

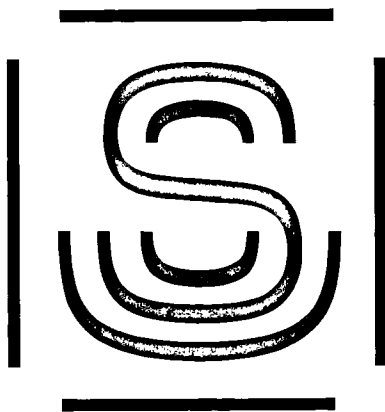
# LE SENAT

ISSN 1240 8417

## BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 34 - SAMEDI 11 JUILLET 1998

SESSION EXTRAORDINAIRE 1997-1998



### SOMMAIRE

<b>Affaires étrangères</b>	<b>5199</b>
<b>Affaires sociales</b>	<b>5207</b>
<b>Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques</b>	<b>5225</b>

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	5199
• <i>Défense - Loi de programmation militaire 1997-2002 - Deuxième phase des restructurations</i>	
– Audition de M. Alain Richard, ministre de la défense .....	5199
 <b>Affaires sociales</b>	
• <i>Affaires sociales - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (Pjl n° 542)</i>	
– Examen du rapport en nouvelle lecture .....	5207
– Examen des amendements .....	5222
 <b>Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques</b>	
• <i>Cinéma - Efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français</i>	
– Examen du rapport.....	5225

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mardi 7 juillet 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président** - La commission a d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs.**

Elle a désigné :

- **M. Hubert Durand-Chastel** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 537** (1997-1998) autorisant l'**approbation de l'accord** entre le gouvernement de la République française et le **Conseil fédéral suisse** en vue de compléter la convention européenne **d'entraide judiciaire en matière pénale** du 20 avril 1959, signé à Berne le 28 octobre 1996,

- et **M. Nicolas About** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 538** (1997-1998) autorisant la **ratification de la convention** pour la **protection des droits de l'homme et la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine** (convention sur les droits de l'homme et la biomédecine).

La commission a ensuite entendu **M. Alain Richard, ministre de la défense**, sur la **deuxième phase des restructurations de la défense** prévues par la **loi de programmation militaire**.

**M. Alain Richard** a tout d'abord relevé que la seconde vague de restructurations, qui sera appliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, devait s'inscrire dans le cadre de la réforme de la politique de défense mise en œuvre depuis 1996, et qui vise, parallèlement au processus de professionnalisation, à rallier le format prévu par la loi de programmation militaire 1997-2002. Le ministre de la défense a rappelé que l'axe majeur des réformes en cours avait pour objet d'atteindre un modèle d'armée aux dimensions réduites, à l'équipement modernisé, à l'organisation

modulaire, et adaptable à des hypothèses d'emploi des forces tenant compte de la situation internationale.

**M. Alain Richard** a fait observer que, après les suppressions d'unités prévues par la première phase des restructurations annoncée en juillet 1996, la seconde phase des restructurations devait concerner les services, l'enseignement, la formation, le matériel, les commandements territoriaux et l'organisation territoriale des trois armées. L'objectif, a poursuivi **M. Alain Richard**, est d'adapter les soutiens aux dimensions et au concept de l'armée professionnelle.

Le ministre de la défense a souligné l'impact relativement modéré, en termes d'emploi, des quelque 335 mesures différentes prévues par cette seconde phase des restructurations de la défense par rapport aux 68.000 créations nettes d'emploi liées à la professionnalisation, parallèlement à la suppression progressive des postes d'appelés. **M. Alain Richard** a fait observer que les mesures annoncées pour la période 2000-2002 impliquaient notamment d'importants efforts de regroupement des soutiens, ceux-ci devant se situer au plus près des forces.

Le ministre de la défense a, par ailleurs, rappelé que les mesures de suppression de services contenues dans la seconde phase des restructurations n'impliquaient pas la disparition des activités concernées, mais qu'elles avaient pour objet leur redéploiement géographique, dans un esprit de cohérence avec le nouveau modèle d'armée retenu.

**M. Alain Richard** a tout particulièrement commenté l'attention portée aux conséquences économiques et sociales des restructurations, ainsi qu'à leur incidence en matière d'aménagement du territoire. Il a fait valoir que deux régions seulement, outre la région d'Ile-de-France, subiraient des pertes d'emplois sous l'effet des mesures prévues pour la période 2000-2002. Le ministre de la défense a également fait observer que, sur les 224 bassins

d'emplois concernés par la présence des forces armées ou de la Délégation générale pour l'armement, 42 bénéficiaient, au terme des restructurations, d'un solde positif supérieur à 500 emplois, 4 bassins seulement devant connaître une diminution de leur population active supérieure à 1 %.

**M. Alain Richard** a ensuite relevé que 500 millions de francs seraient consacrés en 1998 au dispositif de reconversion et d'accompagnement économique et social mis en place afin d'atténuer les effets des restructurations.

Le ministre de la défense a estimé, par ailleurs, que le dispositif de formation-mobilité avait permis un déroulement satisfaisant des reclassements de quelque 30.000 personnels dont le poste avait été modifié dans le cadre des restructurations. A cet égard, **M. Alain Richard** a rappelé que, en 1997, sur les 2.000 personnels civils concernés par des mutations, 37 % avaient été affectés dans un département différent, ce qui impliquait un effort de reclassement soutenu.

**M. Alain Richard** a enfin souligné que la répartition géographique des restructurations prévues et le délai important, en tout état de cause supérieur à dix-huit mois, entre leur annonce et leur mise en œuvre devraient permettre leur entrée en vigueur effective dans de bonnes conditions.

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

**M. Jean-Luc Bécart**, tout en rappelant que les restructurations annoncées s'inscrivaient dans la logique d'un processus de professionnalisation qu'il n'avait pas approuvé, s'est félicité des efforts entrepris par le Gouvernement pour faciliter, autant que possible, la mobilité des personnels et leur formation. Evoquant la situation à GIAT-Industries, il a relevé que les réductions d'emploi pour les quatre années à venir représenteraient 40 % des effectifs actuels, ce qui constituait un nouveau coup très rude pour l'entreprise. Il a rappelé les préventions

émises par son groupe à l'encontre du changement de statut du GIAT en 1990 et il s'est interrogé sur l'impact des erreurs de gestion commises ces dernières années sur les nouvelles suppressions d'emplois. Il a également déploré l'absence d'un véritable effort de diversification de l'entreprise et il a considéré que celle-ci était également pénalisée par la réduction du format des armées qui entraînait une diminution des commandes. Tout en reconnaissant que les suppressions d'emplois n'entraîneraient pas de licenciements directs, il s'est enfin inquiété des licenciements qui pourraient indirectement en résulter.

**M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé, en sa qualité de rapporteur de la loi ayant transformé le statut du GIAT, qu'il avait constaté, dès 1990, que la dispersion des activités du groupement, sur de trop nombreux sites, portait atteinte à la viabilité industrielle de l'entreprise.

**M. André Dulait** a souhaité connaître l'état des réflexions gouvernementales en cours sur l'évolution et sur la réorganisation de la réserve militaire.

**M. André Boyer** a interrogé le ministre sur la situation de l'établissement de Toulon de la Direction des constructions navales à la suite du conflit social du printemps dernier.

