
S É N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 22 octobre 1975. — Présidence de M. Jean Fleury, vice-président. — La commission s'est réunie pour entendre **M. Pierre Mazeaud, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie, sur les crédits de la jeunesse et des sports pour 1976.**

Dans son exposé général, le secrétaire d'Etat a déclaré que le budget de la jeunesse et des sports pour 1976 s'élevait à 2 142 millions de francs, qu'il était donc en augmentation de 13,5 p. 100 par rapport à 1975.

Si l'on ajoute la part des recettes obtenues du pari mutuel urbain (P. M. U.), l'augmentation est de 19 p. 100, nettement supérieure à celle du budget de l'Etat qui est de 13,1 p. 100.

Au sujet des dépenses ordinaires, M. Pierre Mazeaud a déclaré que les crédits prévus étaient en augmentation de 19,5 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Dans le secteur de la jeunesse, il est notamment prévu de porter les efforts sur l'information et l'animation par une aide accrue aux centres de loisirs et d'hébergement et aux associations. Le secrétaire d'Etat a annoncé son intention de mener avec les associations une politique contractuelle, pour s'assurer d'une correcte utilisation des subventions de l'Etat.

Le secrétaire d'Etat a annoncé le prochain dépôt d'un projet de loi sur la formation des animateurs.

En ce qui concerne les sports, priorité sera donnée aux décrets d'application de la loi sur le développement du sport, récemment adoptée par le Parlement. 900 emplois de professeurs d'éducation physique et sportive sont inscrits dans le projet de budget et un plan de quatre ou cinq ans est actuellement à l'étude pour permettre aux enfants et adolescents d'âge scolaire de bénéficier des trois heures d'éducation physique dans le premier cycle et deux heures dans le second cycle prévues par les textes. M. Pierre Mazeaud a également précisé que 51 sections sport-études seraient ouvertes au cours de l'année prochaine ainsi que 75 centres d'animation sportive. Ces centres devraient faciliter la pratique du sport optionnel à l'école, instituée par le projet de loi. Des efforts seront également consacrés pour l'option sportive du diplôme d'études universitaires générales (D. E. U. G.).

La situation juridique des cadres techniques connaîtra une amélioration.

Pour les jeux Olympiques, 5 millions de francs seront prélevés sur les recettes du P. M. U. Il faut y ajouter les crédits ouverts du chapitre 43-53, soit 13,2 millions de francs dont 2,5 millions de francs pour les bourses accordées aux athlètes de haut niveau.

Le secrétaire d'Etat a confirmé que les associations sportives seraient exonérées d'impôts dans des limites qui leur permettront d'avoir des activités annexes liées à leur objet propre.

Au sujet des dépenses d'équipement, M. Pierre Mazeaud a rappelé que 79,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement étaient inscrits dans le plan de relance de l'économie et que, compte tenu du prélèvement sur les recettes du P. M. U., le projet de budget prévoyait au total 546 millions de dépenses d'équipement. Ces crédits seront notamment utilisés pour moderniser les établissements de formation des cadres, poursuivre l'opération « mille piscines » qui devrait s'achever en 1977, réaliser de petits équipements sportifs dans les communes rurales et développer les bases de loisirs spécialement nécessaires en région urbaine.

En conclusion, le ministre a fait observer que, si les crédits du secrétariat d'Etat ne représentaient que 0,75 p. 100 du budget de l'Etat, il ne fallait pas oublier que la jeunesse, elle, bénéficiait également des dotations des ministères de l'éducation, de la santé, de la justice et des affaires culturelles, crédits dont il fallait tenir compte pour apprécier l'effort financier total consenti par l'Etat en faveur des jeunes. M. Mazeaud a rappelé que le nombre d'enseignants d'éducation physique et sportive avait doublé en quelques années et que les efforts faits en faveur des équipements sportifs avaient permis de doter le pays d'infrastructures suffisantes.

A la suite de son exposé, le secrétaire d'Etat a répondu aux nombreuses questions que lui posaient les membres de la commission.

A M. Miroudot, qui l'interrogeait sur les besoins en personnel d'éducation physique et sportive, le secrétaire d'Etat a répondu que 3 500 à 5 000 postes seraient créés au cours des cinq années à venir.

A M. Tinant, qui posait le problème des équipements sportifs en milieu rural et celui des dépenses de fonctionnement des piscines, M. Pierre Mazeaud a répondu que la déconcentration permettrait de mieux répartir les crédits de petits équipements et que l'Etat ne pouvait assumer les dépenses de fonctionnement des piscines.

A M. Ruet, rapporteur, qui l'interrogeait sur les offices franco-qubécois et franco-allemand de la jeunesse, sur le problème des animateurs sportifs et sur les allègements fiscaux en faveur des associations, le secrétaire d'Etat a répondu qu'un crédit supplémentaire avait été demandé en faveur de l'office franco-qubécois de la jeunesse, que l'utilisation des dotations de l'office franco-allemand n'était pas sans poser quelques problèmes et que les activités de ce dernier devaient être davantage diversifiées en s'ouvrant peut-être à la jeunesse de pays tiers. Quant aux activités physiques et sportives à l'école dans le cadre du sport optionnel, il appartient aux associations sportives de recruter leurs animateurs sportifs parmi les titulaires du brevet d'Etat.

Au sujet des allègements fiscaux en faveur des associations, la réglementation en fixant l'étendue et la portée est très précise; ils devraient être effectivement et largement accordés.

A M. Provo, qui posait le problème de l'aide de l'Etat au fonctionnement des centres régionaux d'animation, M. Pierre Mazeaud a indiqué que la participation financière de l'Etat à ces dépenses était de 60 p. 100 en moyenne.

A **M. Caillavet**, qui demandait quelle était la finalité de la politique contractuelle avec les associations, M. Pierre Mazeaud a répondu que l'objectif était d'aider les associations qui utilisent au mieux leurs subventions et poursuivent une mission de service public.

A **Mme Lagatu**, qui, après avoir fait observer que les aides accordées aux associations de jeunesse étaient insuffisantes, demandait des précisions sur les crédits prévus en vue des jeux Olympiques, le secrétaire d'Etat a rappelé que 6,55 millions de francs étaient prévus en faveur de la délégation française, dont 1 550 000 francs déjà engagés, 10,5 millions pour la préparation des jeux et 2,5 millions pour les bourses versées aux athlètes.

A **M. Habert**, qui soulignait certaines difficultés rencontrées par l'office franco-québécois et souhaitait que l'office franco-allemand de la jeunesse vienne en aide, s'il en avait les moyens, à certains centres culturels en difficulté financière, M. Pierre Mazeaud a répondu que l'office franco-québécois donnait des résultats très satisfaisants et que si l'office franco-allemand ne parvenait pas à trouver pour ses dotations allemande et française des emplois correspondant à leur montant, il ne saurait être question d'affecter ses fonds à des actions ne dépendant pas du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports.

Jeudi 23 octobre 1975. — *Présidence de M. Jean de Bagnaux, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée*, la commission s'est réunie pour **examiner les amendements** au projet de loi n° 9 (1975-1976) portant modification des titres II et V du livre IX du code du travail relatif au **contrôle du financement des actions de formation professionnelle continue**.

A l'article 1^{er} du projet de loi, la commission a rejeté un amendement présenté par Mmes Lagatu, Edeline, M. Cogniot et les membres du groupe communiste et apparentés et tendant à la création dans les organismes dispensateurs de formation de conseils de perfectionnement chargés de veiller à la qualité des formations.

Un amendement déposé par les mêmes auteurs et tendant à insérer un nouvel alinéa au texte proposé par l'article L. 920-5 du code du travail a également été rejeté, conséquence logique du vote défavorable sur l'amendement précédent.

L'amendement présenté par M. Terré et tendant à proposer une nouvelle rédaction de l'article L. 920-8 du code du travail pour préciser la notion de démarchage a été rejeté, la commission estimant suffisantes les précisions apportées par la nouvelle rédaction proposée par son rapporteur.

Pour la même raison, la commission n'a pas adopté l'amendement présenté par M. Boyer et proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 920-8 du code du travail ainsi que l'amendement présenté par M. Jean Bac qui avait le même objet.

La commission a rejeté l'amendement présenté par M. Louis Boyer tendant, par une nouvelle rédaction de l'article L. 920-9 du code du travail, à exclure du champ d'application des dispositions de cet article les conventions conclues avec un groupement professionnel ou interprofessionnel. Elle a également rejeté l'amendement présenté par M. Terré et qui allait dans le même sens, estimant au surplus qu'il ne pouvait y avoir inexécution, la possibilité d'une telle inexécution d'une convention prévoyant la réciprocité mutuelle et donc la possibilité d'une telle inexécution.

L'amendement présenté par M. Jean Bac et qui tendait à compléter le texte proposé pour l'article L. 920-9 du code du travail en prévoyant que l'organisme de formation serait autorisé à déduire des sommes qu'il a reçues le coût réel des dépenses engagées pour la mise sur pied de la formation totalement ou partiellement inexécutée, n'a pas été adopté, la commission adoptant pour cet article un amendement rectifié ayant le même objet.

La commission a adopté un amendement présenté par M. Terré et qui, complétant *in fine* le texte proposé pour l'article L. 920-9 du code du travail, prévoyait que le dispensateur de formation serait, en cas de manœuvres frauduleuses, assujetti au profit du Trésor public, à un versement d'un montant égal aux sommes remboursées.

L'amendement présenté par M. Boyer tendant à remplacer le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 920-10 du code du travail par deux nouveaux alinéas a été rejeté, la commission préférant le texte nouveau qu'elle proposait pour ce même article.

Elle a rejeté également le sous-amendement présenté par M. Terré et tendant à remplacer les mots « hors de proportion avec » par les mots « excessif eu égard à ».

L'amendement présenté par Mmes Edeline, Lagatu, M. Cogniot et les membres du groupe communiste et apparentés qui tendait à insérer dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 920-10 du code du travail les mots « ainsi que l'insuffisance de la qualité de la formation dispensée » a été adopté ; la commission, en effet, a estimé que, sans déroger à l'esprit

et aux principes libéraux de la loi sur la formation continue, il était nécessaire de prévoir que l'insuffisance manifeste de la qualité de la formation devrait être sanctionnée, dans l'intérêt général et dans celui des salariés.

Elle a également adopté un amendement présenté par M. Terré et tendant, à la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 920-10 du code du travail, à remplacer les mots « montant de ces dépenses » par les mots « double du montant de ces dépenses », estimant qu'il convenait d'aggraver la sanction fiscale prévue par cet article.

La commission a rejeté l'amendement présenté par M. Terré et qui supprimait les 2^e et 3^e alinéas du texte proposé pour l'article 920-10 du code du travail, alinéas inclus dans son propre texte.

Estimant qu'il s'agissait d'une matière ne relevant pas du domaine législatif, la commission a rejeté un amendement présenté par Mmes Edeline, Lagatu, M. Cogniot et les membres du groupe communiste et apparentés, qui avait pour objet de compléter le texte proposé pour l'article L. 920-10 du code du travail : ce texte requérait la définition de critères et de barèmes destinés au contrôle du contenu de la formation, contrôle qu'il confiait à des agents du ministère de l'éducation ainsi qu'à ceux de l'association pour la formation professionnelle des adultes.

L'amendement présenté par M. Terré et tendant à insérer après l'article L. 920-10 du code du travail un article additionnel ayant pour objet de fixer les modalités de recouvrement des versements au Trésor public visé aux articles L. 920-9 et L. 920-8 n'a pas été adopté, ces règles figurant déjà dans un amendement présenté par la commission.

A l'article 2 du projet de loi, l'amendement présenté par Mmes Lagatu, Edeline, M. Cogniot et les membres du groupe communiste et apparenté pour remplacer les alinéas 4 et 5 du 1^o de l'article L. 950-2 du code du travail a été rejeté. La commission a estimé que cet amendement, en précisant le rôle joué par les salariés, notamment par les comités d'entreprise, dans le contrôle des actions de formation, anticipait sur la réforme qui sera prochainement présentée dans ce domaine.

Enfin, la commission a rejeté l'amendement présenté par Mmes Lagatu, Edeline, M. Cogniot et les membres du groupe communiste et apparenté et qui tendait, par une modification de l'intitulé du projet de loi, à se référer à l'idée de contrôle qualitatif de contenu des actions de formation.

La commission s'est à nouveau réunie, dans l'après-midi, à la fin de la discussion générale en séance publique, pour une **seconde lecture du texte qu'elle avait établi et réexaminer certains de ses amendements** au projet de loi sur la **formation professionnelle continue**. Elle a en effet estimé qu'un travail en commission était le plus propice à la recherche d'une intégration dans son propre texte de toutes les idées qui lui paraissent justes.

A l'article L. 920-6 du code du travail, elle a décidé de rectifier son amendement sur la publicité faite par les dispensateurs de formation en supprimant les dispositions relatives au dépôt préalable.

Sur le texte proposé pour l'article L. 920-7 du code du travail, elle a décidé d'adopter dans les termes suivants le premier alinéa de cet article : « Toute infraction aux dispositions des articles L. 920-4 à L. 920-6 est punie d'une amende de 5 000 à 20 000 F ».

Sur le texte proposé à l'article L. 920-8 du code du travail, elle a décidé de rectifier son amendement en ajoutant au texte proposé pour cet article, après les mots : « pour le compte du dispensateur de formation » les mots suivants : « lorsqu'il est rémunéré par une commission ».

Elle a également adopté une rédaction nouvelle pour le texte proposé pour l'article L. 920-9 du code du travail : « Art. L. 920-9. — En cas d'inexécution totale ou partielle d'une convention de formation professionnelle, le dispensateur de formation doit rembourser à son cocontractant les sommes qui, du fait de cette inexécution, n'ont pas été effectivement dépensées ou engagées ».

« En tout état de cause et dans la limite de l'obligation légale, les sommes non dépensées du fait de l'inexécution de la convention sont reversées au Trésor public. »

« En cas de manœuvres frauduleuses le ou les contractants sont, de plus, assujettis à un versement d'égal montant au profit du Trésor public. »

En proposant d'employer l'expression « dépensées ou engagées », la commission a estimé qu'elle faisait disparaître les possibilités d'injuste traitement des dispensateurs de formation.

