l'ordonnance n° 96-268 portant actualisation, dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, de la législation en matière de procédure pénale, les deux premiers de précision rédactionnelle aux articles 811 et 832, le troisième corrigeant une erreur de décompte d'alinéas et modifiant, pour les territoires d'outre-mer, les règles de désignation de l'autorité compétente pour instituer ou agréer des centres d'observation où peuvent être placés des mineurs faisant l'objet de poursuites pénales.

La commission a enfin adopté un amendement tendant à compléter la liste des dispositions abrogées par l'article 3, et qui avaient inutilement rendu des textes métropolitains applicables aux " îles éparses " et à l'île de Clipperton.

La commission a **approuvé, sous réserve des amendements précédemment adoptés, l'ensemble du projet de loi de ratification.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION  
SUR L'ENTRÉE DANS LA SOCIÉTÉ  
DE L'INFORMATION**

**Mercredi 6 novembre 1996 - Présidence de M. Pierre Laffitte, président.** La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Gérard Théry, président de la Cité des sciences.**

**M. Gérard Théry** a tout d'abord évoqué les nouveaux marchés de la communication à haut débit et du multimédia à travers une présentation des différents systèmes techniques.

Il a rappelé que la filière du téléphone (numérique à très bas débit) avait créé une dynamique de marché permettant l'émergence du fax (qui fonctionne sur un système Numéris à haut débit) et a estimé que cette filière était en fin de vie, sauf pour le téléphone mobile.

Puis il a évoqué les mérites et les dangers d'Internet, deuxième filière évoquée : il a notamment rappelé que la structure circulaire de ce réseau mondial en rendait les coûts indépendants de la distance. Il a souligné qu'Internet, dans la mesure où près des trois quarts des sites sont situés sur le territoire des Etats-Unis, apparaissait comme un instrument d'américanisation de l'ensemble du système de communication en voie d'apparition, observant qu'en résulterait la promotion non seulement de la culture et des contenus mais également des activités tertiaires nord-américaines. Les européens et les japonais apparaîtront en situation défensive sur des marchés appelés à devenir marchands.

Il a ajouté que le marché d'Internet était toutefois bridé par la faible densité d'ordinateurs personnels sur le marché résidentiel (de sorte que le nombre d'abonnés au Minitel dépasse largement celui des personnes connectées sur Internet). A ceci, s'ajoute une limitation de standard

qui entraîne celle du débit, bien que la dérivation Intranet qui se développe par ailleurs entre les postes de travail d'une même entreprise permette de surmonter localement cette difficulté.

**M. Gérard Théry** a ensuite mentionné les dangers présentés par Internet : le risque juridique, puisque les droits d'auteur ne sont pas protégés, la question de la sécurisation des données, dans la mesure où le secret des communications ne l'est pas plus, la diffusion d'informations contraires aux lois en vigueur, notamment en matière de réseaux de pornographie, de trafic des drogues de synthèse, de blanchiment.

**M. Gérard Théry** a ensuite développé le thème de la filière du satellite à diffusion numérique et du câble qui en est le complément.

Il a souligné que les positions françaises étaient satisfaisantes sur ce marché en forte expansion, à condition que les opérateurs français s'accordent sur un standard commun. Il a ajouté que sur cette filière, qui connaît des mouvements de convergence avec l'informatique, la clé du succès résiderait dans l'invention de contenus novateurs. La presse et les acteurs régionaux et locaux ont un rôle à jouer à cet égard.

**M. Gérard Théry** a enfin insisté sur l'intérêt présenté par la quatrième filière, celle de la fibre optique jointe à l'Asynchronous transfer mode (ATM), technique de communication pour les réseaux multiservices de grand débit. Il a plaidé pour un renforcement des investissements dans le secteur de la fibre optique. Il a donc préconisé un remplacement progressif de la " boucle locale " (réseau de distribution situé entre le commutateur et l'abonné) en cuivre par de la fibre optique qui, jointe à l'ATM, permet de traiter de très hauts débits et donc de commuter des images vidéo.

Il a aussi jugé qu'afin de réaliser une production en séries, seule à même d'abaisser les coûts, les commandes devaient provenir initialement d'un donneur d'ordre qui,

dans le cas français, est essentiellement France Télécom, opérateur dominant.

Répondant à une question de **M. Alain Joyandet, rapporteur**, et à des observations de **M. Pierre Laffitte, président**, il a reconnu que les possibilités de connexion au réseau ATM étaient actuellement limitées et qu'un objectif de 200 villes environ, puis de 2.000 à 5.000 villes devait être visé, en utilisant au mieux les infrastructures existantes afin de réduire les coûts de génie civil.

Répondant en outre à des questions de **M. Alain Joyandet, rapporteur**, de **Mme Danièle Pourtaud** et de **M. Jacques Mahéas**, il a souligné que le passage à la fibre optique et à l'ATM pouvait constituer une réponse au monopole des logiciels sur Internet détenu par une demi-douzaine de firmes, à condition, comme l'a souligné **M. Pierre Laffitte, président**, que soient effectués les investissements dans les logiciels correspondants. Il a également insisté d'une part sur la nécessité d'un programme d'offre qui mobilise des contenus variés et, d'autre part, sur la responsabilité de l'opérateur dominant en matière d'investissements de télécommunications, qui présentent la caractéristique d'être à la fois collectifs (à rentabilité différée) et productifs (très rentables à terme).