**M. Xavier de Villepin, président**, a demandé des précisions sur la méthode retenue par le Gouvernement lorsqu'un même bassin d'emploi était concerné à la fois par des restructurations militaires et par des restructurations industrielles.

En réponse aux différents intervenants, **M. Alain Richard, ministre de la défense**, a tout d'abord souligné que les restructurations annoncées étaient étroitement liées à la professionnalisation des armées qui visait, elle-même, à doter la France d'un outil militaire moderne au service de ses ambitions internationales.

S'agissant de GIAT-Industries, le ministre de la défense a considéré que s'il y avait eu par le passé des erreurs de gestion, leurs conséquences financières avaient

été prises en compte par les recapitalisations successives décidées par les différents gouvernements. Il a ajouté que les réductions d'effectifs avaient pour objet, non pas le comblement d'un quelconque passif, mais la recherche d'un équilibre dans la gestion courante de l'entreprise. Il a rappelé que, dans la période récente, toutes les entreprises de défense avaient mené un tel effort. Il a estimé que la consolidation du budget d'équipement de la défense décidée à l'issue de la revue des programmes contribuerait à donner à GIAT-Industries une plus grande visibilité pour ses commandes. Il a également précisé que l'armée de terre confierait désormais à GIAT-Industries les grosses transformations de matériels, ce qui améliorerait le plan de charge de l'entreprise.

Abordant la question des réserves, **M. Alain Richard** a indiqué qu'une large concertation était conduite avec les associations de réservistes en vue de l'élaboration d'un projet de loi définissant une nouvelle organisation des réserves qui devrait être présenté au Conseil des ministres à la fin de cette année, la discussion parlementaire pouvant alors commencer au début de l'année 1999. Il a précisé qu'une grande partie de la réserve serait orientée vers la gendarmerie en raison du rôle accru de cette dernière dans la surveillance du territoire dans le cadre de la professionnalisation des armées.

Le ministre de la défense a ensuite évoqué la situation de la Direction des constructions navales (DCN). Il a précisé que le volume des commandes de la Marine nationale, tel qu'il avait été fixé à l'issue de la revue des programmes, représenterait de 50 à 60 % seulement des capacités de la DCN, d'où la nécessité, pour cette dernière, de développer ses exportations et de diversifier ses activités. Il a estimé que, dans ces conditions, la DCN devait impérativement réduire son coût d'intervention qui, selon les activités, se situait entre 20 et 35 % au-dessus des prix du marché. Il a rappelé que, dans cette perspective, le Gouvernement avait été amené à confier à un chantier naval civil, qui proposait un devis deux fois moins élevé

que la DCN, la réparation du pétrolier-ravitailleur "Le Var" qui venait d'être endommagé. Il a estimé que les réactions face à cette décision avaient été aggravées par les spécificités de l'établissement de Toulon qui n'avait pas jusqu'ici été confronté à la compétition pour la conquête de nouveaux marchés.

**M. Alain Richard** a ensuite précisé que le Gouvernement avait souhaité éviter autant que possible la conjonction, sur un même site, de restructurations militaires et industrielles. Il a indiqué que certaines délocalisations d'activités avaient été décidées pour compenser les réductions d'effectifs dans les établissements de GIAT-Industries. Le ministre a également annoncé que GIAT-Industries allait créer une filiale immobilière chargée de donner en location des terrains ou des bâtiments industriels désormais inutilisés.

**M. Xavier de Villepin, président**, a alors évoqué avec le ministre de la défense l'évolution de la situation au Kosovo. Il s'est successivement interrogé sur l'état actuel des rapports de forces sur le terrain, sur les différentes options militaires envisagées par l'OTAN et, dans chaque hypothèse, sur la participation française éventuelle à ces opérations, en particulier dans le cas où aucun mandat ne serait délivré par le Conseil de sécurité des Nations unies, enfin, sur l'état d'esprit des membres du "groupe de contact" à l'égard de M. Milosevic.

**M. Alain Richard** a rappelé que le conflit actuel résultait des choix successifs de M. Milosevic et notamment de la suppression, en 1989, du statut d'autonomie accordé en 1974 à la province du Kosovo. Il a observé que l'armée de libération du Kosovo avait réussi à mobiliser quelque 2.000 hommes, dotés désormais d'un nombre important d'armes et de moyens de transmission, et qu'elle occupait entre 20 à 30 % du territoire kosovar.

Le ministre de la défense a également souligné que la communauté internationale avait su tirer les leçons des difficultés de règlement du conflit bosniaque ; le "groupe



de contact" -réunissant la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et la Russie- jouait, en particulier grâce à l'action diplomatique de la France, un rôle très utile pour la recherche de solutions pragmatiques. Au sein de ce groupe, a ajouté **M. Alain Richard**, la Russie défendait ses intérêts tout en observant la plus grande loyauté vis-à-vis de ses partenaires.

Le ministre de la défense a observé que le Conseil des ministres de l'OTAN avait approuvé, à la demande du "groupe de contact ", une liste d'options militaires destinées à exercer une pression adaptée et comportant principalement des mesures d'ordre préventif. Ces dispositions, a précisé le ministre, ne pouvaient toutefois être mises en œuvre que sur la base d'un mandat politique qui, pour la France, devait être confié par le Conseil de sécurité des Nations unies. **M. Alain Richard** a indiqué que, si le "groupe de contact" souhaitait que les négociations portent sur l'autonomie du Kosovo et non sur son indépendance, les positions adoptées par M. Milosevic pouvaient rendre encore plus difficile l'émergence d'une telle solution. Le ministre de la défense a enfin rappelé que la France avait vocation, de par son rôle international, à participer à une opération qui pourrait être provoquée par l'évolution de la situation au Kosovo, et que les autorités militaires devaient être en situation de répondre à toute décision politique qui serait prise en ce sens.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 7 juillet 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé à l'**examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Bernard Seillier sur le projet de loi d'orientation n° 542** (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la **lutte contre les exclusions**.

Présentant les grandes lignes du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a tout d'abord rappelé qu'en première lecture, la Haute Assemblée avait adopté sans modification 37 articles, supprimé 21 articles du texte transmis et introduit 37 articles additionnels nouveaux.

Il a précisé que, sur 131 articles qui restaient en discussion, l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, avait adopté 32 articles dans le texte du Sénat et avait modifié 82 articles.

Il a évoqué ce qui devait être considéré comme de véritables avancées faites par le Sénat.

A l'initiative de M. Jean Le Garrec, l'Assemblée nationale a conservé le principe de l'intégration des chômeurs âgés de plus de 50 ans, quelle que soit la durée de leur période de chômage, parmi les publics prioritaires des contrats emploi-solidarité et des contrats emploi consolidé.

Les veuves titulaires de l'allocation de veuvage ont été considérées comme relevant de publics pouvant accéder directement aux contrats emploi consolidé.

Malgré le désaccord initial du Gouvernement, un compromis a pu être trouvé afin que les chantiers écoles, les centres d'adaptation à la vie active et les régies de quartier puissent bénéficier du régime applicable aux structures de l'insertion par l'activité économique.

S'agissant du volet relatif au logement, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a souligné que l'Assemblée nationale avait conservé la disposition prévoyant que seuls les membres représentant les collectivités locales avaient voix délibérative au sein des conférences intercommunales du logement.