Elle a rectifié son amendement sur l'article L. 920-10 du code du travail et adopté la rédaction suivante pour le premier alinéa du texte proposé pour cet article : « Lorsque les dépenses faites par le dispensateur de formation pour l'exécution d'une convention du titre II du présent livre ne sont pas admises

parce qu'elles ne peuvent, par leur nature, être rattachées à l'exécution d'une convention de formation ou que le prix des prestations est excessif eu égard à leur prix de revient normal, le dispensateur de formation est tenu solidairement avec les dirigeants de fait ou de droit de verser au Trésor public une somme égale ou double du montant de ces dépenses ».

La commission a également rectifié son amendement tendant à insérer un nouvel article après le texte proposé pour l'article L. 920-10 du code du travail, le nouveau texte devant être : « Les versements au Trésor public visés aux articles L. 920-9 et L. 920-10 sont recouverts selon les modalités, ainsi que sous les sûretés, garanties et pénalités applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires. En cas de mauvaise foi ou de manœuvres frauduleuses, les sanctions prévues aux articles 1741, 1743 et 1750 du code général des impôts sont applicables.

« Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires. Elles sont communiquées pour avis au service chargé du contrôle de la formation professionnelle. »

A l'article 2 du projet, la commission a modifié son amendement pour compléter, *in fine*, le troisième alinéa du texte proposé pour remplacer les alinéas 4 et 5 du 1° de l'article L. 950-2 du code du travail par la phrase suivante : « Le calcul de l'amortissement tiendra compte de la durée probable d'utilisation de ces équipements. »

Enfin, à l'article 3 du projet, elle a décidé de rédiger comme suit le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L. 950-8 du code du travail : « Les agents commissionnés peuvent adresser aux employeurs et aux dispensateurs de formation des observations et demander à l'autorité administrative de leur adresser des injonctions. Ils sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les réserves établies par le code général des impôts. »

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 22 octobre 1975. — *Présidence de M. Jean Bertaud, président.* — La commission a, tout d'abord, entendu le **rapport pour avis de M. Billiemaz portant sur les crédits des transports terrestres** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1976.

Le rapporteur pour avis a constaté que la prédominance des déplacements assurés par les véhicules particuliers, bien qu'en légère diminution en 1974, représentent encore, à eux seuls, plus de 80 p. 100 du trafic voyageurs.

En ce qui concerne les marchandises, les premières indications concernant l'exercice 1975 montrent que la route a mieux résisté que le rail et la voie d'eau à la mauvaise conjoncture économique en raison notamment de la nature des marchandises transportées. D'autre part, M. Billiemaz a insisté sur la nécessité de donner la préférence aux transports les plus économiques sur le plan énergétique.

Faisant le point des crédits budgétaires affectés à la **S. N. C. F.**, le rapporteur pour avis a laissé prévoir leur majoration importante au cours de 1976 afin de faire face notamment à la baisse du trafic. Il a rappelé sa vive préoccupation devant la détérioration financière continue du bilan de cette société qui a, entre autres, pour inconvénient d'enlever toute signification aux chiffres de ce budget ; c'est pourquoi il a suggéré l'inscription des dotations à caractère social et économique aux budgets d'autres départements ministériels.

L'expansion modérée du trafic voyageurs est due en grande partie à l'essor particulièrement marqué des grandes liaisons interurbaines, à l'exception toutefois de Paris—Marseille et de Paris—Nice sur lesquelles la concurrence aérienne s'est fait nettement sentir. Par contre, comme chez nos principaux voisins européens, le trafic marchandises, pour sa part, est en recul sensible.

Après avoir abordé la fermeture de lignes ferroviaires et la politique d'équipement de la S. N. C. F., tant en ce qui concerne le réseau principal que celui de la banlieue parisienne, le rapporteur pour avis a présenté les caractéristiques techniques et le calendrier de mise en service de la nouvelle liaison Paris—Lyon.

Présentant la politique des **transports dans la région parisienne**, M. Billiemaz a mis l'accent sur la progression du nombre des usagers de l'autobus, due sans doute au développement des

couloirs de circulation, et a rappelé l'accroissement des mouvements entre banlieues alors que ceux concernant Paris intramuros sont en régression. Quoi qu'il en soit, il a noté que les moyens individuels de transports jouent un rôle de plus en plus important en dépit d'une amélioration des prestations offertes par la R. A. T. P.

Le prolongement des lignes du métro, l'extension du réseau express régional, le renforcement des lignes d'autobus et la création de parkings de dissuasion ayant été successivement envisagés, le rapporteur pour avis a, compte tenu de la situation financière très particulière de la R. A. T. P., noté qu'il apparaissait aujourd'hui comme acquis que le caractère social et économique du transport en commun l'emportait sur son aspect commercial.

A ce propos il a regretté toutefois la différence de traitement entre les Parisiens et les usagers des transports des grandes villes de province. Ces dernières sont conduites à combler presque partout le déficit d'exploitation de leur réseau.

Enfin, mentionnant que neuf grandes agglomérations ont institué le versement destiné aux transports dont la perception est autorisée par la loi de 1973, M. Billiemaz a rappelé l'augmentation du coût des opérations de construction des métros de Lyon et de Marseille et l'écart croissant qui en résulte entre le montant réel des opérations et les subventions de l'Etat.

A la suite de cet exposé et des interventions de MM. Jeambrun et Kieffer, M. Lemaire a insisté sur l'intérêt des transports ferroviaires et M. Brégégère sur le sous-emploi du potentiel marchandise de la S. N. C. F.

M. Debesson s'est interrogé sur l'existence de statistiques comparées entre les coûts du fer et de la route, tenant compte des dépenses d'infrastructure.

M. Schmaus, après avoir rappelé l'incidence du coût social des accidents de la route, a attiré l'attention de la commission sur la défektivité du nouveau matériel récemment mis en service par la S. N. C. F., reproche auquel se sont joints MM. Francou et Brégégère.

M. Pinsard s'est inquiété des moyens dont dispose la S. N. C. F. pour satisfaire le trafic marchandises.

Après les interventions de MM. Kieffer, Javelly et Bouloux, M. Malassagne a regretté que la S. N. C. F. rejette souvent une partie des charges financières sur les collectivités locales.

M. Schmaus a alors émis le souhait que les prolongements des lignes de métro se fassent dans le respect de l'environnement des populations intéressées.

MM. Quilliot, Braconnier, Pouille et Barroux ont ensuite fait état de la position privilégiée faite à Paris dans le domaine des transports et regretté que les villes de province jouissent d'un traitement nettement moins favorable.

Enfin, le président s'est proposé de faire part de ces différentes remarques au président de la S. N. C. F. au cours d'une prochaine entrevue.

Sous réserve de ces observations, la commission a adopté le rapport pour avis présenté par M. Billiemaz.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport pour avis de M. Bouquerel, les crédits consacrés aux routes et voies navigables.**

Celui-ci a d'abord regretté, d'une part, que les documents budgétaires ne donnent de renseignements précis, ni sur la modernisation des méthodes de travail, ni sur la politique du personnel rendues nécessaires par l'accroissement des tâches et, d'autre part, que le budget-programme du ministère ne comporte pas une déclaration du ministre définissant les grandes lignes de sa politique.

Après avoir rappelé les orientations préliminaires du VII^e Plan concernant les routes et voies navigables, M. Bouquerel, comparant les crédits pour 1975 et 1976 compte tenu de la troisième loi de finances rectificative pour 1975, a dénoncé la régression des efforts effectués en faveur des routes et voies navigables.

Abordant, dans un premier temps, l'examen du budget des **routes**, le rapporteur pour avis a souligné que l'accroissement sensible des crédits d'entretien et d'équipement d'un montant respectif de 0,9 et 4 milliards de francs est largement compensé par la hausse du coût des travaux consécutive à la majoration du prix du pétrole. Il a aussi regretté que la voirie locale ne bénéficie que faiblement de l'augmentation notable des crédits du fonds spécial d'investissement routier.

Tout en se félicitant du taux élevé de réalisation du VI^e Plan en ce qui concerne les autoroutes (121 p. 100), M. Bouquerel s'est inquiété de la situation financière des sociétés d'autoroutes et a annoncé son intention de soulever le problème lors d'une prochaine audition ministérielle.

Il a ensuite exprimé le souhait, après avoir fait état des diverses opérations (déviation, renforcement) intéressant le réseau national classique, de voir l'Etat donner aux régions les moyens financiers d'assurer les responsabilités qu'elles désirent en matière d'infrastructures routières.

Evoquant, enfin, les problèmes de sécurité routière, il a rappelé les récentes statistiques concernant les accidents de la circulation et, plus particulièrement, ceux intéressant les cyclo-motoristes pour souligner l'importance des facteurs humains parmi les causes d'accidents.

A la suite de cet exposé, divers commissaires sont intervenus :

— M. Debesson a souhaité que l'affirmation de la vocation des établissements publics régionaux en matière d'infrastructure routière soit l'occasion d'insister sur la nécessité d'accompagner tout transfert de charge aux collectivités locales par un transfert de ressources suffisant ;

— M. Malassagne s'est interrogé sur l'efficacité réelle du plan de relance et a attiré l'attention du rapporteur sur la nécessité d'une véritable procédure d'urgence en matière d'expropriation et sur l'insuffisance des dotations en personnel des directions départementales de l'équipement.

M. Barroux a demandé au rapporteur de se renseigner sur le montant des travaux effectués par les départements sur les routes nationales récemment déclassées ; il a, d'autre part, émis des doutes au vu de l'expérience actuelle des départements sur l'opportunité d'une intervention des régions en matière routière ; il a enfin reproché aux compagnies d'assurances de ne pas répercuter la baisse récente du nombre des accidents.

M. Létouart a mis l'accent sur les problèmes des pistes cyclables et du manque de personnel dans les subdivisions de l'administration de l'équipement mais surtout sur celui du sort des autoroutes A 16 et A 26 à la suite de l'abandon du tunnel sous la Manche.

M. Braconnier a insisté sur la nécessité de définir un schéma autoroutier stable assurant la réalisation de liaisons transversales.

A l'occasion des réponses fournies par M. Bouquerel aux questions posées par les commissaires, M. Chupin est intervenu pour dénoncer la pratique courante par l'administration de l'équipement qui consiste à abandonner à des sociétés privées la responsabilité de la procédure d'expropriation.

Dans un deuxième temps, M. Bouquerel a présenté à la commission son analyse du **budget des voies navigables**.

Il a d'abord indiqué que, dans le cadre des crédits globaux d'un montant de 519 millions de francs stagnant en valeur nominale mais en régression probable de 15 p. 100 en valeur réelle par rapport à 1975, les crédits d'équipement diminuent

de 20 millions de francs. Cette situation lui est apparue d'autant plus regrettable que cette régression des dépenses d'équipement n'est compensée véritablement, ni par la forte augmentation des dépenses d'entretien, ni par les 100 millions de francs de crédits d'équipement prévus par la troisième loi de finances rectificative pour 1975 qui ne concernent, en fait, que le réseau à petit gabarit.

Certes, le rapporteur pour avis s'est félicité de l'intérêt porté au réseau « Freycinet », mais il a déploré le peu d'efforts effectués pour l'aménagement de voies à grand gabarit et pour la réalisation de grandes liaisons structurantes, annonçant son intention d'attirer l'attention du Gouvernement sur le cas de la liaison Seine—Nord qui ne semble pas disposer des mêmes faveurs que la liaison Rhin—Rhône.

Sous réserve de ces diverses observations, la commission a adopté le rapport pour avis présenté par M. Bouquerel.

Enfin, après que la commission eut émis le souhait de se saisir pour avis du projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière et confirmé M. Chauty dans ses fonctions de rapporteur pour avis, le président a donné connaissance du calendrier des travaux de la commission et rappelé notamment les dates des futures auditions ministérielles.

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 22 octobre 1975. — *Présidence de M. André Colin, président.* — La commission a entendu le rapport, en deuxième lecture, de M. Taittinger sur le projet de loi n° 28 (1975-1976), modifié par l'Assemblée Nationale, modifiant la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires et édictant des dispositions concernant les militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat.

Le rapporteur a indiqué que l'Assemblée Nationale avait apporté au texte adopté par le Sénat en première lecture un certain nombre de modifications; les unes étaient de caractère purement rédactionnel, les autres, tout en respectant l'esprit du texte, lui apportaient des changements ou des précisions, soit en prolongeant des mesures transitoires jusqu'au 31 décembre 1985, ce qui est favorable pour les bénéficiaires tout en sauvegardant les prérogatives du Parlement, soit en renforçant les garanties prévues dans le domaine des notations, soit en étendant le régime des bonifications d'ancienneté.

Au total, M. Taittinger a estimé que ces modifications étaient heureuses et il a invité la commission à adopter le projet de loi dans la rédaction votée par l'Assemblée Nationale.

Les conclusions du rapporteur ont été approuvées après intervention de MM. Andrieux, Guyot, Jean-Louis Vigier et du président.

La commission a, ensuite, entendu le **rapport** de **M. Kauffmann** sur le projet de loi n° 494 (1974-1975) autorisant l'adhésion du Gouvernement de la République française à la **convention** pour la **répression d'actes illicites** dirigés contre la **sécurité de l'aviation civile**, ouverte à la signature à Montréal le 23 septembre 1971.

Après avoir rappelé l'accroissement considérable et continu des actions terroristes dirigées contre l'aviation civile depuis une dizaine d'années, le rapporteur a indiqué que la convention de Montréal constituait, avec les conventions de Tokyo de 1963 et de La Haye de 1970, un ensemble d'instruments diplomatiques traduisant la volonté, encore trop timidement d'ailleurs, des Etats de faire face à ce phénomène.

M. Kauffmann a analysé les dispositions de la convention de Montréal; à propos de l'article 14 concernant les procédures d'arbitrage, il a vivement regretté l'intention exprimée par le Gouvernement français de faire jouer la clause du paragraphe 2, c'est-à-dire de déclarer qu'il ne se soumet pas à l'arbitrage de la Cour internationale de justice. La commission a approuvé cette observation et a chargé son rapporteur de demander au Gouvernement les raisons de cette attitude.

Sous cette réserve, les conclusions favorables du rapporteur ont été adoptées par la commission, après interventions de MM. du Luart et Boucheny.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 22 octobre 1975. — *Présidence de M. Marcel Souquet, président.* — Dans le cadre du **contrôle de l'application des lois**, le président a d'abord donné connaissance à la commission des retards intervenus dans la publication des textes réglementaires nécessaires.