Il a conclu son propos en appelant à une harmonisation de la réglementation d'application de la récente loi de réglementation des télécommunications avec l'application des lois adoptées parallèlement en Allemagne et au Royaume-Uni : il a en effet souligné que si les règles applicables au service universel posaient peu de problèmes, en revanche, celles relatives à l'interconnexion des réseaux alternatifs risquaient, à brève échéance, d'entraîner des distorsions de concurrence très dommageables pour les opérateurs français par rapport à leurs principaux concurrents européens.

La mission a ensuite procédé à l'**audition de M. Pierre Bouriez, responsable du développement technologique de la Lyonnaise communications et**

**de M. Christian Rossi, directeur de la communication de la Lyonnaise communications.**

**M. Pierre Bouriez** a présenté l'expérience " multi-câble " de services multimédia en ligne et d'accès à Internet à haut débit par micro-ordinateur mise en place par la Lyonnaise communications dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris en octobre 1995. Cette expérience a permis de vérifier auprès de 200 abonnés au câble que ce type de réseau était la meilleure bretelle d'accès aux autoroutes de l'information et de repérer les utilisateurs potentiels et les usages les plus prisés.

La plupart des consommations enregistrées (80 à 90 %) intéressait l'accès aux services d'Internet. Parmi les milliers de sites visités, on a noté une préférence pour le cinéma (accès aux programmes des salles parisiennes et téléchargement rapide de bandes annonces), l'information (consultation de journaux en ligne, météo), le divertissement (musées virtuels, musique), les événements sportifs.

L'utilisation du courrier électronique a été un des autres grands motifs de connexion à Internet et semble de plus en plus fréquente de la part des particuliers comme de la part des entreprises.

Par ailleurs, 82 % des abonnés ont déclaré se connecter pratiquement tous les jours, la durée moyenne de connexion étant d'une heure quarante par jour. Les utilisateurs appartiennent majoritairement à la tranche d'âge de 35 à 50 ans. Il est enfin intéressant de constater que 96 % des utilisateurs ont estimé que ce mode de connexion à Internet était d'utilisation facile.

Abordant ensuite la configuration technique des réseaux câblés, **M. Pierre Bouriez** a indiqué à **M. Alain Joyandet, rapporteur**, que contrairement aux réseaux américains dont l'adaptation aux besoins de la société de l'information nécessitait un investissement représentant 15 à 20 % de l'investissement initial, les réseaux français étaient d'ores et déjà bidirectionnels et parfaitement adaptés à des besoins tels que l'accès à Internet et au fonction-



nement de services utilisant des procédés d'interactivité. Il a précisé que le câble français était aussi adapté à la téléphonie entre points fixes. Il a enfin noté que les réseaux câblés permettaient à chacun d'installer à domicile son propre serveur web pour un coût modique grâce à l'utilisation de la connexion permanente du câble à Internet.

**M. Pierre Bouriez** a indiqué à **M. Pierre Laffitte, président**, que ces fonctions ne posaient pas de problème de gestion des commutations.

Il a enfin noté que l'adaptation des réseaux câblés à l'accès à Internet nécessitait peu de travaux et allait être généralisée sur les sites concessifs de la Lyonnaise communications.

**M. Pierre Bouriez** a ensuite abordé les problèmes posés par l'utilisation des réseaux du plan câble pour accéder à Internet. Ces réseaux étant propriété de France Télécom, l'opérateur public demande, pour autoriser leur utilisation, une redevance représentant le triple du chiffre d'affaires qu'un câblo-opérateur peut espérer retirer de la fonction d'accès à Internet. En effet, France Télécom a fixé ses exigences en tenant compte de la perspective d'un développement de la téléphonie entre points fixes sur le câble. Cet amalgame entre la téléphonie et les services d'Internet va retarder de deux années la généralisation de la connexion à Internet par le câble.

A une question de **M. Alain Joyandet, rapporteur**, **M. Pierre Bouriez** a répondu d'une part que la poursuite du câblage du territoire n'était pas envisageable avec le seul chiffre d'affaires tiré des abonnements au service des télévisions et d'autre part que le satellite apparaissait dans les zones rurales comme une meilleure solution que le câble pour la diffusion des nouveaux services. Il a précisé que l'accès à Internet par le satellite était possible, le téléphone servant de voie de retour. Le satellite permettant un accès à haut débit, le seul véritable inconvénient de ce procédé est la facturation à la durée en usage sur le réseau téléphonique.

A **M. Jacques Mahéas**, il a indiqué qu'avec l'apparition d'instruments de navigation francophones sur le web, les flux d'information émis par les utilisateurs vont augmenter dans des proportions sensibles avec la multiplication des " pages maison " diffusées par les particuliers. Il a précisé que les capacités de transport des réseaux câblés étaient suffisantes pour faire face à cette perspective.