Il a estimé paradoxal que cette disposition ait été maintenue à la demande du Gouvernement malgré l'avis défavorable du rapporteur pour le logement.

Il a salué l'acceptation, par le Gouvernement, de la transformation en dégrèvement de l'exonération de la taxe d'habitation en faveur des associations en rendant hommage à l'action de la commission des finances.

Il a précisé que l'Assemblée nationale avait accepté que l'exonération du versement pour dépassement du coefficient d'occupation des sols en faveur des logements d'insertion ne soit pas automatique mais subordonnée à la décision des conseils municipaux en soulignant le rôle de la commission des affaires économiques sur cette question.

S'agissant du volet relatif à la nouvelle procédure de réquisition avec attributaire, il a noté que l'Assemblée nationale avait quasiment retenu la totalité de la trentaine d'amendements qui avait été déposée par M. Paul Girod au nom de la commission des lois et qui apportait une réelle amélioration à ce dispositif.

Rappelant que 113 articles étaient encore en navette, dont 14 articles additionnels introduits par l'Assemblée nationale, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, n'a pas estimé nécessaire, à ce stade avancé de la procédure parlementaire, qui ne permet plus un véritable dialogue entre les deux assemblées, de reprendre intégralement l'ensemble des modifications et ajouts de la Haute Assemblée en première lecture.

Il a effectué une distinction entre les amendements qui correspondaient à des divergences de fond et ceux qui visaient à apporter des améliorations d'ordre rédactionnel

ou technique que l'Assemblée nationale avait eu le loisir d'examiner en détail.

Ne voyant guère de raison pour que la majorité à l'Assemblée nationale, en lecture définitive, modifie sa position sur des amendements d'ordre technique, qu'elle avait rejetés en toute connaissance de cause en nouvelle lecture, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a souhaité présenter un jeu d'amendements " resserré " par rapport au dispositif issu de la première lecture afin de mettre clairement l'accent sur ce qui séparait les deux assemblées sur un texte essentiel.

Ainsi, il a souligné que la majorité sénatoriale était fondamentalement défavorable à la taxe sur les logements vacants qui apparaissait comme un prélèvement fiscal supplémentaire injustifié et comme une contrainte inefficace à l'égard de propriétaires qui, le plus souvent, n'étaient pas volontairement à l'origine des cas de vacance constatés.

Il a relevé qu'il manquait, dans le dispositif relatif à l'emploi, un volet en faveur de l'insertion des chômeurs de longue durée dans le secteur marchand afin d'éviter que les exclus de l'emploi ne passent à côté de la reprise qui se dessine.

Il a souligné que l'autonomie de décision du préfet et du président du conseil général devait être respectée au niveau départemental pour les fonds d'aide aux jeunes, comme pour les fonds de solidarité pour le logement, qui constituent deux dispositifs originaux fondés sur un cofinancement à parité entre l'Etat et les départements.

Il a considéré que la nouvelle procédure d'attribution des logements sociaux, qui se caractérisait par une forte emprise des préfets sur les conférences intercommunales du logement, n'était pas satisfaisante au point de vue du respect des droits et libertés des communes.

S'agissant de la réquisition, il a rappelé que le Sénat souhaitait, dans un premier temps, que le délai de déclen-

chement de cette procédure novatrice soit limité à une période de cinq ans.

Concernant le surendettement, il a précisé que la Haute Assemblée avait estimé que la définition du " reste à vivre " par référence au montant du revenu minimum d'insertion (RMI) aurait en réalité des effets pervers d'incitation au surendettement. Par ailleurs, il a souhaité que soit rétablie la possibilité d'un effacement différencié des créances, en équité, qui constituait un élément de justice et de souplesse indispensable.

S'agissant du volet consacré à l'accès aux soins, il s'est étonné que l'Assemblée nationale ait refusé d'inscrire, dans ce texte, le principe de l'entrée en vigueur de la couverture maladie universelle à une date raisonnable et qu'elle n'ait pas accepté le dispositif de renforcement des visites médicales scolaires dans les zones où le recours aux soins était manifestement insuffisant, ainsi que le transfert à l'Etat des compétences sanitaires des départements.

Concernant enfin le volet relatif à l'éducation et à la culture, il a rappelé que le Sénat n'avait pas été convaincu par l'opportunité du retour au système des bourses scolaires et qu'il souhaitait le maintien du régime de l'aide à la scolarité distribuée par les caisses d'allocations familiales.

Concernant les 14 articles additionnels en nouvelle lecture, il a évoqué la récente décision du Conseil constitutionnel sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF).

Il a rappelé que le Conseil considérait que les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure devaient être, soit en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement.

Il s'est demandé si, lors de l'examen en nouvelle lecture du présent projet de loi, l'Assemblée nationale avait

pleinement pris en compte ce contexte constitutionnel nouveau.

En conclusion, il a souligné que le projet de loi de lutte contre les exclusions avait permis -dans des conditions parfois difficiles compte tenu des délais impartis au Sénat et à l'Assemblée nationale par le Gouvernement- un dialogue constructif au service de ceux qui étaient les plus démunis de la société.

**M. Alain Gournac** a déploré que l'Assemblée nationale ait supprimé la disposition de l'article 36 quater instaurant une visite médicale gratuite annuelle et il a souhaité que le Sénat la rétablisse en nouvelle lecture.

**M. Guy Fischer** a considéré que le débat de fond avait eu lieu en première lecture. Il a annoncé que, dans ces conditions, le groupe communiste, républicain et citoyen ne déposerait pas d'amendement en nouvelle lecture.

**Mme Dinah Derycke** a également considéré que l'examen du texte en première lecture avait permis d'aborder les questions de fond. Elle a fait part de l'intention du groupe socialiste de ne déposer que très peu d'amendements.

**M. Jacques Machet** s'est félicité de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de la disposition faisant des veuves titulaires de l'allocation de veuvage un public prioritaire pour l'accès au contrat emploi consolidé, ainsi que de l'ouverture d'une possibilité de cumul entre l'allocation de veuvage et des revenus d'activité professionnelle.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

Elle a adopté sans modification l'article premier (affirmation du caractère prioritaire de la lutte contre les exclusions) et, abordant le chapitre consacré à l'accès à l'emploi, l'article 2 A (information de l'administration sur l'exécution des plans sociaux).

Elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement à l'article 2 (accompagnement personnalisé vers

l'emploi des jeunes) tendant à préciser les conditions d'accès au fonds d'aide aux jeunes (FAJ).

Elle a adopté sans modification l'article 3 (catégories de bénéficiaires des stages d'insertion et de formation à l'emploi), l'article 4 (recentrage du contrat emploi solidarité sur les personnes en difficulté), l'article 5 (élargissement des possibilités d'accès aux contrats emplois consolidés), et l'article 5 bis (cumul des minima sociaux avec des revenus d'activité professionnelle).

Abordant une série d'articles introduits par le Sénat, en première lecture, la commission a décidé, à ce stade de la procédure, de ne pas proposer le rétablissement de l'article 5 ter A (convention de revenu minimum d'activité) et de l'article 5 ter C (consultation du maire pour l'attribution du revenu minimum d'insertion).

Sur proposition de son rapporteur, elle a décidé, en revanche, de rétablir l'article 5 ter B (exonération de charges sociales pour le recrutement du titulaire du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation parent isolé depuis deux ans) dans le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Puis elle a adopté sans modification l'article 6 (définition de l'insertion par l'activité économique).