Il a confirmé la tendance déjà notée lors de sa communication d'avril dernier : fixité regrettable des situations anciennes, pour lesquelles les retards s'aggravent, diminution constante des délais pour les lois récentes.

Au titre de cette dernière évolution plus satisfaisante, il a cité :

— la parution, un mois à peine après la promulgation de la loi, du premier décret afférent à la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées (création du conseil national consultatif) qui devrait être suivi, à brève échéance, d'autres décrets ainsi que l'a indiqué M. Lenoir lors de son audition par la commission, le 8 octobre dernier ;

— le décret mettant en œuvre la généralisation de l'assurance maladie et maternité (cinquante jours après la parution de la loi) ;

— les textes fondamentaux d'application de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse (bien avant le délai de six mois prévu par la loi), il est vrai sous la pression de l'opinion publique ;

— ceux afférents à l'amélioration des pensions, peut-être d'ailleurs, parce que la rétroactivité de la loi six mois avant sa promulgation posait d'urgents problèmes administratifs.

Malheureusement, a-t-il observé, le passif des années antérieures demeure, malgré les interventions du président Darou, des rapporteurs et de lui-même auprès des ministres.

Voici la liste des dispositions législatives encore partiellement ou totalement inapplicables faute de parution des textes réglementaires nécessaires.

I. — *Promulguées depuis plus de six mois :*

— modification, par l'article 3 de la loi n° 70-14 du 6 janvier 1970, de l'article 22 de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (placement des fonds de roulement des caisses) ;

— plusieurs articles de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière ;

— article 7 de la loi n° 70-1319 du 31 décembre 1970 relative à certaines dispositions concernant le personnel des établissements d'hospitalisation, de soins et de cure (autorisations d'absence hors congé annuel) ;

— article 3 de la loi n° 72-660 du 13 juillet 1972 modifiant le titre I^{er} du Livre IV du code de la santé publique, l'article L. 404 du code de la sécurité sociale et relative à l'organisation des professions médicales (stage des étudiants auprès d'un médecin) ;

— article 5 de la loi n° 72-1150 du 23 décembre 1972 portant création de la prime de mobilité des jeunes (adaptation pour les départements d'outre-mer) ;

— application aux travailleurs agricoles des départements d'outre-mer de la loi n° 72-1169 du 23 décembre 1972 garantissant aux travailleurs salariés une rémunération mensuelle minimale ;

— loi n° 73-9 du 4 janvier 1973 relative à la mise en œuvre de l'actionnariat du personnel à la société nationale industrielle aérospatiale et à la société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation ;

— article 11 de la loi n° 73-650 du 13 juillet 1973 relative au statut des associés d'exploitation et à la modification de l'assurance vieillesse des personnes non salariées agricoles (aménagement pour les départements d'outre-mer) ;

— article 4 de la loi n° 74-873 du 22 octobre 1974 modifiant les articles L. 792 et L. 893 du code de la santé publique (délai d'option entre ancien et nouveau statuts des agents titulaires des établissements hospitaliers) ;

— loi n° 74-955 du 19 novembre 1974 étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires ;

— article 3 (prêts aux jeunes ménages) de la loi n° 75-6 du 3 janvier 1975 portant diverses mesures de protection sociale de la mère et de la famille.

II. — *Promulguées depuis moins de six mois :*

— article 2 de la loi n° 75-401 du 26 mai 1975 tendant à modifier l'article L. 10-1 du code de la santé publique afin de faire supporter par l'Etat la réparation de tout dommage imputable directement à une vaccination obligatoire et à insérer un article L. 10-2 dans ce même code ;

— loi n° 75-409 du 29 mai 1975 modifiant le Livre V du code de la santé publique et relative à la pharmacie vétérinaire ;

— loi d'orientation en faveur des personnes handicapées (n° 75-534 du 30 juin 1975) : un décret publié sur trente-huit attendus ;

— loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales ;

— loi n° 75-551 du 2 juillet 1975 relative à la situation des détenus et de leur famille au regard des assurances maladie et maternité ;

— articles 11 à 20 de la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale ;

— article 9 de la loi n° 75-603 du 10 juillet 1975 relative aux conventions entre les caisses d'assurance maladie du régime général de la sécurité sociale, du régime agricole et du régime des travailleurs non salariés des professions non agricoles et les praticiens et auxiliaires médicaux ;

— loi n° 75-604 du 10 juillet 1975 modifiant le Livre V du code de la santé publique et concernant la fabrication, le conditionnement, l'importation et la mise sur le marché des produits cosmétiques et des produits d'hygiène corporelle (un seul arrêté paru) ;

— loi n° 75-623 du 11 juillet 1975 portant extension de l'allocation de logement aux départements d'outre-mer ;

— loi n° 75-625 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant le code du travail en ce qui concerne les règles particulières au travail des femmes ainsi que l'article L. 298 du code de la sécurité sociale et les articles 187-1 et 416 du code pénal ;

— loi n° 75-626 du 11 juillet 1975 relative aux laboratoires d'analyses de biologie médicale et à leurs directeurs et directeurs adjoints ;

— loi n° 75-629 du 11 juillet 1975 portant modification des articles 1^{er} à 16 du code de la famille et de l'aide sociale ;

— article 9 de la loi n° 75-630 du 11 juillet 1975 modifiant le code du travail afin de renforcer les droits des travailleurs étrangers.

Le président a particulièrement regretté le refus du ministère de l'économie et des finances de procéder à l'aménagement des conditions de placement des fonds de la caisse d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles prévue par la première loi figurant dans la liste ci-dessus.

A propos de la réforme hospitalière, il a souligné que bien qu'elle ait été promulguée le 31 décembre 1970, il manque encore une dizaine de décrets dont deux (gestion administrative et tarification des soins) devaient, aux termes de la loi, être publiés dans le délai d'un an, soit au plus tard le 1^{er} janvier 1972.

La commission a ensuite désigné **M. Touzet** comme rapporteur du projet de loi n° 20 (1975-1976) portant modification de l'article 95 du code de la famille et de l'aide sociale.

Puis, **M. Méric**, rapporteur pour avis du projet de loi n° 9 (1975-1976) portant modification des titres II et V du Livre IX du code du travail et relative au **contrôle du financement des**

actions de formation professionnelle continue, a analysé les amendements proposés sur ce texte par la commission des affaires culturelles, saisie au fond, et par M. Louis Boyer.

S'estimant satisfaite par la plupart de ces modifications qui, pour certaines d'entre elles, répondaient aux préoccupations exprimées par les commissaires au cours d'une séance précédente, notamment en ce qui concerne la définition du démarchage, la commission a décidé de ne pas présenter d'amendement au projet de loi. Elle a adopté à l'unanimité le rapport pour avis de M. Méric tendant à l'approbation du texte et insistant sur la nécessité d'instaurer rapidement, au-delà du contrôle quantitatif des actions de formation, un contrôle sur la qualité pédagogique des stages, contrôle qui devrait être effectué pour l'essentiel par les salariés, bénéficiaires de la formation, dans le cadre de l'entreprise avec des moyens renforcés.

La commission a, alors, poursuivi, sur le **rapport de M. Rabineau**, l'examen du projet de loi n° 489 (1974-1975) concernant l'intervention des **travailleuses familiales** dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

M. Rabineau, tout en estimant que le projet de loi représente un pas important dans le sens d'une rénovation des méthodes de l'aide sociale à l'enfance, d'un meilleur service rendu aux familles les plus défavorisées et d'une résorption du chômage dans la profession de travailleuse familiale, a mis l'accent sur la nécessité de revoir entièrement le mode de financement de l'emploi des travailleuses familiales.

Il a proposé de demander au Gouvernement, au nom de la commission, de s'engager dans une réflexion portant sur l'étude des besoins de la population, la redéfinition du rôle de la travailleuse familiale dans le cadre d'une politique d'ensemble d'aide aux familles cohérente et active annoncée depuis longtemps et toujours attendue et la refonte des modes de financement dans la perspective d'une transformation en prestation sociale légale du service des travailleuses familiales.

Il a ensuite présenté trois *amendements* : le premier pour étendre le champ d'application du projet de loi aux aides ménagères dont, dans certains cas, l'intervention peut suffire pour éviter le placement d'un enfant ; le second pour supprimer dans le texte du projet de loi la référence aux articles 66 et suivants du code de la famille apparemment superflue ; le troisième pour soumettre à l'avis du conseil général les conventions passées entre le service d'aide sociale à l'enfance et les organismes employeurs de travailleuses familiales.

A l'issue d'une discussion à laquelle ont notamment pris part, outre le rapporteur et le président Souquet, MM. Schwint, Méric, Henriet, Talon et Aubry, la commission a adopté les amendements présentés par M. Rabineau et l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Puis la commission a procédé à l'audition de MM. Michel Durafour, ministre du travail, et Paul Dijoud, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, sur le budget de leur département ministériel.

Après avoir rappelé que les crédits pour 1976 s'élevaient à 7,07 milliards de francs, soit un accroissement de 30 p. 100 par rapport au budget primitif de 1975, M. Durafour a insisté sur quelques actions prioritaires traduites par le budget.

L'augmentation des moyens des services se manifeste notamment par un développement notable des services extérieurs du travail, pour lesquels seront créés 243 emplois (contre 161 en 1975).

Divers progrès ont été réalisés en vue de l'atténuation des conséquences du chômage :

— création de l'allocation supplémentaire d'attente, dont 180 000 personnes avaient déjà bénéficié au 1^{er} octobre 1975 ;

— augmentation de l'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, dont le taux journalier a été porté de 10 à 12 F le 7 janvier 1975. Par ailleurs, un décret du 5 juin 1975 a étendu le bénéfice de l'aide publique aux jeunes gens soutiens de famille ;

— élargissement des conditions d'indemnisation du chômage partiel dans le cadre d'un effort conjoint des employeurs et des pouvoirs publics : relèvement des allocations publiques et des allocations complémentaires, augmentation du nombre des heures indemnisables, relèvement des plafonds ;

— prise en charge par l'Etat d'une fraction des allocations complémentaires de chômage partiel, conformément à l'article 7 de la loi du 3 janvier 1975.

Par ailleurs, les possibilités d'action du fonds national de l'emploi ont été élargies grâce à l'institution d'une prime d'incitation à la création d'emplois et des contrats emploi-formation. Ces mesures récentes, qui n'ont touché jusqu'à présent que 5 700 personnes, devraient permettre de résoudre, dans certains cas, les difficultés d'emploi des jeunes.

Pour tenir compte de l'accroissement considérable des tâches de l'Agence nationale pour l'emploi (A. N. P. E.), une augmentation très importante de ses moyens est inscrite au projet de budget et a été mise en œuvre par anticipation dès 1975. Cinquante-cinq antennes nouvelles ont été créées, notamment dans les grandes villes. Une réforme actuellement en préparation doit permettre une amélioration de la qualification du personnel et une décentralisation de la gestion.

La formation professionnelle des adultes constitue, à moyen terme, un instrument privilégié de la politique de l'emploi. Cent quarante sections nouvelles sont créées, tandis que vingt-deux sections, dont la construction avait été financée sur crédits régionaux et dont le fonctionnement restait à la charge du fonds national de l'emploi, sont reprises par l'association pour la formation professionnelle des adultes (A. F. P. A.). Celle-ci devrait accueillir 33 800 stagiaires pendant le premier semestre de 1976. Un effort sera fait en vue d'une diversification des métiers enseignés, ainsi que des niveaux de formation. Il importe aussi d'ouvrir plus largement l'A. F. P. A. aux femmes, qui connaissent des difficultés d'emploi particulièrement graves.

Enfin, la revalorisation du travail manuel doit être une des réformes majeures des prochaines années. Le Gouvernement a engagé avec les partenaires sociaux une consultation sur la réduction de la durée du travail et sur l'avancement de l'âge de la retraite, mesures dont les travailleurs manuels bénéficieraient en priorité. Un groupe d'études sur la rémunération du travail manuel vient d'être constitué. Il étudiera notamment les procédures de négociations salariales et les moyens de mieux utiliser les grilles de classification pour une politique volontariste de revalorisation du travail manuel.

En ce qui concerne les crédits budgétaires de la sécurité sociale, le ministre a souligné la très forte augmentation de la subvention au régime des mines, qui, de 2 453 millions de francs en 1975, s'élèvera à 3 189 millions de francs en 1976, et du remboursement de l'Etat au régime général, qui, de 3 980 passe à 6 437 millions de francs.

Le problème essentiel, pour l'année à venir, est de concilier l'amélioration de la couverture sociale avec la solution des difficultés d'ordre financier.

Un projet de loi parachevant la généralisation de la protection sociale sera déposé avant 1977.

En matière de vieillesse, des dispositions modifiant les conditions d'accès à la retraite sont en préparation.

En ce qui concerne les prestations familiales, les mesures qui seront prises s'intégreront dans la réforme d'ensemble de la politique familiale en préparation au ministère de la santé.

Le ministre a également précisé qu'en vue d'accélérer la diminution des accidents du travail, trois types d'action étaient envisagés :

— un renforcement de la prévention, qui fait actuellement l'objet d'un avant-projet de loi ;

— une accentuation du lien existant entre le taux de cotisation supporté par l'employeur et le coût réel du risque accident du travail de son entreprise ;

— une amélioration des relations entre le comité d'hygiène et de sécurité constitué dans les entreprises et les comités techniques régionaux auprès des caisses régionales d'assurance maladie.

Mais ce sont les problèmes financiers qui doivent appeler le plus d'attention en 1976. Pour la première fois, en effet, les trois principales caisses nationales seront en déficit.

Il a été décidé, afin de faire face à cette crise, de lier la réforme de l'assiette des cotisations et celle du financement. Le Gouvernement procède actuellement à l'étude de ces problèmes, qui devraient déboucher sur plusieurs textes : les uns, de nature réglementaire, relatifs à la fixation des règles d'évolution du plafond de cotisations ; les autres, de nature législative, portant sur l'aménagement de l'assiette des cotisations.

Un examen d'ensemble de ces questions ne pourra intervenir qu'une fois déposées les conclusions de la commission Grégoire sur les charges du régime général. Un rapport sur ce point doit être présenté au Parlement avant la fin de l'année.