**M. Pierre Bouriez** a aussi indiqué à **M. Alain Joyandet, rapporteur**, que, pour rémunérer les fournisseurs de contenus, une solution inspirée du mode de facturation mise en place par le système du kiosque Télétel pouvait être imaginée. Cependant, le public ne s'intéresse actuellement qu'à Internet où l'accès aux contenus est gratuit. Des expériences de services multimédia payants accessibles par le câble sont tentées avec la société Infonie. Elles ne semblent cependant pas présenter à court terme de perspectives de rentabilité.

**M. Pierre Bouriez** a précisé au président **Pierre Laffitte** qu'il serait possible d'entrer dans une véritable logique économique du multimédia en lignes quand 700.000 à un million de personnes seraient régulièrement connectées aux réseaux.

Il a enfin indiqué à **Mme Danièle Pourtaud** que la Lyonnaise communications, opérateur de réseau, n'entendait pas se lancer dans la création de contenus et que son objectif était d'attirer un nombre supplémentaire d'abonnés vers le câble et non de tirer un profit direct de la connexion à Internet proposée au public.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Stéphane Treppoz, directeur du développement du pôle médias de la Compagnie Générale des Eaux (CGE)** et de **M. Jean-Pascal Tranie, directeur général de la Générale d'Images de la CGE**.

**M. Jean-Pascal Tranie** a tout d'abord indiqué que les activités de sa direction s'articulaient autour de trois pôles : la mise en place de réseaux câblés desservant actuellement 550.000 foyers, le développement de presta-

tions de services, l'activité " média " avec la mise en place de sites expérimentaux. Il a souligné que sa société s'attachait à exploiter les hautes capacités du câble par le développement d'applications numériques et multimédia accessibles aisément par la souris du micro-ordinateur, sans recours au clavier. Il a indiqué, à titre d'exemple, que le journal télévisé de France 3 serait ainsi disponible sur le réseau câblé de Nice. Il a précisé que le câble permettait aux intervenants de bénéficier de tarifs de consultation faibles en comparaison des coûts engendrés par l'utilisation d'une ligne téléphonique.

En réponse à **M. Pierre Laffitte, président**, il a confirmé que l'accord du CSA n'avait pas été sollicité pour la rediffusion sur le réseau câblé du journal de France 3.

Interrogé par **Mme Danièle Pourtaud**, il a précisé que cette application avait été développée dans le cadre des expérimentations autorisées par la " loi Fillon ".

Il a en outre estimé qu'un cadre juridique devait être défini pour offrir des garanties suffisantes, en matière d'éthique en particulier, mais que ce cadre devait toutefois rester suffisamment flexible pour ne pas freiner le développement d'Internet.

**M. Stéphane Treppoz** a ensuite présenté une démonstration d'une application multimédia dénommée Télériviera mise en service à Nice depuis le mois de septembre 1996, accessible en souscrivant à un abonnement de 150 F par mois. Il a indiqué que cette application offrait un accès à Internet, à des services locaux concernant la ville de Nice, à des jeux et à une bibliothèque de CDROM. Il a précisé que 300 sites étaient ainsi hébergés en tête de réseau et accessibles à haut débit.

En réponse à **Mme Danièle Pourtaud**, il a indiqué que parmi les deux cents abonnés niçois, plus de la moitié n'avaient jamais accédé à Internet auparavant et qu'ils appartenaient à toutes les tranches d'âge et à toutes les catégories professionnelles.

Interrogé par **M. Franck Sérusclat**, il a estimé souhaitable d'abaisser le coût de l'abonnement, pour un premier niveau de services, à 50 F ou à 80 F par mois. Il a précisé que l'interface permettant d'accéder aux différentes applications devrait pouvoir fonctionner sur des micro-ordinateurs peu puissants et même, à l'avenir, sur un poste de télévision.

**M. Jean-Pascal Tranie** a enfin indiqué que la CGE détenait des sites câblés concessifs dans le Val-de-Marne, dans le Nord et à Nice et que des négociations étaient en cours avec France-Télécom pour permettre aux abonnés du réseau de France-Télécom de bénéficier des services offerts par la CGE.

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE**

**Mercredi 6 novembre 1996 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a tout d'abord examiné le rapport d'information de M. Nicolas About sur la réforme du système ferroviaire britannique et le Livre blanc de la Commission européenne : " une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires " .

M. Nicolas About, rapporteur, a rappelé qu'il avait présenté, en avril 1996, un premier rapport sur les initiatives communautaires dans le domaine du transport ferroviaire et que la délégation s'était alors prononcée contre une ouverture plus large à la concurrence de ce secteur, la directive communautaire de 1991 n'ayant pas été appliquée et n'ayant fait l'objet d'aucun bilan. Il a indiqué que, depuis l'adoption de ce précédent rapport, il avait conduit une mission en Grande-Bretagne afin d'examiner les conditions de fonctionnement du système ferroviaire, qui a récemment fait l'objet d'une importante réforme. Il a alors présenté les principaux traits du système ferroviaire britannique. En vertu d'une loi adoptée en novembre 1993, l'entreprise intégrée British Railways a été scindée en un grand nombre de sociétés :

- une entreprise baptisée Railtrack, possédant et gérant les infrastructures ;

- trois compagnies, appelées Rolling Stock companies, possédant le matériel roulant et le mettant à la disposition des sociétés d'exploitation ;

- vingt-six compagnies régionales exploitant les services de transport de passagers ;

- enfin des compagnies de fret et des sociétés de maintenance.