A l'article 8 (associations intermédiaires), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement modifiant une disposition introduite, à l'initiative du Gouvernement, en nouvelle lecture, précisant le contenu de la convention conclue entre l'Etat et l'association intermédiaire.

Elle a adopté sans modification l'article 8 bis A nouveau (coordination rédactionnelle entre le code rural et le code du travail), l'article 8 bis (activité des associations intermédiaires dans le secteur des services aux particuliers), l'article 9 bis A nouveau (introduction de l'objectif d'insertion professionnelle dans les marchés publics de travaux), l'article 9 bis (conventions d'insertion par l'activité économique avec des organismes habilités au titre de

l'aide sociale à l'hébergement) et l'article 9 ter (transformation des agences départementales d'insertion (ADI) en établissements publics locaux).

Elle a décidé de ne pas proposer le rétablissement de l'article 9 quater (recrutement des allocataires du RMI ayant souscrit un contrat d'insertion par l'activité) et de l'article 9 quinquies (abrogation des modalités d'adaptation du RMI dans les départements d'outre-mer), supprimés par l'Assemblée nationale.

Elle a adopté sans modification l'article 11 bis A nouveau (attribution de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) par des organismes habilités), l'article 12 (lutte contre l'illettrisme dans le cadre de la formation professionnelle), l'article 13 bis (rapport du Gouvernement au Parlement sur l'allocation de formation reclassement), l'article 15 (aide de l'Etat aux contrats d'accès à l'emploi dans les départements d'outre-mer), et l'article 15 bis nouveau (repos compensateur pour les salariés agricoles).

Abordant le chapitre consacré à l'accès au logement, la commission a adopté sans modification l'article 16 B (consultation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement), l'article 16 (élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), l'article 17 (contenu et mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), l'article 18 (conventions de mise en œuvre du plan départemental), et l'article 19 (fonds de solidarité pour le logement). A l'article 20 (constitution du fonds de solidarité logement (FSL) en groupement d'intérêt public), elle a adopté un amendement tendant à supprimer la disposition prévoyant que le FSL constitué en groupement d'intérêt public puisse déléguer sa gestion à une caisse d'allocations familiales. Elle a adopté sans modification l'article 21 (fonds constitués sous une autre forme que le groupement d'intérêt public).

A l'article 22 (décrets d'application relatifs aux FSL), la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur,



un amendement tendant à supprimer la disposition précisant que les règles de fonctionnement, les délais d'instruction et les modalités d'intervention du FSL étaient fixés par décret.

Puis elle a adopté sans modification l'article 23 (aide à la médiation locative en faveur des personnes défavorisées), l'article 25 (exonération de taxe d'habitation pour certains logements en sous-location), l'article 28 (mesures visant à faciliter la réalisation de logements destinés aux personnes défavorisées).

Elle a décidé de ne pas proposer le rétablissement des articles 28 bis A (modalités de mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage), 28 bis B (création d'une commission consultative départementale des gens du voyage), et 28 bis C (pouvoir des maires en matière de stationnement des gens du voyage), supprimés par l'Assemblée nationale.

Elle a adopté sans modification l'article 28 bis (dissociation de la location du logement de l'aire de stationnement), l'article 28 ter A nouveau (augmentation parallèle du loyer du logement principal et des locaux annexes), l'article 28 ter (exonération de l'impôt sur le revenu des travaux réalisés par l'organisme titulaire d'un bail à réhabilitation), et l'article 29 (modification des conditions d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties).

A l'article 30 (création d'une taxe sur les logements vacants), la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement de suppression.

Elle a décidé, sur proposition de son rapporteur, d'adopter un amendement rétablissant l'article 30 bis (crédit d'impôt au titre des primes d'assurance pour garantie du risque de loyers impayés). Mais elle n'a pas proposé le rétablissement de l'article 30 ter (simplification des déclarations de revenus fonciers pour les logements mis en location après deux ans de vacance), supprimé par l'Assemblée nationale.

Elle a adopté sans modification l'article 31 (création d'un régime de réquisition avec attributaire) et, sur proposition du rapporteur, rétabli l'article 31 bis (limitation à une durée de cinq ans de la validité du régime de la réquisition avec attributaire et rapport au Parlement) dans le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Elle a adopté sans modification l'article 33 B (principes généraux de la construction, de l'aménagement, de l'attribution et de la gestion des logements locatifs sociaux).

A l'article 33 (réforme des attributions de logements locatifs sociaux), la commission a, sur proposition du rapporteur, adopté quatre amendements.

Le premier, à l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation (création des conférences intercommunales du logement), tend à rétablir le texte adopté par le Sénat concernant la procédure de délimitation des bassins d'habitat et de création des conférences intercommunales.

Le deuxième, à l'article L. 441-1-5 dudit code (rôle des conférences intercommunales du logement), tend à rétablir le texte adopté par le Sénat concernant la mission d'évaluation de la conférence intercommunale du logement relative à l'état de vacance dans le parc locatif social.

Le troisième tend à rétablir le texte de l'article L. 441-1-5-1 dudit code (conférence communale du logement), dans le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Le quatrième à l'article L. 441-2-1-1 dudit code (notification par écrit des refus d'attribution) tend à supprimer l'obligation de motivation des refus d'attribution des logements sociaux.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 33 ter (délai de préavis applicable en cas de changement de logement au sein du parc HLM) et l'article 34 bis A nouveau (extinction des chartes communales ou intercommunales existantes).

La commission a, sur proposition du rapporteur, adopté des amendements de suppression respectivement de l'article 34 bis B nouveau (extension du champ d'application des plans de sauvegarde des copropriétés dégradées), de l'article 34 bis (logements sociaux pris en compte pour l'obligation triennale de construction prévue par la loi d'orientation pour la ville) et de l'article 34 ter (seuil démographique applicable aux communes pour l'obligation triennale de construction prévue par la loi d'orientation pour la ville).

Abordant le chapitre concernant l'accès aux soins, la commission, sur proposition de son rapporteur, a décidé de rétablir l'article 36 A (couverture maladie universelle) dans le texte adopté par le Sénat en première lecture, sous réserve d'un report de six mois de la date d'entrée en vigueur de cette réforme.

Elle a adopté sans modification l'article 36 ter (conventions d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés).

A l'article 36 quater (médecine scolaire), elle a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement portant nouvelle rédaction.

Elle a adopté sans modification l'article 37 (programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins).

Elle a décidé de ne pas proposer le rétablissement de l'article 38 A (amélioration de l'accès aux soins des Français vivant à l'étranger), supprimé par l'Assemblée nationale.

A l'article 39 bis (transfert à l'Etat de compétences sanitaires des départements), la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Dans le chapitre consacré à l'exercice de la citoyenneté, elle a adopté sans modification l'article 40 (droit de vote des personnes sans domicile fixe).

Abordant le chapitre consacré à la procédure de traitement des situations du surendettement, elle a adopté sans modification l'article 42 AA nouveau (renforcement des règles encadrant la publicité sur les offres de crédit), l'article 42 A (nullité des conventions conclues entre un débiteur et un intermédiaire pour les besoins de la procédure de surendettement), et l'article 42 (modification de la composition de la commission de surendettement des particuliers).