Répondant ensuite à une série de questions de M. Méric, rapporteur pour avis de la partie « travail », le ministre a reconnu que, malgré une légère amélioration en septembre, la diminution du nombre des offres d'emploi était préoccupante mais a observé que la création d'emplois ne dépend pas, pour l'essentiel, du ministère du travail, qui ne peut agir qu'indirectement par des primes d'incitation et les actions de l'A. F. P. A.

Il a également précisé à M. Méric que :

— le taux des cotisations d'assurance-chômage, fixé à 2,40 p. 100, semblait suffire dans l'immédiat aux besoins de l'U. N. E. D. I. C. (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'indus-

trie et le commerce), mais que, si cet organisme se heurtait dans l'avenir à des problèmes d'équilibre financier, l'Etat lui apporterait l'aide nécessaire ;

— le fonds de garantie des salaires en cas de faillite rencontrait des difficultés importantes, certaines entreprises ayant tendance à y recourir de manière abusive ;

— le nombre actuel des inspecteurs du travail était de 517 et qu'un effort serait fait en vue de doter chaque inspecteur d'un personnel d'accompagnement suffisant.

A **M. Grand**, rapporteur pour avis de la partie « sécurité sociale », **M. Durafour** a indiqué que le Gouvernement serait très prochainement en mesure de communiquer au Parlement le résultat de ses réflexions sur le problème du taux des retraites, les réalisations en ce domaine devant être coordonnées avec la réforme du financement de la sécurité sociale, dont le déficit est actuellement très préoccupant.

A **M. Hubert Martin**, qui s'inquiétait de certains abus constatés en matière de chômage, plus ou moins volontaire, le ministre a signalé que l'U. N. E. D. I. C. exerçait en la matière un contrôle sérieux, mais qu'il était cependant nécessaire de veiller à la limitation du « travail noir ».

A **M. Schwint**, le ministre a précisé que la plupart des chômeurs arrivant au terme de leur période d'indemnisation à 90 p. 100 retrouvaient un emploi avant la fin de cette période, l'U. N. E. D. I. C. intervenant par ailleurs en faveur de certains cas sociaux. Il lui a également indiqué que, pour les prêts aux jeunes ménages, des dispositions transitoires sont mises en place jusqu'à la publication des décrets en cours d'élaboration.

M. Sallenave s'étant inquiété de l'insuffisance des effectifs de l'A. N. P. E. et des conditions de travail et de rémunération des personnels de l'agence, le ministre lui a donné l'assurance que des réformes étaient envisagées. Les effectifs augmenteront d'ailleurs de 20 p. 100 en 1976.

M. Durafour a en outre confirmé à **M. Marie-Anne** que l'implantation d'une antenne de l'A. N. P. E. aux Antilles était prévue pour l'an prochain et que le rapprochement progressif du régime de protection sociale des départements d'outre-mer de celui de la métropole serait poursuivi.

A **M. Henriet**, qui soulignait l'insuffisance des retraites des travailleurs indépendants et les difficultés d'accès des femmes à la retraite, **M. Durafour** a indiqué que ces questions faisaient l'objet d'études approfondies.

A MM. Aubry et Mézard, qui sollicitaient des précisions sur le problème des charges indues du régime général de sécurité sociale, il a répondu qu'un projet de loi permettant de résoudre ce problème serait déposé prochainement.

M. Dijoud a ensuite retracé les grandes lignes de la politique gouvernementale en matière d'immigration.

Le contrôle des courants d'immigration en constitue le premier volet. L'immigration ayant été suspendue, les introductions régulières de travailleurs étrangers, sauf pour les ressortissants de la Communauté économique européenne et sous réserve de quelques dérogations indispensables, ont pratiquement cessé. Les régularisations ont, elles aussi, été peu nombreuses. Seule l'immigration en provenance d'Afrique francophone, régie par des accords particuliers, pose à nouveau des problèmes notables, qui ne peuvent être résolus que par une éventuelle modification de ces accords. Quant aux trafics de main-d'œuvre, ils ont considérablement régressé grâce à la mise en œuvre d'une protection efficace des immigrés.

L'assouplissement des conditions de l'immigration familiale a rendu celle-ci à nouveau possible et l'Office national d'immigration entreprend un effort très important en vue d'assurer une prise en charge cohérente de l'accueil des familles, en particulier sur le plan des logements.

Enfin, le Gouvernement entreprend une action d'ensemble en vue d'une transformation radicale du climat de l'immigration. Celle-ci passe par une coopération avec le pays d'origine. Elle suppose également un effort en vue d'une meilleure compréhension des problèmes des immigrés, tant par les administrations que par la population elle-même. A cet effet, un réseau d'accueil a été mis en place, qui sera renforcé en 1976.

En conclusion de cette audition, le secrétaire d'Etat a déclaré :

— à M. Méric, que l'A. N. P. E. s'occupait des emplois offerts à des Français pour travailler à l'étranger ;

— à M. Henriet, qu'il étudierait le problème de la composition des repas pour les enfants musulmans, dans les cantines scolaires ;

— à M. Boyer, que la loi fixant un pourcentage maximum d'emploi d'étrangers était rendue inapplicable par des dispositions législatives ultérieures ;

— à M. Talon, que des négociations étaient en cours avec le gouvernement de l'île Maurice en matière d'immigration ;

— et à M. Mézard, que les municipalités pouvaient obtenir des subventions pour l'amélioration de l'habitat des immigrés.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 21 octobre 1975. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à un premier examen du projet de loi n° 27 (1975-1976), adopté par l'Assemblée Nationale, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière dont elle est saisie pour avis.

M. Pierre Brousse, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué les principaux points sur lesquels la commission pourrait avoir à se prononcer, puis il a fait un rapide historique des textes législatifs ou réglementaires précédemment intervenus en matière foncière et qui sont restés sans application.

Dans le débat qui s'est instauré au sein de la commission, M. Edouard Bonnefous, président, M. Monory, rapporteur général, MM. Schumann, Fosset, Amic et Jargot ont évoqué les deux principaux problèmes que pose, à leurs yeux, le projet de loi :

— le plafond légal de densité empêchera-t-il effectivement la densification du centre des villes ?

— dans l'affirmative, de quelles ressources nouvelles disposeront les communes pour faire usage du droit de préemption qui leur est reconnu ?

Un échange de vues a également eu lieu sur différents aspects de la fiscalité foncière.

M. de Montalembert a rappelé qu'il existait déjà des impôts fonciers et il a critiqué le fait que les plus-values soient imposées dans le cadre de l'imposition générale des revenus.

M. Jargot a estimé que le produit de l'imposition des plus-values devrait constituer une ressource des collectivités locales.

M. Schumann a émis l'opinion que l'impôt foncier avait créé de grosses inégalités aux Etats-Unis.

Sur la proposition de son président, la commission a alors décidé de soumettre à M. Galley, ministre de l'équipement, les différentes questions évoquées.

Après une suspension de séance, la commission a mis au point, sur proposition de M. Brousse, rapporteur pour avis, le texte des questions à poser au ministre de l'équipement lors de sa prochaine audition. Elle a enfin décidé de se prononcer définitivement sur le rapport pour avis préparé par M. Brousse au cours d'une séance ultérieure.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Robert Galley, ministre de l'équipement, et de M. Barrot, secrétaire d'Etat.

Le ministre a exposé les principaux aspects du projet de loi foncière.

Il a indiqué que la philosophie du système envisagé reposait sur la constatation que la hausse des prix des terrains dans le centre des villes était à l'origine de la hausse générale du prix des terrains et que l'action devait être portée à ce niveau.

Il a noté que les objectifs du Gouvernement étaient, d'une part d'attaquer les racines de l'augmentation des prix en agissant sur les terrains les plus chers et, d'autre part, de briser la spéculation sur l'élévation des coefficients d'utilisation des sols en instituant un plafond légal identique pour tous.

M. Galley a procédé, en outre, à une estimation des recettes qu'aurait entraîné en 1973 l'application du plafond légal de densité qui, selon les bases retenues, n'aurait été applicable qu'à 4 p. 100 des permis de construire représentant 45 p. 100 des valeurs foncières.

Le produit, en dehors des incidences sur le niveau des constructions, aurait été de l'ordre de 2 milliards 400 millions en 1973.

Le ministre de l'équipement a décrit ensuite les modalités de répartition de ce produit.

Les règles applicables seront différentes selon que l'on demeure ou non dans la limite du double du plafond légal de densité. Si cette limite n'est pas dépassée, les trois quarts de la recette sont attribués à la commune et le quart au fonds d'équipement des collectivités locales.

Si le double du plafond légal est dépassé, la totalité de la recette est affectée à ce fonds. Le ministre a estimé que ce sont principalement les grandes métropoles qui vont alimenter le fonds d'équipement des collectivités locales. Il a toutefois réaffirmé que son souci n'était pas de donner de nouvelles ressources aux collectivités locales et que ses objectifs d'urbanisme seront d'autant mieux atteints que les sommes recueillies seront plus faibles.

Après l'exposé du ministre, des questions ont été posées :

— par M. Amic, qui s'est interrogé sur la finalité réelle du projet, faisant part de son scepticisme sur la diminution du prix des terrains, après la mise en vigueur des dispositions de la loi ;

— par **M. de Montalembert**, qui a regretté qu'une nouvelle fois le problème de la rénovation de l'habitat rural soit négligé et a souhaité qu'une partie des ressources dégagées soit affectée à l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (A. N. A. H.) ;

— par **M. Descours Desacres**, qui a déploré que l'on applique un plafond légal de densité uniforme pour toute la France, ne permettant pas de tenir compte des situations particulières ;

— par **M. Coudé du Foresto**, qui a rapproché les déclarations du ministre de l'équipement de celles du ministre de l'économie et des finances au sujet de l'alimentation du fonds d'équipement des collectivités locales.

Dans ses réponses, le ministre a apporté les précisions suivantes :

— le projet de loi peut avoir pour conséquence souhaitable de conserver les immeubles anciens du centre-ville et de contribuer à leur rénovation ;

— les sommes affectées au fonds d'équipement des collectivités locales peuvent parfaitement être distribuées aux communes rurales bien qu'il s'agisse d'une loi urbaine ;

— que la loi concerne en fait toutes les villes qui sont tentées par la construction en hauteur dans la mesure où, sur les surfaces excédant en 1973 le plafond légal de densité, Paris représentait 5 940 000 mètres carrés, mais les villes moyennes comprises entre 20 et 50 000 habitants 408 000 mètres carrés et les communes de moins de 2 000 habitants 241 000 mètres carrés ;

— que, le jeu combiné du plafond légal de densité et des terrains compris dans une zone d'aménagement différencié (473 000 hectares en 1975) bloquait le système spéculatif ;

— que, sous réserve de l'évolution des conditions économiques générales, les recettes attendues, à ce titre, pour le fonds d'équipement des collectivités locales seraient comprises entre 800 000 francs et 1 million de francs en 1977.

Evoquant les problèmes des communes suburbaines, **M. Jargot** a regretté que le mécanisme proposé par le Gouvernement n'apporte de ressources supplémentaires qu'à la commune où se trouve le centre de l'agglomération.

Répondant à une question de **M. Amic**, le ministre de l'équipement a exprimé l'intention de modifier les bases de la taxe locale d'équipement.

M. Monory, rapporteur général, a émis l'opinion que le projet gouvernemental visait à enrayer la spéculation foncière mais resterait sans effet sur la spéculation immobilière et aboutissait

en fait à institutionnaliser les dérogations. Il n'en résultera pas, selon le rapporteur général, un urbanisme plus humain permettant aux gens pauvres de continuer à habiter dans le centre des villes. M. Monory a enfin estimé que, dans la mesure où la contribution de l'Etat au fonds d'équipement des collectivités locales risque d'être diminuée à due concurrence, les sommes provenant de la taxe de surdensification n'accroîtraient pas réellement les ressources de ce fonds.

M. Edouard Bonnefous, président, a tout d'abord critiqué le fait qu'un projet de loi aussi important soit soumis au Parlement pendant la session budgétaire. Il a ensuite regretté que le Gouvernement n'ait pas préféré interdire purement et simplement toutes les dérogations et que le texte proposé aboutisse à institutionnaliser la ségrégation par l'argent. Selon le président, ou bien le système proposé n'empêchera pas la densification du centre des villes, ou bien il n'apportera aucune ressource supplémentaire aux collectivités locales. Si l'on réussit effectivement à freiner la densification des centres-villes, il en résultera une augmentation du prix des terrains dans la périphérie des villes et les communes suburbaines n'auront pas les ressources suffisantes pour réaliser les équipements collectifs devenus nécessaires.

En réponse, M. Galley a notamment reconnu que l'urbanisme de dérogation était l'un des maux principaux dont a souffert la France au cours des dernières années. Il a insisté sur le fait que, dans tous les cas, le projet gouvernemental mettrait un terme à la spéculation sur les immeubles anciens et que ce projet ne concernait que les centres des villes. Selon le ministre, la législation existante donne aux communes suburbaines des moyens d'action déjà importants.

Mercredi 22 octobre 1975. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président, puis de M. de Montalembert, vice-président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée*, la commission a, d'abord, entendu un **exposé de M. Monory, rapporteur général**, sur la **conjoncture**, d'une part, et les principales **caractéristiques** du projet de **budget pour 1976**, d'autre part.

La conjoncture internationale apparaît très dégradée : l'inflation demeure vive malgré une récession profonde entraînant un accroissement élevé du chômage et une chute sensible du commerce international. Parmi nos principaux partenaires économiques, les Etats-Unis paraissent connaître les premiers signes d'une reprise de l'activité économique et corrélativement,

d'ailleurs, de l'inflation. Les signes de reprise sont moins évidents au Japon qui a fait un gros effort pour réduire l'inflation et en Allemagne où le chômage demeure élevé malgré l'effort de relance budgétaire.

En France, des signes de reprise se manifestent plus ou moins selon les secteurs. En revanche, l'inflation menace toujours, ainsi que l'indique la hausse de l'indice des prix en septembre. Or, le développement de notre commerce extérieur dépend de la rigueur avec laquelle sera conduite la lutte contre l'inflation, d'autant plus que la reprise économique risque de favoriser la croissance des importations. En tout état de cause, la reprise sera lente et l'assainissement de la situation dépend d'abord de la remise en cause des comportements individuels et collectifs traditionnels.