Le rapporteur a souligné que l'infrastructure ferroviaire avait ainsi été totalement séparée de l'exploitation des services. Pour l'exploitation des services de transport de voyageurs, le réseau a été scindé en vingt-six zones régionales destinées à être concédées à des entreprises volontaires après appel d'offres. Il s'agit donc d'un mécanisme de délégation de service public comme il en existe beaucoup en France. L'appel d'offres s'effectue sur la base d'un cahier des charges ; l'entreprise prête à assurer les obligations de ce cahier des charges en demandant la subvention publique la plus faible obtient la franchise. Les entreprises retenues ont des obligations en ce qui concerne les services offerts, le nombre de trains ; elles sont également soumises à un encadrement en matière tarifaire destiné à protéger les usagers.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a précisé que ce système était très encadré. Il existe un régulateur du rail, chargé notamment d'établir les péages payés par les exploitants pour accéder à l'infrastructure et de définir les règles de concurrence en matière ferroviaire. En revanche, l'attribution des franchises après appel d'offres est effectuée par une autre autorité, le directeur de franchises. Afin d'encourager les exploitants à maintenir une qualité de service satisfaisante, la loi a prévu un mécanisme permettant au directeur des franchises d'infliger des pénalités ou d'accorder des subventions complémentaires aux exploitants en fonction de la manière dont évolue le service qu'ils rendent. La concurrence reste pour l'heure limitée, dans la mesure où les entreprises ayant obtenu une franchise pour gérer un réseau ont seules accès à ce réseau. La concurrence ne se fait donc qu'au moment des appels d'offres. Cette situation pourrait évoluer dans l'avenir, mais les autorités britanniques font preuve d'une certaine prudence à ce sujet.

Le rapporteur a alors estimé que ce système présentait des aspects incontestablement positifs :

- la séparation de l'exploitation et des infrastructures permet une véritable transparence dans la gestion des transports ferroviaires ;

- le service public fait désormais l'objet de contrats précis entre la puissance publique et les entreprises qui souhaitent exploiter des réseaux de chemins de fer ; cette évolution doit permettre d'améliorer l'efficacité des entreprises et de diminuer les coûts des services rendus.

**M. Nicolas about, rapporteur**, a souligné que certaines interrogations subsistaient, qui impliqueraient un réexamen du système après quelques années de fonctionnement :

- l'éclatement de British Railways en une multitude d'entités ne s'imposait probablement pas et l'on assistera vraisemblablement à une certaine reconcentration ;

- il existe encore quelques problèmes de coordination et d'organisation, notamment en ce qui concerne la tarification, qui est devenue plus complexe, du fait de la présence de nombreux acteurs sur le marché ;

- le coût de la réforme pour l'Etat n'est pas encore clairement établi ; il conviendra de vérifier que la décroissance des subventions s'opère dans les délais prévus sans que l'équilibre financier des exploitants soit menacé.

Le rapporteur a alors souligné le courage de la réforme britannique et a estimé que les autres pays européens, et notamment la France, devaient connaître ce système, non pour l'imiter, mais parce que la comparaison objective doit précéder la décision.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a ensuite présenté le Livre blanc de la Commission européenne : " Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires ". Il a indiqué que ce document non normatif contenait de multiples propositions destinées à permettre au rail de retrouver un rôle important en Europe dans les prochaines années.

Le rapporteur a précisé que la Commission européenne insistait en premier lieu sur la nécessité de clarifier les rapports entre les Etats et les entreprises ferroviaires, plaidant pour un assainissement financier des entreprises et une gestion de ces dernières sur une base commerciale. La Commission européenne indique en particulier qu'elle examinera dorénavant la conformité au droit communautaire des aides d'Etat accordées aux chemins de fer. Les aides d'Etat pourraient n'être autorisées que si elles s'accompagnent d'un programme de restructuration destiné à améliorer la situation de l'entreprise.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a ensuite fait valoir que la Commission européenne souhaitait une ouverture plus large à la concurrence du secteur du transport ferroviaire. Il a rappelé que la délégation s'était opposée à cette proposition en avril 1996 et qu'aucun élément nouveau ne permettait d'être favorable à une telle évolution dans l'immédiat. Il a en revanche approuvé l'idée de contractualisation du service public inscrite dans le Livre blanc, en observant que le service public devait devenir un ensemble d'obligations clairement définies dans un contrat entre une collectivité publique et l'entreprise chargée d'assurer le service.

Puis le rapporteur a expliqué que, dans l'attente d'une ouverture plus large à la concurrence, la Commission européenne proposait la création de " corridors ferroviaires " pour le transport de marchandises ; il s'agirait de choisir certains itinéraires particulièrement prometteurs pour le transport de fret et de permettre un libre accès sur ces itinéraires afin de renforcer le transport de marchandises par chemins de fer.

Enfin, le rapporteur a indiqué que le Livre blanc contenait également des propositions pour faciliter l'intégration des systèmes nationaux ainsi que des propositions modestes sur les aspects sociaux de l'évolution des chemins de fer. Il a souligné que l'évolution du transport ferroviaire devait prendre en compte les aspects sociaux et notamment les questions relatives à l'aménagement du



temps de travail, afin d'éviter que la mise en oeuvre éventuelle d'une plus grande concurrence ne conduise à une dégradation des conditions de travail.