A l'article 43 (définition des ressources minimales nécessaires aux dépenses courantes du ménage par la commission), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à supprimer la référence au revenu minimum d'insertion comme plancher du " reste à vivre ".

A l'article 43 bis (définition d'un minimum insaisissable sur les rémunérations des salariés), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de suppression de cet article par coordination avec l'article 43 amendé.

A l'article 44 A (interdiction faite au débiteur surendetté ayant refusé un plan conventionnel de déposer un nouveau dossier au cours des trois années suivantes), la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de rétablissement de cet article, supprimé par l'Assemblée nationale.

Elle a adopté sans modification l'article 44 (modification de la procédure applicable devant la commission).

A l'article 46 (saisine du juge, en cas d'urgence, afin de suspendre les procédures d'exécution), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à modifier la liste des personnes habilitées à saisir le juge.

A l'article 47 (modification des pouvoirs de la commission en cas d'échec de la conciliation), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à supprimer le paragraphe III de cet article.

A l'article 48 (institution d'une possibilité de moratoire et d'effacement des dettes en cas d'échec de la phase de conciliation), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à modifier la procédure applicable au moratoire et à l'effacement de dettes.

Puis elle a adopté sans modification l'article 48 bis (remises de dettes fiscales en cas de surendettement).

A l'article 49 (pouvoirs du juge en cas de contestation des recommandations de la commission), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à préciser l'étendue des pouvoirs du juge.

Elle a adopté sans modification l'article 51 bis (adaptation des frais d'huissiers aux cas de surendettement).

Puis la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de suppression de l'article 52 ter A nouveau (obligation d'information annuelle de la caution) et un amendement de suppression de l'article 52 quater nouveau (garantie d'un minimum de ressources pour les cautions).

Abordant le chapitre consacré à la saisie immobilière et à l'interdiction bancaire, la commission a adopté sans modification l'article 53 A (suppression de la procédure de saisie spéciale de saisie immobilière des sociétés de crédit foncier), et l'article 53 B nouveau (augmentation du délai d'adjudication sur remise).

Aux articles 53 à 55 (créancier poursuivant déclaré adjudicataire d'office à la mise à prix fixée par le juge en l'absence d'enchères), la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, des amendements de suppression de ces articles.

A l'article 56 (fixation par décret de l'ensemble des règles relatives à la publicité des adjudications), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à revenir à la rédaction du Sénat en première lecture.

Puis elle a adopté sans modification l'article 57 bis (interdiction d'offrir un prêt ou un crédit personnalisé à un mineur non émancipé).

Abordant le chapitre consacré au maintien dans le logement, la commission a adopté sans modification l'article 59 (obligations spécifiques aux bailleurs sociaux).

A l'article 61 bis (saisine directe du juge de l'exécution en cas de décision d'expulsion), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de suppression de cet article.

Elle a adopté sans modification l'article 62 (conditions d'octroi du concours de la force publique en cas d'expulsion), l'article 62 bis (conditions d'intervention des huissiers de justice), et l'article 63 bis (attribution d'un nouveau logement aux locataires ne respectant pas l'obligation d'usage paisible des locaux).

A l'article 64 (mesures d'urgence contre le saturnisme), elle a adopté sur proposition de son rapporteur un amendement portant nouvelle rédaction de l'article L. 32-5 du code de la santé publique.

Abordant le chapitre consacré aux moyens d'existence, la commission a adopté sans modification l'article 68 B nouveau (coordination au sein du code du travail), l'article 68 bis nouveau (caractère incessible et insaisissable des prestations maladie) et l'article 72 (fourniture minimum d'énergie, d'eau et de téléphone).

A l'article 73 (droit au compte bancaire), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à supprimer la disposition prévoyant que la tarification des services bancaires de base était effectuée dans des conditions fixées par décret.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 73 bis (chèques d'accompagnement personnalisé) et l'article 73 ter (modifications de la loi du 24 janvier 1997 relative à la prestation spécifique dépendance).

Abordant le chapitre consacré à l'éducation et à la culture, la commission, à l'article 74 (accès à la culture, au sport, aux vacances et aux loisirs), a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à rétablir une disposition adoptée par le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles.

Elle a adopté sans modification l'article 75 (reconnaissance du principe de discrimination positive en matière d'éducation).

Elle n'a pas proposé de rétablir l'article 75 bis A (participation des enseignants aux actions d'insertion des jeunes et à l'éducation permanente), supprimé par l'Assemblée nationale.

Elle a adopté sans modification l'article 75 bis (comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté).

Elle n'a pas proposé de rétablir l'article 75 ter (moyens accordés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger), supprimé par l'Assemblée nationale.

Sur proposition du rapporteur, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 76 (suppression de l'aide à la scolarité) et un amendement de suppression de l'article 77 (rétablissement des bourses nationales de collégiés).

A l'article 77 bis (extension du bénéfice de l'aide à la scolarité aux élèves de plus de 16 ans inscrits au collège), elle a, sur proposition du rapporteur, adopté un amendement de rétablissement de cet article dans le texte voté par le Sénat en première lecture.

Dans les mêmes conditions, elle a rétabli l'article 77 ter (nouvelles modalités de versement de l'aide à la scolarité).

Elle a adopté sans modification l'article 78 bis (élévation de la lutte contre l'illettrisme au rang de priorité nationale).

Abordant le titre III du projet de loi (Des institutions sociales), la commission n'a pas proposé de rétablir l'article 79 B (élargissement des possibilités d'utilisation

des crédits obligatoires d'insertion des départements), supprimé par l'Assemblée nationale.

La commission a adopté sans modification l'article 79 (formation des professions sociales).

Sur proposition du rapporteur, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 79 bis nouveau (conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale).

A l'article 80 (observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale), elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement visant à rattacher, à nouveau, cet observatoire au Premier ministre.

A l'article 80 bis (commission départementale de l'action sociale d'urgence), elle a, sur proposition du rapporteur, rétabli le texte voté par le Sénat en première lecture.

Toujours sur proposition du rapporteur, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 80 ter (comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions) et un amendement de suppression de l'article 80 quater (conventions locales de coordination des interventions dans la lutte contre les exclusions).

Enfin, à l'article 82 (rapport d'évaluation au Parlement), elle a adopté un amendement précisant le contenu du rapport d'évaluation.

Puis la commission a **approuvé le projet de loi ainsi modifié.**

A la veille de la fin de la session extraordinaire et à l'approche du renouvellement triennal du Sénat au mois de septembre, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a remercié chaleureusement l'ensemble des membres de la commission pour la qualité, pour le caractère sérieux des travaux accomplis et pour l'excellent climat des débats.



**Mercredi 8 juillet 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé à l'**examen des amendements sur le projet de loi d'orientation n° 542 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la **lutte contre les exclusions**.

A l'article 5, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 75 du Gouvernement.

Elle a décidé de demander le retrait de l'amendement n° 1 de M. Claude Belot et plusieurs de ses collègues visant à insérer un article additionnel après l'article 5 et de l'amendement n° 54 rectifié bis de M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, visant à rétablir l'article 5 ter C.

A l'article 8, la commission a considéré que les amendements n<sup>os</sup> 56 et 57 étaient satisfaits par son amendement n° 5.

A l'article 9 bis, la commission a souhaité entendre l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 71 de Mme Anne Heinis et les membres du groupe des Républicains et indépendants.