Dans le débat qui a suivi, M. Coudé du Foresto, après avoir félicité M. Monory pour la profondeur et la clarté de son analyse, a souligné que l'économie française devait répondre à la concurrence des pays en voie de développement industriel, d'une part, et des Etats-Unis, d'autre part, en raison de la nouvelle baisse du dollar.

M. Amic a souhaité davantage de sincérité et de fermeté dans la politique gouvernementale, la présentation d'un budget déflationniste, un mois après les mesures de relance économique lui apparaissant peu cohérente.

M. Gaudon a estimé que les affirmations du Gouvernement ne correspondent en rien à la réalité économique qu'il s'agisse du chômage, des prix ou du niveau de l'activité. Il a demandé en conséquence un effort de sincérité.

M. Boscary-Monsservin, après s'être associé aux félicitations adressées à M. Monory dont il a loué la qualité de l'exposé, a évoqué le problème du chômage de certaines catégories de main-d'œuvre et demandé que l'on étudie ce phénomène en détail.

M. Fortier, après avoir qualifié de clair, précis et courageux l'exposé présenté par M. Monory, rapporteur général, a précisé que les principales victimes du chômage sont les travailleurs sans emploi. En réponse à M. Gaudon, il a, s'appuyant sur l'exemple de la grève qui se déroule à Air France, souhaité que tous les partenaires sociaux jouent le jeu de la vérité et participent à l'effort collectif.

M. Sauvageot a élevé une mise en garde contre l'accroissement de la concurrence internationale illustrée par l'attitude allemande en matière de ventes d'armes. Il a dénoncé les abus du chômage contre lesquels il souhaite des mesures draconiennes.

M. Edouard Bonnefous, président, a souligné que la qualité du débat correspondait à l'excellent exposé du rapporteur général. Il a indiqué que l'inflation qui sévit à l'Est aussi bien qu'à l'Ouest a un caractère durable lié à l'effort général et excessif d'armement. Le maintien d'un niveau élevé de chômage tient à des causes d'ordre structurel : le développement du travail féminin, l'urbanisation en croissance rapide, la crise économique qui conduit à une refonte des structures industrielles mondiales aux dépens de l'Europe occidentale.

Il a évoqué, ensuite, l'accord américano-soviétique en matière de vente de blé et de pétrole et ses répercussions profondes sur l'équilibre politique mondial actuel.

M. Tournan a affirmé que la crise actuelle reflète les déficiences du système économique libéral. Une politique plus volontariste fondée sur la planification économique est nécessaire si l'on veut éviter une situation économique et peut-être politique inacceptable.

M. Blin a indiqué que le choix se posait entre la prospérité et la sécurité économiques et qu'à cet égard il serait intéressant d'étudier de plus près les conditions de maintien du plein emploi en Grande-Bretagne et en Union soviétique.

Après s'être déclaré très sensible aux marques d'approbation qui lui avaient été adressées, M. Monory, rapporteur général, a insisté dans ses réponses sur le devoir de la commission de présenter des observations courageuses sur les mesures à prendre pour réduire le chômage, développer le commerce extérieur et mettre en œuvre un meilleur aménagement du territoire.

Il s'est ensuite efforcé de dégager la philosophie du budget qui constitue, avec la troisième loi de finances rectificative pour 1975, un ensemble étalé sur deux exercices budgétaires au cours desquels la croissance de l'économie sera extrêmement modeste.

A court terme, la reprise économique en France dépend essentiellement de l'évolution de la demande publique. A cet égard, la perspective d'un taux de croissance de 4,7 p. 100 en 1976 paraît réaliste et compatible avec la progression et la structure des dépenses publiques. Toutefois, les mesures de nature à infléchir la croissance économique sont peu nombreuses et M. Monory a regretté l'absence d'un fonds d'action conjoncturelle qu'il estime mieux adapté à la mise en œuvre d'une politique conjoncturelle que la modulation de recouvrement des impôts proposée par le Gouvernement. Pour faire face à l'inflation, le projet de budget a disposé trois verrous : l'équilibre budgétaire, la modulation des ressources et la renaissance du

prélèvement conjoncturel, verrons d'une efficacité inégale dans la mesure où ils ne correspondent pas exactement aux causes de l'inflation (coût des produits pétroliers, amortissements excessifs, comportement des consommateurs).

A moyen terme, le projet ne correspond guère aux orientations du VII^e Plan et la continuité paraît l'avoir emporté nettement sur le désir de changement. La résorption du chômage et la réduction des inégalités sociales ne s'en trouvent guère favorisées. Des réformes de structures sont pourtant nécessaires et M. Monory a notamment envisagé des mesures pour faire face aux conséquences de la nouvelle répartition internationale du travail liée au développement des sociétés multinationales, des mesures fiscales pour favoriser la revalorisation du travail manuel, la nécessité d'améliorer la situation féminine et de modifier le statut des chômeurs. En outre, la réduction des inégalités sociales suppose un contrôle accru non seulement de l'évolution des revenus mais aussi de celle des patrimoines surtout en période de faible croissance.

Timide dans le déplacement des moyens d'une relance de l'activité et d'un freinage de l'inflation, le budget de 1976 ne contient pas la moindre amorce d'une de ces réformes de structures dont on ne cesse de discourir. Il contient peu de chose en ce qui concerne l'emploi, sinon le gonflement des indemnités de chômage et un contingent de création d'emplois de fonctionnaire double de ce qu'il est à l'ordinaire et rien en ce qui concerne l'atténuation des inégalités si ce n'est l'ajustement annuel des aides aux personnes âgées et la mise à jour du barème de l'impôt sur le revenu.

Parce que la réflexion économique paraît avoir été prise en défaut par les événements actuels, ce budget a été bâti en fonction d'un horizon très rapproché : on a pu dire avec justice qu'il était un budget d'attente mais rien de ce qu'il enferme ne pourrait laisser penser qu'il est le premier budget du VII^e Plan.

Dans le débat qui a suivi, M. Schmitt, après avoir souligné la clarté de l'analyse du rapporteur général, a évoqué la question du statut de l'artisan et celle de la modulation du recouvrement des recettes fiscales (art. 16 du projet de loi).

M. Schumann a demandé la disjonction de cette dernière disposition et souligné l'ambiguïté de l'évaluation de certaines recettes fiscales de caractère dissuasif.

Après avoir félicité M. Monory, rapporteur général, pour la qualité de son exposé, M. Y. Durand a posé diverses questions sur le taux d'utilisation des aides à l'investissement, l'allé-

gement par voie fiscale de la trésorerie des entreprises, les abus de l'indemnisation du chômage et les conséquences de la pénalisation des revenus les plus élevés.

M. Boscary-Monsservin s'est prononcé en faveur de la revalorisation pécuniaire et morale du travail manuel et du salaire des mères de famille. Il a estimé, en revanche, qu'il fallait être prudent sur la réduction des inégalités de patrimoine.

M. de Montalembert s'est associé à cette réserve et a demandé une revision du statut de l'artisan.

En réponse, M. Monory, rapporteur général, a déclaré qu'il avait l'intention de proposer à la commission le rejet du système de modulation conjoncturelle de recouvrement des impôts proposé par le Gouvernement et qu'il est disposé à étudier les moyens d'alléger la trésorerie des entreprises en difficulté. Il a précisé qu'en matière de taxation du patrimoine, il fallait établir une distinction entre le patrimoine spéculatif et le patrimoine productif. Enfin, il a proposé à la commission d'étudier ultérieurement des propositions concrètes en vue de revaloriser le travail manuel.

Il a souligné, en conclusion, que le libéralisme économique et politique ne pouvait survivre qu'au prix d'un effort de réformes courageuses.

Présidence de M. Monichon, vice-président, puis de M. Edouard Bonnefous, président. — *Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi*, la commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. Chochoy, rapporteur spécial**, à l'examen du projet de **budget pour 1976 des postes et télécommunications**.

Abordant l'examen du compte prévisionnel d'exploitation, le rapporteur spécial a précisé que le montant de l'excédent des télécommunications ne permettrait pas de compenser le déficit des postes et des services financiers : un solde débiteur global de 396,7 millions de francs apparaît donc au titre du fonctionnement des services. Pour les opérations en capital, il a constaté que le recours à un financement à déterminer, soit par l'émission d'un emprunt, soit par une éventuelle augmentation des taxes, devrait être pratiqué à hauteur de près de 10 milliards de francs. Les autorisations de programme accordées pour 1976 atteignent respectivement 1,27 milliard de francs pour les postes, 0,13 milliard de francs pour les services financiers et 14 milliards de francs pour les télécommunications, ce qui représente un montant total de 15,40 milliards de francs. Le rapporteur spécial a rappelé l'existence du déséquilibre financier de la caisse nationale d'épargne, dû à l'importance des charges liées

aux conditions de rémunération des dépôts et à la modicité des taux demandés pour les emplois. Au sujet du développement des télécommunications, il a précisé que douze millions de lignes téléphoniques devraient être en service à la fin de l'année 1978.

Le rapporteur spécial a conclu en insistant sur la nécessité de transférer au budget général de l'Etat les charges indues qui obèrent actuellement le budget des postes et télécommunications.

M. Monory a alors regretté le recours à l'emprunt pour le financement des déficits d'exploitation.

Répondant à M. Coudé du Foresto, qui a abordé la nature des difficultés soulevées par la dispersion de l'habitat rural pour l'équipement téléphonique du pays, M. Chochoy, rapporteur spécial, a souligné l'importance d'une utilisation rationnelle des crédits affectés au développement des lignes.

M. Maurice Schumann a évoqué l'institution prochaine du réseau semi-électronique et la dimension des centraux en projet.

M. Marzin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a rappelé la nécessité de procéder à une active politique de raccordements de lignes rurales ; il a également insisté sur l'incidence, sur le marché de l'emploi, des différentes politiques d'équipement téléphonique.

Après interventions de MM. Monory, rapporteur général, et Kistler, la commission a approuvé le rapport de M. Chochoy, rapporteur spécial, sur le budget annexe des postes et télécommunications.

La commission a ensuite **examiné**, sur le **rapport de Mlle Rapuzzi, rapporteur spécial**, les **crédits demandés pour 1976** au titre des **transports** (section commune et transports terrestres).

Abordant tout d'abord la section commune, le rapporteur spécial a précisé que le montant des dépenses ordinaires représentait 18,8 millions de francs en 1975 contre 17,1 millions de francs en 1976, à la suite de la diminution du montant de la subvention allouée à l'institut de recherche des transports (— 21 p. 100 d'une année à l'autre) ; les autorisations de programme passent de 24,6 millions de francs en 1975 à 30,6 millions de francs en 1976 et les crédits de paiement de 20 millions de francs à 38,1 millions de francs. Mlle Rapuzzi, rapporteur spécial, a regretté l'existence de trop nombreuses dotations affectées à la réalisation d'études ; l'augmentation des subventions d'équipement accordées à l'institut de recherche des transports en vue de réaliser de tels travaux lui a notamment semblé peu opportune.

Au sujet des transports terrestres, les crédits affectés au financement des dépenses ordinaires progressent de 22,3 p. 100 d'un exercice à l'autre, atteignant 10,42 milliards de francs en 1976. Les augmentations correspondent principalement à un renforcement des moyens dans le domaine de la recherche et en matière d'organisation des transports routiers; les interventions publiques concernant essentiellement les dotations de l'Etat accordées à la S. N. C. F. (plus de 9 milliards de francs). Les autorisations de programme passent de 677 millions de francs en 1975 à 796 millions de francs en 1976, et les crédits de paiement de 391 millions de francs à 636 millions de francs. Une dotation de 16 millions de francs a été prévue pour le financement d'installations destinées à faciliter l'organisation du marché des transports routiers — et notamment la création d'un centre de transports combinés à Noisy-le-Sec.

M. Edouard Bonnefous, président, a regretté la réalisation de certains grands projets d'équipement; il a constaté que l'existence du déficit d'exploitation de la S. N. C. F. pouvait être attribuée à la concurrence d'autres moyens de transports, en raison de l'insuffisante coordination de ceux-ci.

M. Prost a exprimé la crainte que les communes de banlieue n'aient à subir le contrecoup financier des tarifs de transports en commun de Paris.

M. Monory, rapporteur général, a évoqué l'importance du montant des subventions de l'Etat accordées à la S. N. C. F.; il a souhaité déterminer avec précision l'incidence financière des obligations imposées à divers titres par l'Etat.

Après interventions de M. Coudé du Foresto et de M. Edouard Bonnefous, président, qui ont insisté sur l'ampleur excessive de réalisations trop ambitieuses, la commission a approuvé le rapport de Mlle Rapuzzi.

La commission a examiné, sur le rapport de M. Boscary-Monservin, rapporteur spécial, les crédits demandés pour 1976 au titre du ministère de l'agriculture.

Le rapporteur spécial a évoqué la nécessité de tenir compte de tous les crédits inscrits à divers autres budgets (charges communes, services généraux du Premier ministre, comptes spéciaux du Trésor, budget annexe des prestations sociales agricoles) pour pouvoir apprécier l'effort global accompli au profit de l'agriculture; la présentation du budget de l'agriculture sous forme de « budget de programmes » lui a paru constituer à cet égard un progrès majeur.

Il a ensuite rappelé que la politique de l'organisation des marchés permettait une stabilisation du cours des produits ; il a insisté sur l'amélioration de la concertation entre les autorités chargées de l'enseignement, de la recherche et de la formation ; il a souligné l'importance des mesures sociales récemment décidées en faveur des jeunes agriculteurs.

Le rapporteur spécial a constaté la relative modestie de l'effort accompli pour la modernisation des équipements collectifs. Abordant la question des productions animales, il a insisté sur l'amélioration de la qualité du cheptel et la diversité des interventions des groupements de producteurs.

La politique des « zones de montagne », qui devrait être complétée par la définition de « zones défavorisées », a permis d'améliorer les modalités de l'action régionale de l'administration.

M. Blin a constaté la relative faiblesse du taux de couverture des importations par les exportations des produits agricoles transformés ; il a évoqué l'importance des interventions de soutien du produit, en regrettant la stabilité d'un exercice à l'autre des dotations consacrées à cette forme d'aide.

M. Monichon a souhaité, pour 1976, une reconduction des dispositions de l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1970, permettant un développement de l'électrification rurale.

Après intervention de M. Monory, rapporteur général, la commission a adopté les crédits demandés pour 1976 pour le ministère de l'agriculture.