Concluant son propos, **M. Nicolas About** a insisté sur l'importance du Livre blanc de la Commission européenne. Il a souhaité que la France n'ignore pas systématiquement les propositions communautaires et les expériences menées par les autres pays européens. Soulignant que le système français avait des vertus, mais aussi des défauts, il a estimé que ce système devait être amélioré et qu'il était souhaitable de le réformer dans de bonnes conditions, sans attendre qu'une directive communautaire y contraigne la France ou que la situation du transport ferroviaire français soit dégradée de manière irréversible. Il a ajouté que l'heure du courage et de la vérité était arrivée pour les chemins de fer européens.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Philippe François** s'est interrogé sur la manière dont les syndicats de la SNCF pourraient percevoir ce rapport d'information.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a alors indiqué que ce rapport ne préconisait en aucun cas l'imitation par la France du système ferroviaire britannique, mais fournissait des éléments d'information sur ce système et sur le Livre blanc de la Commission européenne. Il a souligné qu'il était important que tous les acteurs du transport ferroviaire français, et notamment les syndicats, soient informés des évolutions qui interviennent chez nos principaux partenaires européens. Il a enfin observé que la France devait être prête si une plus grande ouverture à la concurrence intervenait dans quelques années.

**M. Xavier de Villepin** a déclaré avoir été frappé par l'état de vétusté du réseau ferroviaire britannique. Il a fait valoir que la SNCF connaissait une situation financière très dégradée, mais que les chemins de fer en France étaient de très bonne qualité.

**M. Nicolas About, rapporteur**, s'est déclaré en accord avec ces propos et a estimé que la vétusté du réseau

ferroviaire britannique avait joué un rôle important dans la décision d'entreprendre une réforme radicale du système. Il a souligné que la privatisation de Railtrack avait suscité des inquiétudes, dans la mesure où l'on se demandait qui voudrait acheter un réseau aussi délabré. Le Gouvernement britannique a donc pris des mesures qui ont permis la privatisation de l'entreprise et lui ont donné une capacité à investir dans la réhabilitation du réseau. De même, les exploitants de services de transport de voyageurs ont pris des engagements importants en matière d'investissements. Dans le domaine du fret, une même entreprise américaine a pris le contrôle des trois sociétés de fret lourd créées dans le cadre de la réforme et a immédiatement annoncé l'achat de deux cents locomotives neuves.

Le rapporteur a ensuite souligné que l'Allemagne avait également entrepris une réforme très importante de son système, l'Etat ayant consenti un effort exceptionnel pour reprendre la dette de la Deutsche Bahn et prendre en charge les surcoûts liés aux statuts des personnels.

**M. Christian de La Malène** s'est interrogé sur le contenu et l'étendue du service public en Grande-Bretagne. Il a observé qu'il n'existait pas de critères concrets pour définir le service public et a fait valoir qu'il ne servait à rien d'avoir des cahiers des charges précis si ceux-ci ne contenaient que des prescriptions minimales en matière de service public. Il a souligné que l'on avait parfois l'impression que la SNCF avait une conception étriquée du service public et a souhaité savoir ce qu'il en était en Grande-Bretagne.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a indiqué que les cahiers des charges imposaient aux exploitants de services de transport de voyageurs de maintenir au moins le niveau de service assuré par l'ancienne entreprise British Railways et que, naturellement, les exploitants étaient invités à entreprendre davantage de manière à conquérir une nouvelle clientèle. Il a en outre fait valoir que les cahiers des charges contenaient également des prescrip-

tions en matière tarifaire limitant fortement la possibilité d'augmenter les tarifs des services.

Après un large débat, auquel ont participé **MM. Paul Masson, Christian de La Malène, Denis Badré, Yves Guéna, Philippe François, Jacques Genton, président, James Bordas et Robert Badinter**, le rapporteur a proposé, compte tenu du report de l'examen par le Sénat du projet de loi portant création de l'établissement public " Réseau ferré national ", d'apporter des modifications à sa conclusion. **La délégation a alors décidé de réexaminer la conclusion du rapport d'information au cours de sa prochaine réunion.**

La délégation a ensuite **procédé à un échange de vues sur les propositions d'actes communautaires E 719 et E 720 relatives à la mise en place de l'euro (cadre juridique, pacte de stabilité, nouveau mécanisme de change).**

**M. Xavier de Villepin** a tout d'abord rappelé le calendrier d'examen des propositions d'actes communautaires qui ont été transmises au Sénat le 23 octobre 1996 dans le cadre de l'article 88 alinéa 4 de la Constitution.

Ces propositions devraient faire l'objet d'un accord politique lors du Conseil européen des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui se réunira à Dublin les 13 et 14 décembre prochain. Le Conseil des ministres de l'économie et des finances examinera le 11 novembre 1996 la communication de la Commission sur le nouveau système de change. Le Conseil des ministres des finances examinera le 2 décembre les propositions de règlement sur le statut de l'euro et sur le pacte de stabilité financière, étant entendu qu'un des deux règlements concernant l'euro (celui basé sur l'article 109 L §4) ne pourra être formellement adopté par le Conseil qu'à partir du moment où seront connus, en 1998, le nom des Etats faisant partie de la monnaie unique.