A l'article 9 ter, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 74 du Gouvernement et un avis de sagesse à l'amendement n° 62 de M. Roger Lise et les membres du groupe socialiste.

A l'article 33 B, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 63 de Mme Dinah Derycke et les membres du groupe socialiste et apparentés, sous réserve d'une rectification visant à mentionner également les zones rurales.

A l'article 33, elle a donné, par coordination et sous la même réserve, un avis favorable à l'amendement n° 64 de Mme Dinah Derycke et les membres du groupe socialiste et apparentés, et un avis favorable à l'amendement n° 58 de MM. Alain Gournac et Alain Vasselle. La commission a considéré que l'amendement n° 66 de M. Bernard Joly était satisfait par son amendement n° 14. Elle a enfin

donné un avis favorable à l'amendement n° 67 de M. Bernard Joly.

A l'article 43, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 48 rectifié du Gouvernement à l'amendement n° 21 de la commission.

A l'article 43 bis, la commission a considéré que l'amendement n° 49 du Gouvernement était satisfait par son amendement n° 22.

A l'article 49, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 50 du Gouvernement.

A l'article 52 quater A, la commission a considéré que l'amendement n° 51 du Gouvernement était satisfait par son amendement n° 28.

A l'article 57 bis, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 52 du Gouvernement.

A l'article 59, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°<sup>OS</sup> 68 et 69 de M. Bernard Joly.

A l'article 61 bis, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 53 du Gouvernement.

A l'article 73, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié bis de MM. Daniel Hoeffel et Jacques Machet.

A l'article 73 bis, la commission a décidé de demander le retrait de l'amendement n° 59 de MM. Charles Descours, Alain Gournac et Alain Vasselle.

A l'article 73 ter, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 70 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 78 bis, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 72 de MM. Philippe Darniche et plusieurs de ses collègues.

A l'article 82, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 55 rectifié de M. Alain Vasselle et certains de ses collègues sous réserve d'une modification.

A l'article 64, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, une modification rédactionnelle de son amendement n° 35.

Sur proposition de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, la commission a rectifié son amendement n° 4 pour réduire de cinq à trois ans la durée de l'exonération du paiement des cotisations patronales pour les personnes titulaires, depuis au moins deux ans, du revenu minimum d'insertion (RMI), qui retrouvent un emploi.

## OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

**Mercredi 8 juillet 1998 - Présidence de M. Augustin Bonrepaux, président.**-L'office a procédé, sur le rapport de **M. Jean Cluzel**, à l'examen de l'étude relative à l'évaluation de l'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a rappelé que l'office, saisi par le Bureau de l'Assemblée nationale sur l'initiative du groupe communiste, d'une demande d'étude portant sur la situation du cinéma français, avait décidé, au cours de sa réunion du 10 février 1998, d'en confier la réalisation au cabinet BIPE Conseil. Il a indiqué qu'il avait assuré, en tant que rapporteur, un suivi des travaux de cet organisme, expressément limités à un diagnostic et une évaluation de nature à servir de base aux choix politiques qui seraient exprimés par le Parlement ou le Gouvernement.

Il a précisé que l'étude remise par le BIPE le 12 juin 1998 comportait trois parties, la première sur la description du dispositif français d'aides publiques au cinéma, la deuxième sur l'impact de ces aides et la troisième sur les réformes en cours.

Sur le premier volet, il a déclaré que le dispositif d'aides publiques au cinéma, dont l'objectif consistait à maintenir une cinématographie nationale et à favoriser une diversité culturelle, reposait sur des aides à l'ensemble du secteur, qu'il s'agisse des industries techniques, de la production, de la distribution, de l'exploitation ou de l'exportation. Il a précisé qu'à côté du système géré par le Centre national de la cinématographie (CNC), existaient un système d'obligations d'investissements dans la production cinématographique, à la charge des princi-

pales chaînes de télévision françaises, ainsi qu'un dispositif complémentaire dans le cadre duquel s'inscrivaient, à la fois, un soutien social avec, notamment, le statut d'intermittents du spectacle et un soutien fiscal avec les sociétés de financement des industries cinématographiques et audiovisuelles (SOFICA). Il a enfin mentionné un dispositif d'aides ayant un cadre européen ainsi qu'un dispositif d'aides régionales, ajoutant toutefois que celui-ci restait peu développé.

Abordant ensuite l'impact des aides publiques sur la situation du cinéma français, le rapporteur a souligné que l'étude du BIPE constatait qu'elles avaient permis le maintien de la production d'un nombre élevé de films d'origine française et d'un nombre important de premier et de deuxième films mais qu'en revanche la santé financière des entreprises restait fragile. Il a insisté sur le fait que le BIPE estimait que, globalement, l'objectif de maintenir un cinéma français avait été atteint, mais au prix fort. Il a relevé que l'on était passé d'une logique d'amortissement à une logique de préfinancement du fait, en particulier, de l'accroissement du poids des diffuseurs et que le dispositif de soutien avait, d'une façon générale, contribué à déconnecter les entreprises des contraintes du marché, c'est-à-dire des goûts du public. Il a constaté que cette situation avait entraîné une déresponsabilisation du secteur dès lors que les producteurs, qui n'apportaient des capitaux qu'à hauteur d'un quart des devis, limitaient leurs prises de risque, alors même que les budgets des films avaient été triplés entre 1980 et 1997, sans que leur potentiel commercial en fût augmenté.

Le rapporteur a alors présenté le troisième volet de l'étude portant sur la réforme des principales aides gérées par le CNC, qu'il s'agisse de la modification du régime d'agrément pour l'aide automatique à la production, ou de l'amélioration de l'avance sur recettes destinée à en renforcer la sélectivité et à favoriser les films d'auteurs.

Il a toutefois observé que l'étude du BIPE était critique sur le régime des SOFICA, qui a coûté 1,15 milliard

de francs de dépenses fiscales entre 1985 et 1996 pour permettre seulement la production de quatre ou cinq films supplémentaires par an, et sur le régime des intermittents du spectacle, considéré comme généreux et détourné de son objectif par les conditions concrètes d'organisation du travail, en ajoutant qu'il appelait sans doute les mêmes réformes qu'en son temps le régime des dockers.

Il a enfin déclaré que l'étude du BIPE relevait le très faible niveau de pénétration des films français en Europe et l'efficacité réduite d'Unifrance, compte tenu de son coût pour le contribuable.

Il a conclu son rapport en indiquant que, pour le BIPE, le dispositif français d'aides au cinéma se présentait moins comme un système de subventions directes que comme un mécanisme d'encadrement, de redistribution et d'obligations d'investissements à la charge des chaînes de télévision et que l'étude faisait apparaître un certain niveau de divergences entre la politique culturelle de soutien à la production et l'équilibre économique du secteur, ce qui faisait planer un risque de crise financière à moyen terme. Il a relevé que si ce risque était, pour l'instant, couvert par l'augmentation des ressources mobilisées par les chaînes dans le cadre des obligations réglementaires, cet équilibre pourrait être remis en cause par une baisse de l'audience à moyen terme, une dégradation du marché publicitaire, ou l'émergence de nouveaux concurrents.