La commission a, enfin, procédé à l'examen, sur le rapport de **M. Monichon, rapporteur spécial**, du projet de budget annexe pour 1976 des prestations sociales agricoles.

Le rapporteur spécial a indiqué que le montant du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1976 était équilibré, en recettes et en dépenses, à 19,6 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 13,4 p. 100 par rapport à l'année 1975. La progression des recettes est notamment due à l'accroissement de la taxe sur les tabacs (+ 41,5 p. 100), des cotisations assises sur les polices d'assurance automobile (+ 26,3 p. 100) et des versements à intervenir au titre de la compensation des charges entre les régimes de base de sécurité sociale obligatoire (+ 61 p. 100), cette dernière hausse étant compensée par une diminution de 43 p. 100 de la subvention du budget général. Le montant des dépenses de fonctionnement augmente, d'un exercice à l'autre, de 17,6 p. 100, atteignant 28,4 millions

de francs en 1976 ; celui des dépenses d'intervention passe de 17,3 millions de francs en 1975 à 19,6 millions de francs en 1976, ce qui représente une majoration de 13,4 p. 100 d'un exercice à l'autre.

La commission a alors adopté le projet de budget annexe pour 1976 des prestations sociales agricoles, ainsi que les articles 62 (assouplissement pour les exploitants agricoles des conditions d'attribution à soixante ans de la retraite vieillesse en cas d'inaptitude au travail), 63 (répartition des cotisations sociales agricoles) et 64 (abaissement de l'âge de la majorité en matière d'assujettissement à la protection sociale agricole) du projet de loi de finances pour 1976.

Après que **M. Jargot**, rapporteur spécial du projet de budget pour 1976 de la **Direction des Journaux officiels**, eut indiqué que l'administration lui avait fait parvenir le 10 octobre les réponses au questionnaire budgétaire, la commission a décidé de retirer l'amendement adopté le 8 octobre, tendant à réduire de 700 000 F le montant de la dotation du chapitre 34-04 (composition, impression, distribution et expédition) du projet de budget pour 1976 de la Direction des Journaux officiels. Sur proposition de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission a demandé à **M. Jargot**, rapporteur spécial, d'attirer, dans son rapport, l'attention de l'administration sur la nécessité de moderniser la présentation des Journaux officiels.

Judi 23 octobre 1975. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président, puis de M. Tournan, vice-président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Brousse**, les crédits demandés pour 1976 au titre de l'équipement. Le montant de la dotation (en crédits de paiement) passe de 11,7 milliards de francs en 1975 à 12,9 milliards de francs en 1976.

M. Brousse a estimé toutefois qu'une présentation correcte devrait rapprocher ce chiffre du total des crédits ouverts en 1975 à la suite des lois de finances rectificatives.

Il a souligné que les dépenses ordinaires progressent de 3,4 milliards de francs en 1975 à 4,4 milliards de francs, le supplément de crédits correspondant à des créations de postes et à des aménagements des échelles indiciaires.

M. Brousse a relevé que les crédits d'études pour l'équipement s'élèvent à 6 milliards de francs.

Abordant la question des honoraires des corps techniques, il a souhaité que l'on substitue au système actuel l'attribution de primes de technicité.

Au chapitre des voies d'eau, M. Brousse a rappelé l'intérêt économique de cette activité, compte tenu des récents relèvements des tarifs de l'énergie et souligné que les crédits d'entretien augmentent de 20 p. 100 par rapport à 1975.

Après une intervention de Mlle Rapuzzi sur les insuffisances de la desserte autoroutière et ferroviaire du port de Marseille, M. Brousse, rapporteur spécial, a présenté les **crédits des routes**. L'importance de la dotation prévue pour le passage du permis de conduire (88 millions de francs) a donné lieu à un débat dans lequel sont intervenus le rapporteur général, le rapporteur spécial, MM. Fortier, Schumann et Amic, pour souligner les conséquences du système actuel de préparation du permis de conduire. Le prélèvement effectué sur le fonds routier a été critiqué par M. Edouard Bonnefous, président. Mlle Rapuzzi, MM. Monichon, Fortier, Chochoy, Coudé du Foresto et Monory, rapporteur général, ont critiqué l'importance des fonds de concours demandés aux collectivités locales et ont jugé très insuffisantes les majorations de crédits prévues pour la voirie départementale et rurale. Sur ce dernier point, la commission a retenu le principe d'un *amendement*.

Le rapporteur spécial s'est déclaré satisfait de l'importance de l'effort prévu en matière de renforcements coordonnés puis il a proposé à la commission un *amendement* à l'article 69 du *projet de loi de finances* qui fixe à un niveau jugé insuffisant la subvention aux collectivités locales pour la prise en charge du réseau routier national déclassé. La commission a accepté cette proposition.

Sur les crédits du **logement** et de l'**urbanisme**, la commission a adopté, sur la proposition de M. Brousse, rapporteur spécial, un *amendement* tendant à réduire les crédits d'étude. A propos des crédits prévus pour les H. L. M., le rapporteur spécial a souhaité l'indexation des « prix-plafonds ».

Après les interventions de M. Edouard Bonnefous, président, sur les problèmes de l'urbanisme, de M. Monory, rapporteur général, sur le caractère relativement limité de l'effort consenti en matière de logements, de MM. Fortier et Héon sur l'insuffisance de l'allocation logement, la commission a adopté les articles 52 à 54 du projet de loi de finances, puis elle a approuvé le rapport de M. Brousse concluant à l'adoption des crédits, sous réserve des amendements dont le principe a été retenu.

Mlle Rapuzzi, rapporteur spécial, a ensuite présenté les **crédits des ports maritimes**. Elle s'est étonnée de la création d'un port autonome outre-mer et a noté l'augmentation substantielle des crédits destinés à l'entretien des autres ports. Le rapporteur

spécial a ensuite présenté les crédits d'équipement en rappelant que la troisième loi de finances rectificative pour 1975 avait affecté 360 millions de francs aux ports autonomes. Mlle Rapuzzi a préconisé une politique plus dynamique en matière d'équipement des ports de pêche.

Après une intervention de M. Brousse sur les ports de plaisance et, en particulier, sur les difficultés que soulèverait une éventuelle majoration de la redevance domaniale, la commission a approuvé le rapport de Mlle Rapuzzi.

Sur le rapport de **M. Fortier, rapporteur spécial**, la commission a examiné les crédits relatifs à la **sécurité sociale** qui se trouvent inclus dans le fascicule budgétaire « travail et santé ».

Après avoir présenté les subventions budgétaires bénéficiant à divers organismes de sécurité sociale, le rapporteur spécial a dressé un tableau général de la situation financière de la sécurité sociale. Le total des cotisations obligatoires atteindra 278 milliards de francs et le déficit du régime général devrait être de l'ordre de 9 milliards de francs à la fin de 1976, dont une partie pourra être couverte par les réserves de trésorerie existantes. Examinant les différents moyens de remédier à ce déficit, le rapporteur spécial a notamment évoqué l'élargissement de l'assiette des cotisations aux divers éléments composant la valeur ajoutée, la budgétisation partielle de la sécurité sociale, la réduction des dépenses. MM. Fortier, rapporteur spécial, Tournan, Brousse, Yves Durand, ont critiqué le système du prix de journée utilisé dans les hôpitaux et les insuffisances de la gestion des organismes hospitaliers. Mlle Rapuzzi a préconisé la nationalisation des industries pharmaceutiques.

M. Fortier, rapporteur spécial, a souhaité que l'ensemble des crédits budgétaires affectés aux organismes de sécurité sociale soient regroupés dans un fascicule budgétaire unique.

M. Descours Desacres a évoqué les problèmes de sécurité découlant de la conception architecturale de certains établissements hospitaliers modernes.

Au terme du débat, la commission a approuvé le rapport de M. Fortier concluant à l'adoption des crédits.

Présidence de M. Edouard Bonnefous, président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Segard, ministre du commerce extérieur**, qui a répondu aux questions qui lui avaient été préalablement posées par écrit.

I. — *Bilan du commerce extérieur français pour 1974 et le premier semestre de 1975 et tendances nouvelles.*

Après avoir rappelé qu'en 1974 la balance commerciale s'est soldée par un déficit de 17 milliards de francs et par un déficit de 28 milliards de la balance des paiements, M. Segard a analysé les résultats obtenus en 1975.

Pour 1975, les résultats sont les suivants :

— excédent de 8 milliards pour la balance commerciale pour les neuf premiers mois ;

— et de 2 milliards pour la balance des paiements pour le premier semestre.

Il a rappelé que ces résultats étaient dus à une baisse des importations à partir du troisième trimestre de 1974 et un maintien des exportations.

La réduction des importations touche principalement les produits énergétiques, les demi-produits, les biens de consommation et d'équipement.

Le volume global des exportations est resté stable, alors que l'Allemagne et la Belgique ont connu un repli sensible. Cette résistance est liée à une meilleure composition sectorielle — grâce notamment aux bons résultats enregistrés dans l'automobile et les biens d'équipement — et à une orientation géographique nouvelle puisque la réduction des exportations concerne particulièrement les Etats-Unis (— 25 p. 100) et la C. E. E. (— 5 p. 100) alors que les progrès sont sensibles vers les pays de l'Est et que le déficit vis-à-vis des pays pétroliers était en diminution.

Au total, le ministre a estimé que pour 1975 l'excédent de la balance commerciale sera de l'ordre de 5 à 6 milliards et que la balance des paiements sera équilibrée.

M. Amic a interrogé M. Segard sur l'interprétation qui devait être donnée des résultats du commerce extérieur du mois de septembre, qui ont été juste équilibrés.

M. Monory a noté la concurrence faite à certaines industries (les petits moteurs électriques notamment) par les importations en provenance de certains pays de l'Est et a relevé les conséquences sur l'emploi dans certaines régions.

M. Sauvageot et **M. Chochoy** se sont inquiétés de la place des exportations d'armement dans l'ensemble des exportations françaises.

En réponse aux intervenants, le ministre a estimé d'une part que les résultats du commerce extérieur du dernier trimestre seraient sans doute plus mauvais qu'au début de l'année et que d'autre part les exportations d'armement ne représentaient que 8 p. 100 de l'ensemble. Toutefois, à l'intérieur de ce chiffre la moitié seulement peut être considérée comme des armements proprement dits. Il a souligné en outre que les exportations d'armes ne relevaient pas de sa compétence.

II. — *Les mesures d'encouragement et d'aide à l'exportation.*

M. Segard a fait remarquer que l'action du Gouvernement comportait trois volets : la poursuite des plans professionnels à l'exportation, la mise en place de l'opération « nouveaux exportateurs », avec l'aide du centre français du commerce extérieur qui fournirait aux petites et moyennes entreprises notamment une assistance personnalisée et enfin la création de sociétés de commerce.

M. Héon s'est inquiété de l'absence de coordination entre les différentes administrations françaises dans les pays étrangers.

En réponse à cette question, M. Segard a indiqué que tous ses efforts tendaient à la mise en place d'une véritable politique d'exportations.

III. — *Les conséquences du flottement des monnaies sur les échanges.*

Le ministre du commerce extérieur a fait observer que le flottement généralisé représentait une gêne considérable ; il a précisé que les exportations étaient principalement libellées en dollars et en francs français.

En réponse à une question de M. Amic relative aux relations avec l'Algérie, M. Segard a souligné que les contrats conclus pour 1975 s'élevaient à 10 milliards de francs, mais qu'en raison de difficultés tenant à l'insuffisance des achats de pétrole, ils ne dépasseraient probablement pas ce montant.

Après une brève suspension, la commission a entendu M. d'Ornano, ministre de l'industrie et de la recherche qui a, tout d'abord, rappelé les principales caractéristiques du projet de budget de son ministère pour 1976.

Les chapitres budgétaires concernant la politique industrielle ont été regroupés autour de quatre thèmes a indiqué le ministre :

- matières premières ;
- énergie ;
- qualification des produits ;
- actions de politique industrielle.

Les mesures qui ont été incluses dans le plan de soutien ont été définies dans le double but d'exercer un effet immédiat sur la conjoncture et de servir les objectifs à moyen terme de la politique industrielle.

Pour la première fois a précisé le ministre, des crédits ont été consacrés en 1975 à la constitution de stocks de matières premières. L'objectif est de constituer des stocks de sécurité équivalant à deux mois de consommation.

Présentant le budget de la recherche, M. d'Ornano a souligné que les orientations retenues correspondaient aux priorités définies au début de l'année par le conseil de planification :

— progression des crédits de la recherche plus rapide que celle de l'ensemble du budget de l'Etat ;

— sauvegarde de la recherche fondamentale ;

— priorité aux recherches à finalité sociale ou tendant à favoriser l'indépendance énergétique et le développement des exportations ;

— reprise d'une politique active de l'emploi (il est prévu de créer un millier d'emplois en 1976, dont 450 emplois de chercheurs).

Au terme de l'exposé introductif du ministre, des questions ont été posées ou des observations formulées :

— par **M. Coudé du Foresto** qui a demandé des précisions sur l'avenir du C. E. A. et sur le programme d'équipement d'E. D. F. ;

— par **M. Schmitt** sur le bon emploi des chercheurs et sur l'exploitation des nodules ;

— par **M. Schumann** sur la restructuration de l'industrie informatique française et l'avenir de l'usine de Toulouse ;

— par **M. Blin** sur l'application des accords Peugeot-Citroën sur la possibilité de mettre en œuvre un plan pour l'industrie mécanique et sur l'opportunité de placer les industries agro-alimentaires sous la tutelle du ministère de l'industrie ;

— par **M. Brousse** sur les interventions de l'I. D. I. sur le coût du Plan Calcul, sur la possibilité de promulguer une réglementation rendant obligatoire les plastiques bio-dégradables ;

— par **M. Descours Desacres**, rapporteur spécial, sur la fiscalité des produits pétroliers et sur l'activité du service de développement régional créé par le ministère de l'industrie ;

— par **M. le président Edouard Bonnefous** sur le financement du programme de construction des centrales nucléaires, et sur le coût des actions en matière d'informatique et de spatial.