**M. Xavier de Villepin** a ensuite souligné que, à l'occasion de la présentation de ces textes devant la délégation,

gation le 29 octobre 1996, il avait constaté que l'ensemble des intervenants estimaient qu'il ne serait pas compréhensible que le Sénat ne se prononce pas dans le cadre des dispositions de l'article 88 alinéa 4, en raison même de l'importance de la question abordée et malgré les différentes appréciations du sujet qui sont apparues au cours de cette réunion.

Rejoignant la position que M. Alain Lamassoure avait défendue plusieurs fois devant le Sénat lorsqu'il était ministre des affaires européennes, **M. Xavier de Villepin** a indiqué qu'il souhaitait que le Sénat ait un débat en séance publique sur ce sujet. Pour qu'il puisse y avoir un tel débat, il faut que la procédure prévue s'engage rapidement. C'est la raison pour laquelle le rapporteur a fait savoir qu'il avait préparé, à titre personnel, une proposition de résolution qui sera transmise, pour examen, à la commission des finances. Des amendements pourront y être apportés. Un débat pourra alors s'engager en séance publique si la Conférence des présidents décide l'inscription à l'ordre du jour du Sénat de la proposition de résolution.

**M. Xavier de Villepin** a encore souligné que, à ses yeux, il est important que les sénateurs disposent des informations nécessaires pour que chacun puisse se forger sa propre opinion. A cette fin, il a proposé de préparer, au nom de la délégation, un rapport d'information qui, à la différence de sa proposition de résolution, ne se prononcerait pas sur les textes communautaires qui sont soumis pour examen par le Parlement, mais qui rassemblerait - aussi objectivement que possible - les éléments d'information permettant d'éclairer ces textes difficiles.

**M. Robert Badinter** a tenu à attirer l'attention du rapporteur sur un problème juridique, qui, à ses yeux, est très important et parfaitement méconnu, à savoir celui de la dénomination de la monnaie unique sous le vocable de l'euro. Il a rappelé que le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht avait fixé, le nom de cette monnaie : l'écu. Or cette dénomination est distincte de la question de

la définition de la monnaie. Cette dénomination est contenue dans plusieurs articles du Traité. Par exemple l'article 109 F point 3 précise que, en vue de préparer la troisième phase, l'Institut monétaire européen (IME) " supervise la préparation technique des billets de banque libellés en écus ". Il a insisté sur le fait que, à partir du moment où le traité précise qu'il s'agit de billets " libellés en écus ", le Traité de Maastricht a manifestement choisi l'écu comme nom de la monnaie unique. Il a encore ajouté que le fait que l'article 109 G indique que " la composition en monnaies du panier de l'écu reste inchangé ", signifie que la valeur de la monnaie unique correspond à la pondération actuelle de l'écu. Il s'est demandé si le changement de dénomination, invoqué pour des motifs culturels en Allemagne, ne risquait pas d'avoir des conséquences juridiques importantes à l'égard des dispositions du traité. Il s'est en particulier demandé si, à l'occasion du changement de nom décidé de manière politique par le Conseil européen de Madrid, les négociateurs avaient pensé aux effets de ce changement de nom sur l'équilibre juridique contenu dans le traité et si le droit dérivé, qui est maintenant proposé, était compatible avec le droit originel des traités.

Insistant sur son adhésion au principe de la monnaie unique, **M. Robert Badinter** a cependant expliqué que l'écu est un nom qui est maintenant parfaitement connu des marchés internationaux de capitaux. De son point de vue, ce nom, qui a été fixé par le traité, ne peut être changé par le Conseil des ministres qui n'a pas la compétence suffisante. Seul un autre traité pourrait permettre ce changement de dénomination. Il conviendrait donc de profiter de l'actuelle conférence intergouvernementale pour procéder à ce changement de nom. Ce problème essentiel est très précisément posé par l'article 2 de la proposition de règlement du Conseil concernant l'introduction de l'euro, qui stipule que " la monnaie des Etats membres participants est l'euro ".

**M. Christian de La Malène**, exprimant son accord avec les propos tenus par **M. Robert Badinter**, a déclaré que, si le Conseil voulait changer le nom de la monnaie unique, il devait alors procéder dans le cadre d'un traité international soumis à ratification. Il s'est en outre étonné à nouveau du recours à des propositions de règlement du Conseil pour la mise en place à la fois d'un pacte de stabilité budgétaire en Europe et pour la définition du statut juridique de l'euro. Il s'est encore interrogé sur l'éventuelle compatibilité de ces textes, en particulier dans leur dispositif budgétaire et fiscal, avec la Constitution.

**M. Denis Badré** a évoqué la question des sanctions prévues par le pacte de stabilité budgétaire. Il s'est demandé s'il était possible d'imaginer que les sanctions financières qui seront infligées à un groupe d'Etats - ceux participant à l'euro - qui ne sera pas le groupe des Quinze de l'Union européenne, soient versées au budget communautaire, qui, lui, bénéficie aux Quinze Etats, et notamment à ceux des Etats qui auront refusé la discipline budgétaire de la zone euro. Le précédent ainsi constitué lui a semblé dangereux pour la poursuite de la construction européenne dans la mesure où on pénaliserait financièrement les Etats qui veulent aller plus vite et plus loin dans des coopérations renforcées au profit d'autres Etats qui refuseraient ces coopérations.