Le rapporteur, considérant que l'étude fournissait matière à réflexion et, éventuellement, à propositions, a souhaité qu'elle soit transmise au Bureau de l'Assemblée nationale, assortie d'un avis favorable à sa publication.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président,** s'est interrogé sur le point de savoir comment il était possible d'assurer le financement de la production de films français, compte tenu des enjeux culturels, dans un contexte de rigueur budgétaire. Il a estimé que c'était à la

lumière de cette question qu'il fallait réorienter le dispositif d'aides actuel pour le rendre plus efficace.

**M. Laurent Dominati**, relevant que l'étude du BIPE considérait que l'objectif de soutien de l'industrie cinématographique française était atteint, mais au prix fort, a souhaité avoir des précisions sur le coût qui pesait sur les deniers publics et sur ce qui était compris dans la notion d'aides publiques, dans la mesure où celles-ci assuraient les trois-quarts du budget d'un film, le producteur n'apportant que le quart, non sous la forme de ses propres deniers, mais grâce à l'argent collecté auprès des chaînes de télévision.

Il a considéré qu'au nombre des aides publiques, devaient être prises en compte, outre les subventions directes versées par le CNC, des aides comme le système des SOFICA ou le régime des intermittents du spectacle.

S'agissant des aides du CNC financées par une taxe sur les entrées dans les salles, il s'est demandé si elles devaient être considérées comme une aide publique ou bien comme une redistribution payée par les spectateurs.

S'agissant du régime des SOFICA et relevant qu'il avait coûté, depuis sa création, entre 110 et 120 millions de francs par an, il a constaté que c'était à la fois beaucoup, puisque cela représentait 10 % du budget des films aidés, et peu, puisque cela n'atteignait pas l'investissement annuel dans la production d'œuvres cinématographiques d'une chaîne comme France 2.

Il a ensuite demandé des précisions sur le coût du régime des intermittents du spectacle et sur le point de savoir s'il favorisait les lieux de tournage français, tout en critiquant le fait qu'il semblait être construit de telle sorte qu'il incitait ses bénéficiaires à limiter leur activité.

Relevant, enfin, qu'il était proposé à l'office de se prononcer sur le rapport de M. Jean Cluzel et que celui-ci constituait une synthèse de l'étude du BIPE qui n'était consultable qu'au secrétariat de l'office, il a estimé que le travail du BIPE constituait un élément essentiel de la

réflexion de l'office et qu'il devrait être soumis à l'approbation de ses membres. En définitive, il a demandé si le rapport de l'office se limiterait au rapport de M. Jean Cluzel ou comprendrait également l'étude du BIPE.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président**, a répondu que le débat sur ce dernier point avait déjà eu lieu au cours de la réunion tenue par l'office le 10 février dernier.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a indiqué qu'il avait personnellement veillé à ce que le rapport du BIPE se limite à un audit de la situation du secteur et ne contienne aucune proposition et que son rôle s'était borné à contrôler l'exécution du travail et à en rendre compte à l'office.

Il a ensuite précisé que sur les 2,7 milliards de francs investis dans la production cinématographique en 1995, les aides publiques, regroupant à la fois les aides budgétaires et la redistribution du prélèvement assis sur les ventes de billets, avaient représenté 392 millions de francs.

Il a insisté sur l'intérêt et la spécificité d'un dispositif de redistribution qui faisait que les Français allant voir des films américains participaient au financement du cinéma français, tout en relevant que la part de marché des films français en salle était passée de 50 % en 1981 à 35 % en 1997.

Il a expliqué que si l'étude du BIPE estimait que l'objectif assigné au dispositif d'aide publique avait été atteint, dans la mesure où le cinéma français continuait à exister, cette satisfaction avait été payée au prix fort, que ce soit en termes d'argent public ou d'obligations mises à la charge des chaînes de télévision, dont il était douteux qu'elles puissent continuer longtemps à assumer une charge d'un tel niveau dans un contexte de concurrence croissante et de stagnation des ressources publicitaires.

Il a regretté que le système français soit complètement déconnecté des goûts du public, en raison de l'influence du corporatisme des instances de décision octroyant les aides,



ce qui dispensait les producteurs français de toute obligation de rentabilisation du film sur le marché, contrairement à ce qui se passait aux États-Unis, où seul le succès public permettait aux producteurs de recevoir un retour sur investissement et donc, de réinvestir ultérieurement et ainsi, de poursuivre leur activité.

Aussi, tout en réaffirmant sa ferme conviction de la nécessité de soutenir la création française, il a estimé indispensable de veiller à ce que l'argent public soit bien utilisé.

A cet égard, il a déclaré que le régime des intermittents du spectacle, qui bénéficiait à 100.000 personnes travaillant en moyenne 65 jours par an, devrait faire l'objet d'une remise en ordre, dans la mesure où il coûtait 2,8 milliards de francs par an à la collectivité, pour 619 millions de francs de cotisations apportées par les affiliés.

**M. Patrick Delnatte** a demandé si la concentration des réseaux de distribution avait joué un rôle sur la production cinématographique française.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a répondu que la diminution du nombre des salles indépendantes était en effet préoccupante et que les deux grands groupes d'exploitants opérant en France avaient enrayé la dégradation du score des films français, grâce aux multiplex, sans pour autant remédier à la crise des salles indépendantes. Il a ajouté que les Américains, qui avaient parfaitement compris que la production et la distribution étaient liées, avaient pris pied en Europe, de manière à peser sur les distributeurs français.

Il a insisté sur le fait que, face au rêve américain qui s'imposait peu à peu au monde entier, la France se trouvait depuis plusieurs années dans une situation défensive et il a regretté la déconnexion entre la production et les goûts du public qu'avait favorisée le mécanisme de l'avance sur recettes, en plaidant pour une augmentation de la part du financement privé pour sauver le cinéma français.

**M. Arthur Paecht** a demandé des précisions sur les dispositifs d'aides régionales.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a indiqué que cette aide qui, à sa connaissance, était pratiquée, notamment, par la région Rhône-Alpes, constituait une aide directe, versée aux producteurs de films, tout en soulignant qu'elle n'avait pas été reconduite cette année dans cette région, en raison de la modification de la composition du Conseil régional.

**M. Laurent Dominati** a précisé que l'attribution de cette aide, versée pour les tournages effectués dans la région, entrerait dans les compétences de celle-ci, au titre de l'aide économique. Il a ensuite demandé s'il ne convenait pas de rajouter aux 392 millions de francs d'aides publiques, la dépense fiscale liée aux SOFICA et le coût du régime des intermittents du spectacle. Évoquant par ailleurs les charges et ressources du compte de soutien à l'industrie cinématographique, il a relevé le montant élevé (200 millions de francs) du budget de fonctionnement du CNC.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président**, a rappelé que des initiatives avaient été prises antérieurement pour réduire certaines contributions publiques, comme, par exemple, les SOFICA, mais que la majorité du Parlement s'y était alors opposée. Il s'est interrogé dans ces conditions sur l'accueil qui serait susceptible d'être fait par le Parlement à une proposition de réduction des crédits de fonctionnement du CNC. Insistant sur le fait que le dispositif des SOFICA avait coûté 1,15 milliard de francs et qu'il n'avait permis de produire que quatre à cinq films supplémentaires par an, il a estimé que l'analyse faite par le rapport justifiait une remise en cause de cet avantage et qu'il convenait de savoir s'il existait une majorité politique pour en tirer les conséquences.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a reconnu que cette question était au cœur d'un sujet où il a relevé l'absence de clivage politique. Il a constaté qu'il existait un consen-

sus pour défendre la pérennité d'un cinéma français et sur l'impossibilité de pratiquer, en France, le système de financement appliqué aux États-Unis, en raison de l'insuffisance de nos débouchés internationaux, ce qui justifiait la mise en place d'un dispositif d'aide publique.