Répondant aux intervenants, le ministre a, tout d'abord, souligné qu'il n'était pas dans ses intentions d'affaiblir le C. E. A. et il a rappelé, en les justifiant, les principes retenus pour restructurer le Commissariat :

— création d'un institut de recherche fondamentale ;

— constitution d'une filiale (à 100 p. 100) chargée de la production de matières nucléaires ;

— orientation de l'industrie électro-nucléaire dans un sens conforme à l'indépendance nationale et à la sécurité des approvisionnement grâce au rachat par le C. E. A. des deux tiers environ de la participation de Westinghouse dans Framatome.

Le programme d'équipement nucléaire d'E. D. F., tel que l'a présenté le ministre, est le suivant :

— puissance installée actuelle : 4 000 MW ;

— opérations lancées avant 1974-1975 : 1 500 MW ;

— programme lancé en 1974-1975 : 13 000 MW (dont les quatre tranches destinées à l'alimentation de l'usine d'enrichissement de l'uranium) ;

— programme retenu pour 1975-1976 : 12 000 MW.

Selon le ministre, la charge du financement de ce programme représentera, en pourcentage du P. N. B., un effort sensiblement moindre que celui qui avait été nécessaire, dans les années 1950, pour réaliser l'équipement hydro-électrique.

S'agissant de l'équipement des centrales, M. d'Ornano a ensuite justifié la décision du Gouvernement de ne retenir qu'une seule filière (eau pressurisée).

A propos de la restructuration de l'industrie informatique française, le ministre a donné l'assurance qu'elle s'effectuait selon le plan fixé et que le chiffre prévu pour la subvention forfaitaire à la nouvelle société (1 200 millions de francs à engager sur quatre ans de façon dégressive) ne serait pas dépassé.

Evoquant les problèmes posés par les tarifs publics de l'énergie, M. d'Ornano a précisé que les hausses intervenues devraient permettre de ramener le déficit d'E. D. F. à 1 milliard de francs

environ en 1975 (contre 1,7 milliard de francs en 1974) et réduire celui de Gaz de France. Sur ce point, M. Monory, rapporteur général, est intervenu pour souligner qu'il n'était pas sain de subventionner durablement les entreprises publiques productrices d'énergie. M. Brousse a préconisé qu'en la matière l'aide au produit soit remplacée par l'aide à la personne.

M. Edouard Bonnefous, président, a insisté pour que soit renforcé le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques.

Au terme du débat, M. Monory, rapporteur général, a critiqué le mécanisme du rationnement du fuel et souhaité que la provision pour fluctuation de cours soit maintenue à un niveau correspondant aux stocks de sécurité obligatoires.

Vendredi 24 octobre 1975. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président, puis de M. Monory, rapporteur général.* — La commission a procédé à l'examen des crédits prévus en 1976 au titre des **ministères de la qualité de la vie** (tourisme et environnement) et de la **coopération** et du secrétariat d'Etat aux **anciens combattants**.

M. Yves Durand, rapporteur spécial du budget du tourisme, a d'abord indiqué que les crédits déjà très modestes étaient en régression en 1976 avec 57 millions de francs au lieu de 62 millions en 1975. On peut y ajouter toutefois les crédits d'équipement touristique inscrits au budget des charges communes du ministère de l'économie et des finances au titre de l'aide à l'équipement hôtelier et des missions d'aménagement touristique. Ces crédits, dont l'emploi est décidé pour partie au moins sur proposition du secrétaire d'Etat au tourisme, passent de 219 millions de francs en 1975 à 240 millions en 1976.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement du secrétariat d'Etat au tourisme, un peu moins de 50 millions de francs, leur progression permettra essentiellement de faire face aux charges de rémunération du personnel de l'administration centrale, des délégations régionales et des bureaux à l'étranger.

Pour les dépenses en capital, on enregistre la stabilité des autorisations de programme, contrastant avec une chute de plus de moitié des crédits de paiement consacrés aussi bien aux études d'aménagement qu'aux subventions aux villages de vacances et aux terrains de camping. Cette évolution tient compte d'un important montant de crédits reportés des années précédentes.

En ce qui concerne l'aide à l'hôtellerie, elle sera orientée davantage en 1976 vers les petits établissements de niveau modeste. A M. Monory, qui souhaite que le taux réduit de la

T. V. A. soit appliqué à l'hôtellerie non classée, seule à ne pas en bénéficier après la mesure prévue en faveur des gîtes ruraux, M. Yves Durand a répondu qu'il lui paraît préférable d'accorder une aide accrue à la modernisation de la petite hôtellerie qu'une aide fiscale sans garantie de qualité. La commission a approuvé le rapport de M. Yves Durand.

M. Boyer-Andrivet, rapporteur spécial, a présenté, ensuite, son rapport sur les crédits prévus en 1976 au titre de l'environnement, qui atteindront 180 millions de francs au lieu de 186 millions en 1975. Les crédits de fonctionnement augmentent de 18 p. 100 en raison de la création de 101 emplois et de l'accroissement des subventions de fonctionnement accordées aux parcs nationaux. En revanche, pour les dépenses en capital, si les autorisations de programme demeurent stables, les crédits de paiement diminuent encore cette année. En trois ans, cette réduction atteint 20 p. 100 en francs courants et 40 p. 100 en francs constants.

Cette régression des crédits n'est que la traduction de la détérioration du budget de l'environnement. Quelques chiffres permettent d'en prendre la mesure. Pour quatre des cinq chapitres de dépenses en capital :

— 270 millions de francs en autorisations de programme sur les 740 millions ouvertes n'étaient pas engagés au 31 août 1975 ;

— le montant des crédits de paiement disponibles à la même date s'élevait à 208 millions de francs ;

— le montant des crédits de paiement reportés de 1974 sur 1975 était de 204 millions de francs ;

— le montant des crédits de paiement prévus pour 1976 s'élève à 93 millions de francs ;

— enfin, les échéances de crédits de paiement prévues pour 1977 représentent 439 millions de francs.

Une telle situation conduit à s'interroger, sinon sur la réalité même de la politique de l'environnement, du moins sur le rôle du budget comme élément moteur de cette politique et sur l'adaptation des structures actuelles à l'objectif poursuivi.

Dans le débat qui a suivi, M. Edouard Bonnefous, président, a indiqué combien la situation actuelle est décevante après les grands espoirs suscités par la création du ministère. L'échec est patent pour la lutte contre le bruit et le président Bonnefous a pris l'exemple du bruit des vélomoteurs pour souligner que, trop souvent, les préoccupations commerciales l'emportent sur le souci de préserver la qualité de la vie. Une réglementation plus sévère, des sanctions plus rigoureuses sont indispensables.

Pour M. Monory, rapporteur général, d'une façon générale, les conceptions et les documents d'urbanisme ne tiennent pas compte de la préservation de l'environnement et cette négligence a des conséquences financières désastreuses. M. Monory, rapporteur général, a estimé qu'un budget aussi réduit que celui de l'environnement n'était pas de nature à résoudre les questions posées par la qualité de la vie et que la solution réside d'abord dans une politique véritable d'aménagement du territoire.

MM. Yves Durand, Chazelle, Legaret, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, et Croze, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, sont ensuite intervenus dans le débat avant que la commission n'adopte le rapport de M. Boyer-Andrivet.

M. Schmitt, rapporteur spécial, a présenté, ensuite, son rapport sur le budget du ministère de la coopération qui, s'élevant à près de 2 500 millions de francs, présente les caractéristiques essentielles suivantes :

1° L'augmentation des crédits n'autorise pas d'actions nouvelles de grande ampleur.

2° La majoration des dépenses ordinaires correspond au relèvement des traitements et salaires : ainsi la rémunération des personnels d'assistance technique exigera une dotation d'un milliard de francs, en augmentation de 20,5 p. 100 par rapport à 1975.

En matière de créations d'emplois, si certaines actions nécessitent le recrutement de personnels supplémentaires, on doit souligner l'importance de l'effort prévu et s'interroger notamment sur l'opportunité du renforcement demandé tant pour le centre électronique que pour la « cellule radiophonique ».

3° Les crédits consacrés aux moyens spécifiques de la coopération culturelle et sociale (formation, aide aux universités et centres universitaires, bourses et stages, coopération médico-sociale) sont désormais regroupés dans un chapitre qui reçoit une dotation de 232 millions de francs. Par ailleurs, un effort est fait en faveur des établissements à forte scolarisation française.

4° L'accroissement des concours financiers aux Etats a été limité globalement à 7 p. 100 ; le même taux est appliqué à l'aide en matériels aux armées nationales.

5° Les autorisations de programme s'accroissent de 15,4 p. 100 et les crédits de paiement de 13,3 p. 100.

Il conviendrait, en conclusion, de procéder à une revision de la répartition de l'aide garantissant le niveau des investissements productifs, assurant l'équilibre entre les divers secteurs techniques et tenant compte des mutations survenues dans l'équilibre économique mondial et les besoins des Etats.

Dans le cadre communautaire, la France participe à raison du quart au financement du fonds européen de développement dont le quatrième programme 1975-1980, objet de la convention de Lomé, représente plus de 3 milliards d'unités de compte. L'examen du budget de la coopération a donné lieu à un débat au cours duquel M. Edouard Bonnefous, président, a évoqué les conséquences financières de l'affaire tchadienne et M. Monory, rapporteur général, a souligné fortement l'insuffisance des moyens accordés à la coopération intercommunale avec les pays d'Afrique, compte tenu en particulier des initiatives prises par l'Allemagne. La commission a adopté ensuite le rapport de M. Schmitt.

Elle a examiné, enfin, sur le **rapport de M. Sauvageot, rapporteur spécial**, le projet de **budget des anciens combattants pour 1976** qui se caractérise :

- par un léger accroissement de 2,4 p. 100 des crédits, qui passent de 9 500 millions de francs en 1975 à 9 800 millions ;
- par l'extrême rigidité des dotations correspondant aux services votés (97 p. 100 du montant total) ;
- par l'importance à l'intérieur de cette dernière masse des crédits inscrits à des chapitres dits indexés permettant d'assurer le paiement des pensions et des allocations sur la base du rapport constant.

Ces crédits sont majorés de 2 p. 100 par suite essentiellement :

- d'une augmentation de la valeur du point de pension compte tenu de l'indexation des retraites et pensions sur les traitements de la fonction publique (+ 684 millions de francs dont 300 millions en mesures acquises) ;
- d'un abattement de 519 millions de francs pour tenir compte des effets de la mortalité ;
- d'un ajustement aux besoins réels des crédits afférents, d'une part, aux prestations assurées par l'Etat au titre du régime de sécurité sociale des pensionnés de guerre (+ 15,6 millions) et, d'autre part, aux soins médicaux gratuits (+ 11,8 millions) et à l'appareillage (+ 4,6 millions).

M. Sauvageot a indiqué également que l'harmonisation des retraites des anciens combattants de 1939-1945 était progressivement réalisée avec celles des anciens combattants 1914-1918,

que la rénovation de l'institution des invalides était en cours, une première tranche de crédits de 12 millions de francs ayant été débloquée, qu'il était enfin nécessaire d'améliorer la situation des ascendants.

M. Lefort a posé diverses questions sur d'éventuelles suppressions d'emplois dans les services extérieurs et les conditions de délivrance de la carte d'ancien combattant aux anciens d'Afrique du Nord. La commission a adopté le rapport de M. Sauvageot.

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

Mercredi 22 octobre 1975. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a, tout d'abord, procédé à la nomination de **M. André Mignot**, comme **rapporteur** du projet de loi n° 26 (1975-1976) déposé en première lecture sur le bureau du Sénat et relatif à la **fixation du prix des baux commerciaux renouvelés en 1975.**

Elle a, ensuite, **entendu le rapport de M. Jacques Thyraud** sur le projet de loi n° 506 (1974-1975) **relatif à certaines formes de transmission de créances.** Après avoir fait remarquer qu'une nouvelle fois la commission des lois avait à connaître d'un texte déposé en première lecture sur le bureau du Sénat, M. Thyraud a fait une **présentation d'ensemble** des problèmes posés par la circulation des créances représentatives de prêts hypothécaires.

A côté d'un marché très réglementé et réservé aux banques depuis 1966, subsiste un autre marché hypothécaire animé par les notaires et qui représente environ 10 milliards de francs. Les principaux modes de transmission de créances utilisés en matière de crédits hypothécaires sont, selon l'expression traditionnelles, les « grosses », qu'elles soient nominatives, à ordre ou au porteur. L'utilisation de cette technique a permis cependant un certain nombre de pratiques frauduleuses qui ont failli discréditer une profession, le notariat, qui joue un rôle important dans la vie économique et qui, dans son ensemble, est pourtant au-dessus de tout reproche. L'avantage de la grosse est qu'elle permet le transfert de la créance accompagnée de sa sûreté dans des conditions de grande rapidité. En revanche, l'utilisation de ce mode de transfert, surtout lorsqu'il est au porteur, présente de graves inconvénients à la fois pour le créancier et pour les débiteurs, que le rapporteur a énumérés.

Les professions mises en cause elles-mêmes ont donc salué favorablement le dépôt d'un texte proposant de modifier la législation en la matière.

Le projet de loi soumis à la commission a un double objet : d'une part, supprimer un mode de transmission que des pratiques récentes ont rendu dangereux : « la grosse au porteur » ; d'autre part, réglementer un mode de transmission qui a fait ses preuves et qui doit être mieux défini : « la grosse à ordre ». Le texte soumis au Sénat a également pour but de moderniser un peu plus le langage juridique et de tenir compte dans la définition du nouveau régime de la grosse à ordre des différences de pratiques existant entre les échanges des créances hypothécaires opérés par les banques et les échanges de créances réalisés entre particuliers.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles de ce texte d'une très grande technicité.

A l'article premier, qui substitue au mot « grosse » l'expression « copie exécutoire », tout en en redonnant la définition, la commission a adopté la rédaction plus précise proposée par son rapporteur.

Les articles 2, 3 et 4 ont été adoptés dans le texte du projet de loi. A cette occasion, M. Guy Petit a tenu à souligner leur très grand souci du détail, ce qui évitera d'avoir recours à un décret.