**M. Xavier de Villepin**, tout en confirmant l'analyse de **M. Denis Badré**, a indiqué que les pays qui seront en dehors de l'euro ne pourraient être seulement des observateurs critiques car l'objectif du dispositif proposé est de créer une cohésion d'ensemble dans les Quinze pays européens.

A la demande de **M. Jacques Genton**, **M. Robert Badinter** a accepté d'étudier de manière plus approfondie la question posée par le changement de nom de la monnaie unique en vue de la prochaine réunion de la délégation.

**M. Jacques Genton** a alors indiqué qu'il résultait de l'échange de vues :

- d'une part que le rapporteur allait déposer à titre personnel une proposition de résolution afin que la procédure de l'article 88-4 puisse s'engager sans tarder, proposition de résolution qui intégrerait notamment les questions soulevées par MM. Robert Badinter et Denis Badré ;

- d'autre part que la délégation publierait un rapport d'information rassemblant les éléments d'information objectifs disponibles sur ce sujet.

Enfin, la délégation a chargé son président de demander l'inscription en séance publique de la proposition de résolution déposée par M. Xavier de Villepin sur les propositions d'actes communautaires E 719 et E 720.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
GROUPES D'ÉTUDE, GROUPES DE TRAVAIL, MIS-  
SIONS D'INFORMATION ET DÉLÉGATIONS POUR  
LA SEMAINE DU 12 AU 16 NOVEMBRE 1996**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mardi 12 novembre 1996**

*à 17 heures 30*

Salle n° 245

- Examen du projet de rapport de la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 48 (1996-1997) de M. Ivan Renar et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, tendant à reconnaître aux communes le droit de moduler les tarifs des écoles municipales de musique et de danse en fonction des ressources des familles.

**Mercredi 13 novembre 1996**

Salle n° 245

*à 10 heures :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 de :

. M. Philippe Nachbar sur la culture ;

. M. Jean-Louis Carrère sur l'enseignement technique.



à 15 heures :

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 de :

. M. Marcel Vidal sur le cinéma et le théâtre dramatique ;

. M. Alain Gérard sur la presse écrite ;

. M. Albert Vecten sur l'enseignement agricole.

**Mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires**

**Mardi 12 novembre 1996**

*16 heures 30*

Salle n° 245

- Adoption du projet de rapport.

**Commission des Affaires économiques**

**Mardi 12 novembre 1996**

Salle n° 263

à 11 heures :

- Audition <sup>1</sup> de M. Pierre-André Périssol, Ministre délégué au logement, sur :

. le projet de loi de finances pour 1997 ;

---

<sup>1</sup> Les membres de la Commission des Affaires sociales sont invités à cette audition.

. le projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'économie sociale du logement.

*à 15 heures 30 :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 :

à 15 heures 30 :

. de M. Jacques Rocca Serra sur la Mer.

à 16 heures :

. de M. Josselin de Rohan sur la Pêche,

. de M. Aubert Garcia sur les Industries agricoles et alimentaires,

- Examen du rapport supplémentaire d'information de M. Jean François-Poncet à la suite d'une mission effectuée en Inde, pour étudier l'économie de ce pays, ainsi que ses relations économiques, commerciales et financières avec la France (Actes du Colloque organisé au Sénat le 2 juillet 1996).

### **Mercredi 13 novembre 1996**

Salle n° 263

*à 9 heures :*

- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger au sein du Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées.

- Communication de M. Gérard Larcher, Président du groupe d'études sur l'avenir de la Poste et des télécommunications, sur les perspectives du service public postal.

- Examen du rapport de M. Marcel-Pierre Cleach sur le projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'économie sociale du logement.

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 :

- . de M. Gérard Larcher sur la Ville,
- . de M. Jean Pépin sur l'aménagement du territoire,
- . de M. Henri Revol sur l'aménagement rural,
- . de Mme Josette Durrieu sur l'urbanisme.

*à 15 heures :*

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1997 :

- . de M. Charles Ginesy sur le tourisme,
- . de M. Jacques Braconnier sur les routes et voies navigables.

**Jeudi 14 novembre 1996**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Rodolphe Désiré sur les crédits consacrés à l'Outre-Mer dans le projet de loi de finances pour 1997.

**Groupe d'étude de l'élevage - Section « Cheval »**

**Mercredi 13 novembre 1996**

*à 17 heures 30*

Salle n° 261

- Dispositions du projet de loi de finances pour 1997 concernant l'élevage des chevaux et les courses.

- Conditions d'application de la contribution sociale généralisée (CSG) aux enjeux engagés dans les courses.
- Statut professionnel des entraîneurs de chevaux.
- Modification éventuelle du statut juridique des Haras nationaux.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense  
et des Forces armées**

**Mercredi 13 novembre 1996**

Salle n° 216

*à 9 heures 30 :*

- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger au sein du conseil d'administration de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Faure sur les crédits du ministère de la Défense, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 (nucléaire, espace et services communs).