Il a, par ailleurs, insisté sur les dangers d'uniformisation culturelle qui résulteraient de l'hégémonie américaine qui se dessinait dans le secteur des technologies numériques.

**M. Laurent Dominati** a convenu de l'importance du soutien au cinéma français pour assurer le maintien d'une pluralité culturelle et il a estimé qu'il était justifié de l'aider dans la mesure où nous disposons d'un marché plus étroit que le marché américain. Il a cependant relevé qu'alors que les Américains consacraient 30 % du budget d'un film aux dépenses de promotion, ce taux était limité à 10 % en France, en ajoutant, qu'en outre, les Américains avaient passé des accords avec les deux plus grands réseaux de distribution français, ce qui favorisait la diffusion de leur production.

Relevant par ailleurs que toutes les salles d'art et d'essai parisiennes avaient bénéficié d'aides publiques à la rénovation, il a estimé que l'on était loin de disposer d'une photographie nette de l'ensemble des financements publics en faveur du cinéma, au-delà du dispositif de soutien géré par le CNC.

Il a déclaré que le dispositif des SOFICA qui, pour un coût de 110 millions de francs par an, avait permis d'aider quatre à cinq films supplémentaires par an grâce à un système d'investissements privés qui n'avait qu'un défaut, l'absence de risques pour l'investisseur, n'était pas cher, comparé aux 200 millions de francs par an de budget de fonctionnement du CNC ou au coût du régime des intermittents du spectacle, soit 2 milliards de francs par an. Il a en conséquence plaidé pour que celui-ci soit maintenu, à défaut de trouver un meilleur système.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président**, a estimé que 110 millions de francs par an n'était pas une dépense négligeable lorsqu'il s'agissait de l'argent du contribuable. D'une manière plus large, il a constaté que les critiques du BIPE portaient sur le fait que le dispositif d'aide publique avait contribué à déconnecter les entreprises des contraintes du marché, à entraîner une déresponsabilisation par la limitation de prise de risques par les producteurs et à alimenter une augmentation du budget des films.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a relevé que, dans le budget d'un film, la part de financement apportée par le producteur était passée de 42 % en 1990 à 34 % en 1997, alors que celle des chaînes de télévision avait été portée respectivement de 16 % à 29 %. Constatant par ailleurs que les producteurs américains, face à un marché national saturé par la multiplication de l'offre et compte tenu de l'augmentation des budgets des films, se voyaient contraints de rechercher des débouchés internationaux et que l'Europe constituait dès lors pour eux un marché important, il a estimé que si la France restait dans un système marqué par un corporatisme excessif, son cinéma serait en danger.

**M. Arthur Paecht** a observé que le rapport fait par M. Jean Cluzel ne contenait pas de propositions et, estimant que la simple publication d'un constat était peut-être insuffisante, il s'est interrogé sur le point de savoir si le rapporteur ne devrait pas, à la lumière des débats de l'office, formuler des suggestions. Faisant ensuite un parallèle avec les restructurations de l'industrie militaire, il s'est demandé si le salut du cinéma français ne résidait pas dans une approche européenne.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a répondu qu'en ce qui concernait l'approche européenne, la plus grande cacophonie régnait, dans la mesure où le dénominateur commun demeurait les États-Unis et où même en l'absence de barrières culturelles, il existait une barrière de langue difficile à surmonter.

Sur le premier point de la question de M. Arthur Paecht, il a indiqué qu'il avait personnellement veillé à ce que le rapport ne contînt aucune proposition, puisque la discussion qui avait eu lieu au cours de la réunion de l'office du 10 février dernier avait conclu sur le fait qu'il appartenait aux assemblées et, en particulier, à leurs commissions permanentes, de présenter des propositions sur la base des travaux de l'office.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président**, a abondé en ce sens en ajoutant que l'office se bornait à dresser un diagnostic.

**Le président Augustin Bonrepaux** s'est interrogé sur la prise en charge de la différence entre les 692 millions de francs de cotisations payés par les intermittents du spectacle et les 2,8 milliards de francs de dépenses de leur régime. Il a également souhaité savoir pour quelles raisons ils pouvaient être incités à plafonner leur nombre de jours d'activité annuelle, en s'étonnant qu'ils ne travaillent en moyenne que 65 jours par an, et il a rappelé qu'ils bénéficiaient, par ailleurs, d'une déduction forfaitaire supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a répondu que le statut des intermittents du spectacle, qui profitait, en 1992, à 100.000 personnes, exigeait, pour l'ouverture du droit à l'allocation dégressive, un plancher de 507 heures de travail au cours des douze derniers mois et que ladite allocation était calculée sur la base du salaire réel, dans la limite toutefois élevée d'un plafond de 1.780 francs par jour. Il a précisé que la différence entre les cotisations et les prestations était prise en charge par le régime général et que si, à la suite du conflit intervenu l'année dernière, le statu quo avait été prolongé jusqu'à la fin de l'année 1998, cette question reviendrait au cœur des débats, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999.

**M. Laurent Dominati** a ajouté que le statut des intermittents revenait à subventionner non seulement les

artistes mais également les producteurs qui en intégraient les effets dans le budget de leurs films.

S'il a estimé qu'il était normal que le rapporteur ne fasse pas de propositions, il a considéré que l'interprétation du règlement intérieur de l'office qui consistait à distinguer entre le rapport de M. Jean Cluzel, qu'il était proposé d'adopter, et l'étude du BIPE, qui n'était pas soumise à l'appréciation de l'office, n'allait pas de soi.

**Le président Augustin Bonrepaux** a répondu que l'article 15 du règlement intérieur de l'Office répondait à la question et que le rapport soumis à l'approbation de l'office était celui de M. Jean Cluzel, qui avait été adressé à chacun des membres dans les délais requis. Il a ajouté que les membres de l'office avaient, en outre, eu accès aux travaux de l'organisme d'études, au secrétariat de l'office, dans les conditions prévues par ledit article, et qu'il était clair que l'étude du BIPE ne constituait pas le rapport.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président**, a rappelé à nouveau que cette question avait l'objet d'un débat et qu'elle avait été précédemment tranchée.

**M. Arthur Paecht** a demandé à qui appartenait le rapport et si les débats de l'office lui seraient annexés.

**Le président Augustin Bonrepaux** a répondu que le rapport de M. Jean Cluzel serait transmis au Bureau de l'Assemblée nationale, auteur de la saisine, qui déciderait de sa publication et qu'il contiendrait, en annexe, l'étude du BIPE et le compte rendu des débats de l'office.

L'office a alors décidé de transmettre le rapport de M. Jean Cluzel sur la saisine relative à l'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français au Bureau de l'Assemblée nationale en recommandant sa publication.

**M. Christian Poncelet, premier vice-président**, a alors rendu hommage à M. Jean Cluzel en estimant que sa décision de ne pas se représenter aux élections sénatoriales de septembre prochain ferait perdre au Parlement français une personnalité qui lui avait fait honneur.