L'article 5 a pour objet de réglementer la procédure d'endossement des grosses à ordre. Celui-ci doit obligatoirement être constaté par acte notarié. Parallèlement, un certain nombre de mentions doivent être portées sur la copie exécutoire elle-même et un certain nombre de notifications faites par le notaire signataire afin d'accroître la sécurité des titres. Parmi les mentions devant figurer sur l'endos, la commission, sur proposition de son rapporteur, a tenu à ajouter « le montant de la somme due ou restant due au moment de l'endossement ». Elle a également introduit par voie d'amendement un alinéa proposé par son rapporteur prévoyant une nouvelle formalité pour le notaire qui reçoit l'acte ayant constaté la créance. Enfin, au dernier alinéa, pour éviter de mettre en cause inutilement la responsabilité des conservateurs des hypothèques et limiter leur intervention, les commissaires ont tenu à préciser que la prise d'effet de l'endossement à l'égard des tiers aurait lieu par une simple notification au débiteur, sans qu'il soit besoin d'autre formalité. L'article 6 fixe les conditions de libération du débiteur. L'examen de cet article a suscité un large débat auquel ont pris

part, outre M. Thyraud, rapporteur, MM. Guy Petit, Geoffroy et Ciccolini. Le rapporteur avait proposé de supprimer le premier alinéa de cet article qui exigeait la présentation de la copie exécutoire à ordre pour le paiement total ou partiel du capital et des intérêts. Il jugeait en effet que ces formalités compliqueraient inutilement le recouvrement des créances, sans pour autant lui assurer une parfaite sécurité. M. Guy Petit a estimé que le texte ainsi amendé protégerait insuffisamment le débiteur contre les créanciers de mauvaise foi. Après que M. Geoffroy se soit prononcé pour le maintien du texte du projet de loi, la commission a adopté le texte de l'article 6, sous réserve d'une modification de fond, dans le premier alinéa, et d'une modification rédactionnelle, dans le second. En vertu de cette nouvelle rédaction, la présentation de la copie exécutoire à ordre ne sera exigée que pour le paiement total ou partiel du capital, à l'exclusion du paiement des intérêts.

Les *articles 7 et 8* qui ont pour objet de faciliter le transfert des créances ont été adoptés après un bref commentaire du rapporteur.

L'*article 9* relatif aux formalités à effectuer pour la mainlevée de l'inscription hypothécaire garantissant une créance représentée par une copie exécutoire à ordre a été profondément remanié. Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté un texte plus précis que celui du Gouvernement et qui a notamment l'avantage de prévoir un dispositif en cas de perte de la copie exécutoire à ordre.

L'*article 10*, qui prévoit des exceptions en faveur des établissements bancaires, financiers ou de crédits à statut légal spécial, et l'*article 11* ont été adoptés sans modifications essentielles.

L'*article 12*, toujours dans un souci de simplification des formalités de publicité, a été légèrement amendé.

Les *articles 13 et 14*, ce dernier sous réserve de modification de forme, et l'*article 15* ont été adoptés dans le texte du projet de loi. Enfin, la rédaction de l'*article 16* a été allégée.

La commission a, ensuite, entendu le rapport de M. Etienne Dailly sur les propositions de loi constitutionnelles :

— n° 135 (1974-1975) de M. Edouard Bonnefous portant révision des articles 28, 47 et 48 de la Constitution ;

— n° 317 (1974-1975) de MM. André Fosset, Pierre Schiélé, Jean Sauvage et plusieurs de leurs collègues tendant à réviser l'article 28 de la Constitution.

Après avoir évoqué le problème général de la réforme des conditions de travail du Parlement, dont chacun ressent l'urgente nécessité, le rapporteur a exposé les grandes lignes des deux propositions.

Celle de M. Bonnefous comporte trois articles :

— l'article 1^{er}, qui tend à modifier l'article 28 de la Constitution, vise à instituer une troisième session ordinaire, au mois de février, d'une durée de vingt-cinq jours ;

— l'article 2, qui concerne l'article 47 de la Constitution, tend à allonger la discussion de la loi de finances de dix jours, dont cinq pour la première lecture à l'Assemblée Nationale, et cinq pour la première lecture au Sénat ;

— l'article 3, enfin, modifie l'article 48 de la Constitution, en vue de limiter, au cours de la session d'automne, l'inscription prioritaire à l'ordre du jour aux projets à caractère financier déposés et distribués dès l'ouverture de la session. Une exception est, toutefois, prévue « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national constatées par le Président de la République après consultation des Présidents des Assemblées.

Quant à celle de MM. Fosset, Schiélé et Sauvage, elle n'aborde que le problème de la durée des sessions, et tend à prolonger d'un mois la session de printemps, en la faisant commencer le premier mardi de mars.

Au cours de la discussion générale qui a suivi, M. Champeix a déclaré que le groupe socialiste était, pour sa part, favorable à une troisième session, de telle sorte que les travaux du Parlement ne soient pas interrompus pendant les trois mois d'hiver.

M. Auburtin, parlant au nom du groupe de l'Union des démocrates pour la République, s'est opposé à ce « grignotage » d'une Constitution qui a montré ses qualités depuis 1958.

MM. de Bourgoing, Guillard et Guy Petit se sont déclarés favorables à l'allongement de la session de printemps proposé par M. Fosset, et ont exprimé leurs réserves quant aux suggestions de M. Bonnefous tendant à consacrer la session d'automne aux textes à caractère financier. Ils ont, en revanche, retenu l'idée de celui-ci tendant à limiter la faculté d'inscription à l'ordre du jour prioritaire afin de laisser au Parlement un temps raisonnable pour examiner les projets et propositions de loi.

M. Sauvage, co-auteur de la proposition n° 317, et M. Boileau, se sont prononcés dans le même sens.

Procédant ensuite à l'examen des articles, la commission a adopté, dans une nouvelle rédaction, la proposition de M. Fosset, tendant à faire commencer la deuxième session ordinaire au début du mois de mars, et à en porter la durée à cent vingt jours.

Elle a, en revanche, écarté la proposition de M. Bonnefous quant à la création d'une troisième session et quant à l'allongement du temps imparti à chaque Assemblée pour la discussion de la loi de finances.

En ce qui concerne le problème de l'inscription prioritaire à l'ordre du jour, la rédaction suivante a été adoptée :

« Le Gouvernement ne peut inscrire par priorité à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale au cours de la première session ordinaire que les projets ou propositions de loi déposés avant le 10 septembre de l'année en cours, et à l'ordre du jour du Sénat que ceux déposés avant le 20 octobre de la même année. Après le vote en première lecture du projet de loi de finances par chacune des Assemblées, seuls peuvent être inscrits par priorité à son ordre du jour les projets ou propositions de loi ayant déjà fait l'objet d'au moins une lecture dans l'autre Assemblée.

« Au cours de la seconde session ordinaire, seuls peuvent être inscrits par priorité les projets ou propositions de loi déposés avant le 1^{er} mai de l'année en cours.

« En tout état de cause, cette inscription prioritaire ne peut intervenir, à l'occasion d'une première lecture, avant l'expiration d'un délai de vingt jours à compter du dépôt du projet ou de la proposition de loi qui en fait l'objet.

« Les dispositions des trois alinéas qui précèdent ne sont pas applicables si l'urgence a été déclarée par le Gouvernement, après consultation des présidents des Assemblées. »

La commission a, d'autre part, mandaté son rapporteur pour examiner le problème de la date des sessions des conseils généraux et régionaux, et pour déposer une proposition de loi tendant à éviter, autant que faire se peut, que ces sessions aient lieu en même temps que celles du Parlement.

Le président a, enfin, fait une **communication** à la **commission** sur le problème de l'**application des lois**, et a souligné que le nombre de lois examinées par la commission, non entrées en vigueur faute de textes d'application, continue à décroître. Aucune n'est antérieure à 1972.

Parmi les lois votées en 1972, quatre seulement attendent leurs décrets :

— loi n° 72-652 du 11 juillet 1972, relative aux coopératives de commerçants détaillants ;

— loi n° 72-626 du 5 juillet 1972, relative au juge de l'exécution ;

— loi n° 72-598 du 5 juillet 1972, relative à l'indemnité au preneur sortant ;

— loi n° 72-1151 du 23 décembre 1972, relative aux sociétés civiles professionnelles.

A cette liste s'ajoutent trois lois votées en 1973 :

— loi n° 73-596 du 4 juillet 1973, relative aux associations syndicales de propriétaires ;

— loi n° 73-550 du 26 juin 1973, sur le régime des eaux dans les territoires d'outre-mer ;

— loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973, relative à la modernisation des bases de la fiscalité directe locale (seuls manquent certains décrets relatifs aux départements d'outre-mer).

Le président a signalé également que les arrêtés fixant la surface minimum d'installation pour les exploitants agricoles, en souffrance depuis 1968, ont été publiés au *Journal officiel* des 31 août et 3 et 4 septembre 1975, que les arrêtés devant fixer, dans chaque département, le prix des baux à long terme, sont devenus sans objet du fait de certaines dispositions de la loi n° 75-632 du 15 juillet 1975 modifiant le statut du fermage, et que, enfin, les contradictions qui semblaient exister entre les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'indemnité viagère de départ ont fait l'objet d'une réponse à une question écrite posée par M. de Hauteclocque au ministre de l'agriculture, celui-ci s'étant entièrement rangé au point de vue de la commission.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu M. Galley, ministre de l'équipement, sur le projet de loi n° 27 (1975-1976), adopté par l'Assemblée Nationale, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

Evoquant, en premier lieu, les dispositions relatives au plafond légal de densité (P. L. D.), le ministre a souligné qu'elles n'avaient pas pour objet de remettre en cause le droit de propriété, mais de réglementer le droit de construire lorsqu'il porte atteinte aux voisins du constructeur.

Il a insisté, d'autre part, sur les résultats escomptés : égalisation de la valeur des terrains et surtout arrêt de la croissance du prix de ceux-ci dans le centre des villes. Sur le plan quantitatif, a ajouté le ministre, seuls 2 p. 100 environ des constructions seraient concernées, mais, les terrains visés représentant 50 p. 100 des valeurs foncières faisant l'objet de transactions, c'est tout le secteur spéculatif qui serait ainsi affecté. Seraient évitées, au surplus, à la fois les densités excessives et la démolition abusive d'immeubles anciens en bon état.

Le ministre a souligné, d'autre part, que le but essentiel du projet n'était pas de fournir aux collectivités locales des ressources supplémentaires mais bien d'améliorer des dispositions législatives concernant l'urbanisme, et, d'une manière plus générale, l'environnement dans les villes.

M. Pillet, rapporteur, a interrogé le ministre sur l'incidence de l'institution du plafond légal de densité sur les prix fonciers, les conséquences des exceptions introduites à l'application de ce plafond légal et les problèmes posés par l'affectation du produit du versement consécutif au dépassement de ce plafond.

Répondant au rapporteur, le ministre a souligné qu'il était, lui aussi, hostile à toute exception à l'application du plafond légal de densité.

S'agissant de l'affectation du produit du versement, il a estimé qu'il n'était effectivement pas souhaitable d'enserrer les communes dans une énumération trop restrictive mais qu'il fallait seulement s'assurer que ce versement serait exclusivement utilisé à la mise en œuvre d'un urbanisme social.

M. Guy Petit a ensuite considéré que le projet de loi ne portait pas, au droit de la propriété, une atteinte aussi grave qu'on l'avait parfois prétendu ; **M. Marcilhacy** a invité le ministre à s'opposer aux dérogations aux règles d'urbanisme.

MM. Mignot et Boileau se sont interrogés sur les conséquences de la réforme sur le coût des logements.

Répondant aux orateurs, le ministre a notamment rappelé que l'article 31, figurant désormais dans le projet de loi n° 1881, avait précisément pour but de mettre un terme à la pratique abusive des dérogations.

Il a estimé que l'institution du P. L. D. permettrait de lutter contre la ségrégation sociale, notamment dans les centres-villes.

Le **président Jozeau-Marigné** a enfin regretté qu'une partie importante du projet de loi, celle relative à l'institution du plafond légal de densité, ne soit pas codifiée dans le code de l'urbanisme et a souhaité que la commission procède à cette codification. Le ministre a estimé que c'était effectivement souhaitable et a remercié le président de s'en préoccuper.

Jeudi 23 octobre 1975. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* La commission a **poursuivi l'audition**, suspendue la veille au soir, de **M. Galley, ministre de l'équipement**, sur le projet de loi n° 27 (1975-1976), adopté par l'Assemblée Nationale, portant **réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.**

Abordant le titre II du projet de loi, qui institue les zones d'intervention foncière dans lesquelles existe un droit de préemption des communes, le ministre en a tracé le cadre : ce droit, limité aux zones urbaines dans les communes de plus de 10 000 habitants, a essentiellement pour objet d'éviter le recours à l'expropriation et surtout d'avertir les municipalités des transactions envisagées. S'exerçant au prix du marché, il pourrait toutefois faire l'objet d'une révision judiciaire du prix si celui-ci était exagéré. Au surplus, le vendeur pourrait toujours retirer son offre, et une exception fort opportune a été prévue par l'Assemblée Nationale en cas de vente d'un appartement dans un immeuble en copropriété, sauf dans les zones de rénovation ou de restauration immobilières.

Répondant ensuite aux **questions du rapporteur**, le ministre a fait observer que c'était à dessein qu'il avait soumis l'utilisation du droit de préemption à des conditions plus strictes que dans les zones d'aménagement concerté (Z. A. D.) et qu'il n'avait notamment pas voulu que, par ce moyen, certaines communes puissent municipaliser l'ensemble de leurs sols.

Il a confirmé qu'il n'estimait pas souhaitable de remettre en cause le principe selon lequel les servitudes administratives ne sont pas indemnisées et indiqué qu'il ne s'opposerait pas à ce que le texte adopté par l'Assemblée Nationale soit amélioré.

Puis, en réponse aux **questions** posées par **MM. Guy Petit, Ballayer, Guillard et Boileau**, le ministre a, notamment, indiqué que, compte tenu de l'expérience des Z. A. D., on pouvait estimer que dans les zones d'intervention foncière (Z. I. F.), le recours au juge de l'expropriation pour fixer le prix de la préemption n'interviendrait qu'une fois sur six et ne concernerait qu'une aliénation sur six cents : la préemption ne s'exerce, en effet, que sur 1 p. 100 des ventes.

Enfin, répondant à des **questions de M. Guy Petit et du président Jozeau-Marigné**, le ministre a déclaré qu'il n'avait pas voulu donner au droit de préemption des communes les mêmes caractères qu'à celui des S. A. F. E. R., ce dernier droit ayant donné lieu, parfois, à des abus auxquels le Gouvernement est par ailleurs décidé à porter remède.