- Examen du rapport pour avis de Mme Paulette Briepierre sur les crédits du ministère de la Coopération, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

*à 11 heures :*

- Audition <sup>1</sup> de M. Jacques de Larosière, président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

---

<sup>1</sup> Les membres de la Commission des Finances et de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne sont invités à cette audition.

**Commission des Affaires sociales**

**Mercredi 13 novembre 1996**

*à 9 heures 45*

Salle n° 213

- Examen des amendements éventuels sur le projet de loi n° 61 (1996-1997), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture, de financement de la sécurité sociale pour 1997.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 43 (1996-1997) de M. Michel Moreigne visant à étendre aux centres de santé gérés par la Mutualité sociale agricole la subvention prévue à l'article L. 162-32 du code de la sécurité sociale.

**Mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France**

**Mardi 12 novembre 1996**

*à 11 heures*

Salle n° 213

- Audition du professeur Jean-Michel Alexandre, directeur de l'évaluation à l'Agence du médicament.

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire  
et des Comptes économiques de la Nation**

**Mardi 12 novembre 1996**

*à 16 heures 45*

Salle de la Commission

Projet de loi de finances pour 1997

- Audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, sur les crédits de son département ministériel.

**Mercredi 13 novembre 1996**

Salle de la Commission

Projet de loi de finances pour 1997

*à 10 heures :*

- Examen des articles de la première partie du projet de loi n° 2993 (AN, X<sup>e</sup> législature) de finances pour 1997 (M. Alain Lambert, rapporteur général).

- Examen du rapport sur les crédits des services financiers (M. Alain Richard, rapporteur spécial).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 47 (1996-1997) tendant à créer une commission d'enquête sur la situation du groupe Thomson et les conditions de sa privatisation.

*à 15 heures :*

- Examen du rapport sur les crédits de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration :

I - Aménagement du territoire (M. Roger Besse, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits du commerce extérieur (Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits du commerce et de l'artisanat et articles 90 et 91 rattachés (M. René Ballayer, rapporteur spécial).

### **Jeudi 14 novembre 1996**

*à 9 heures 30 (Salle de la Commission) :*

Projet de loi de finances pour 1997

- Examen du rapport sur les crédits des affaires européennes (M. Denis Badré, rapporteur spécial).

*à 10 heures 30 (Salle Médicis) :*

- Audition de M. Jean Arthuis <sup>1</sup>, ministre de l'économie et des finances, sur les modalités du passage à l'Euro.

### **Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

### **Mercredi 13 novembre 1996**

*à 9 heures 30*

Salle n° 207

- Examen du rapport de M. François Blaizot sur le projet de loi n° 56 (1996-1997), portant ratification de l'ordon-

---

<sup>1</sup> Audition à laquelle sont conviés les membres des commissions des affaires économiques et du plan, des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Cette audition est ouverte à la presse.

nance n° 96-782 du 5 septembre 1996 prise en application de la loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte.

**Jeudi 14 novembre 1996**

Salle n° 207

*à 11 heures :*

- Audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation sur les crédits de la décentralisation.

*à 15 heures :*

- Audition de M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les crédits de la justice

**Groupe de travail sur la décentralisation**

**Mardi 12 novembre 1996**

Salle n° 207

*à 16 heures 30 :*

- Audition de M. René Garrec, député du Calvados, président du Conseil régional de Basse-Normandie, représentant l'Association des présidents de conseils régionaux (APCR).



*à 17 heures 15 :*

- Audition de M. Jean Puech, ancien ministre, président du Conseil général de l'Aveyron, président de l'Association des présidents de conseils généraux (APCG).

*à 18 heures :*

- Audition de M. Martin Malvy, ancien ministre, maire de Figeac, président de l'Association des petites villes de France (APVF).

**Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information**

**Mercredi 13 novembre 1996**

*à 14 heures 30*

Salle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques  
6, rue Garancière, 1er étage

- Communication de M. Pierre Laffitte : présentation de la première synthèse des travaux de la mission.

**Mission commune d'information chargée d'étudier la place et le rôle des femmes dans la vie publique**

**Mercredi 13 novembre 1996**

*à 14 heures 45*

Salle n° 216

- Constitution de la mission commune d'information.

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

**Mardi 12 novembre 1996**

*à 18 heures*

Salle n° 261

- Examen de la conclusion du projet de rapport d'information de M. Nicolas About sur la réforme du système ferroviaire britannique et le Livre blanc de la Commission européenne : « une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires ».

- Examen du projet de rapport d'information de M. Xavier de Villepin sur la mise en place de l'Euro : cadre juridique, pacte de stabilité, nouveau mécanisme de change (E 719 et E 720).

- Examen du projet de rapport d'information de M. Jacques Genton sur la cinquième session de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (Juillet 1996).

## **Délégation pour la Planification**

**Mercredi 13 novembre 1996**

*à 10 heures*

Salle GA 102

6, rue Garancière, 1<sup>er</sup> étage

- Audition de M. Henri Guaino, commissaire au Plan.

- Examen du rapport d'information sur les perspectives économiques à moyen terme (1996-2001) (M. Bernard Barbier).