
S E N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 31 octobre 1978. — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — **M. Gravier, rapporteur pour avis**, a d'abord présenté l'évolution des dépenses du projet de **budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1979**, qui progressent de 15,5 p. 100 par rapport à 1978 : l'augmentation des dépenses de maladie est inférieure à ce taux, celle des prestations familiales est identique, celle des dépenses de vieillesse est supérieure, alors que les dépenses du fonds national de solidarité ne progressent que de 11 p. 100.

Il a indiqué que les cotisations professionnelles évoluaient comme l'ensemble du BAPSA, et a remarqué que la compensation démographique et surtout la subvention d'équilibre supportaient la partie la plus importante de l'augmentation du budget annexe.

M. Gravier s'est ensuite interrogé sur l'évolution prévisible du BAPSA. Il a rappelé que le budget annexe ne retraçait pas toutes les charges du régime de protection sociale de la profession agricole et que la trésorerie des exploitants supportait

aussi la charge des cotisations complémentaires destinées à financer notamment l'action sanitaire et sociale des caisses, des cotisations accidents du travail pour les exploitants et de la cotisation patronale acquittée pour les salariés d'exploitation : cette charge totale de la protection sociale se monterait pour les exploitants aux alentours de 8 milliards de francs.

M. Gravier a ensuite insisté sur l'effort de solidarité professionnelle qui se manifeste aussi bien entre départements qu'entre les différentes catégories d'exploitants. Il a noté néanmoins que les prestations reçues par les cotisants apparaissaient sans rapport avec les résultats dans certains départements.

Il a surtout observé que la solidarité professionnelle comportait des limites sur le plan des cotisations vieillesse alors qu'elle était réelle pour l'assurance maladie et les prestations familiales.

Il a particulièrement insisté sur le poids que la démographie agricole fait peser sur le BAPSA : en effet, dans ce régime, un cotisant « supporte » 1,2 retraité alors que ce rapport est de 1 à 3 dans le régime général. Il a rappelé que 71 p. 100 des dépenses du BAPSA étaient consommés par les personnes âgées au titre de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie et donc que les actifs et les jeunes ne bénéficiaient que de 29 p. 100 des dépenses restantes : cet élément requiert pour M. Gravier une solidarité professionnelle et surtout nationale. Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que, si le régime de protection sociale agricole tendait à la parité, il comportait néanmoins des zones d'ombre importantes, notamment sur le plan des prestations de services, des pensions d'invalidité et surtout des prestations de retraite.

Il a noté que la progression des retraites de base et des retraites complémentaires pour 1979 avait entraîné un tassement quant à l'attribution de l'allocation supplémentaire du FNS alors que les autres recettes progressaient.

Il a ensuite indiqué que des études étaient en cours concernant la situation des épouses d'exploitants mais que notamment l'attribution à celles-ci d'une pension d'invalidité et d'une retraite complémentaire aurait une incidence financière et entraînerait une réduction du versement au titre de la compensation démographique.

Il a observé que l'attribution, aux épouses d'exploitants de plus de soixante ans dont le mari opterait pour l'IVD (indemnité viagère de départ), d'une indemnité complémentaire, constituerait à la fois une mesure d'amélioration des structures ainsi qu'une mesure de justice pour les femmes en milieu rural.

Il a terminé en insistant sur le poids du BAPSA au sein du budget de l'agriculture et à l'intérieur de l'enveloppe agricole du budget général, le BAPSA représentant la moitié de la valeur ajoutée du secteur agricole.

Rappelant que de 1970 à 1978 les aides bénéficiant à l'agriculture avaient été multipliées par 2,5 tandis que dans le même temps le BAPSA était passé du tiers des dépenses agricoles à la moitié de celles-ci, il s'est demandé jusqu'où pouvait aller ce transfert. Une remise en cause de la répartition des charges à l'intérieur de la profession agricole lui paraît nécessaire. Selon lui, les parlementaires ne peuvent rester à l'écart des réflexions qui sont actuellement menées au sein des administrations, des organisations professionnelles et des instances du Plan, pour déterminer les perspectives d'évolution du régime de protection sociale agricole.

Aux questions de MM. Moreigne, Louvot, Robert, Berrier, Gravier et Schwint, le rapporteur pour avis a notamment répondu que le nouveau système d'indemnité compensatrice destinée aux femmes d'exploitants devrait se concilier avec les systèmes existants, que cette indemnité devrait être financée au moyen de l'économie réalisée sur le FNS, et que la participation de l'Etat au financement de ce budget ne semble pas devoir se réduire dans les années à venir.

Sous réserve de ces observations, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption du projet de BAPSA pour 1979.

M. Schwint a alors présenté, au nom de **M. Marcel Souquet**, empêché, l'avis sur les crédits du secrétariat d'Etat aux anciens combattants inscrits dans la loi de finances pour 1979.

Le président a indiqué que le projet de budget du secrétariat d'Etat était décevant et ne permettait pas de faire avancer, de quelque manière que ce soit, le « contentieux » qui oppose encore le monde combattant aux pouvoirs publics. Il a décrit rapidement les crédits inscrits au budget en analysant successivement les dépenses de pensions d'invalidité et de retraite du combattant, les dépenses d'action sociale et les moyens des services.

Après cette brève présentation budgétaire, **M. Schwint** a rappelé d'abord que le dossier du « rapport constant » n'était toujours pas réglé. En effet, la commission tripartite réunie cette année sur ce dossier n'a pas encore présenté ses conclusions.

Il a ensuite considéré que l'attitude du secrétaire d'Etat à l'égard des autres questions relatives aux anciens combattants semblait se durcir. A titre d'exemple, M. Schwint a cité la réponse des ministres intéressés aux questions touchant la campagne double des combattants d'Afrique du Nord.

Le président a enfin regretté que la politique du Gouvernement ne s'inscrive pas dans un plan ordonné portant sur quatre ou cinq années.

Il a, au contraire, constaté que la faiblesse même du montant des mesures nouvelles laissait sceptique sur les intentions à venir du Gouvernement.

Réservant ses propres conclusions, il a alors proposé qu'un débat s'engage afin de connaître l'avis de la commission proprement dit.

Un certain nombre de commissaires, et notamment M. Boyer, sont intervenus pour rappeler la position de la commission sur le dossier du « rapport constant ».

Il est ressorti de cette discussion que la commission ne souhaite pas, pour sa part, entrer, de quelque manière que ce soit, dans une bataille de chiffres; il convient simplement de répondre à la question de savoir si le pouvoir d'achat des pensionnés a ou non été maintenu depuis 1954.

Tirant les conséquences de ce débat, le président Schwint a proposé que la commission ne se prononce définitivement que lors d'une prochaine réunion.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Jeudi 2 novembre 1978. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a, tout d'abord, procédé à l'audition de **M. Fosset** qui a présenté ses **observations** sur le **rapport** de la **Cour des comptes**.

Il a rappelé que pour la quatrième année consécutive, la commission des finances entreprenait l'analyse du rapport annuel de la Cour des comptes, moins pour faire le procès du Gouvernement que pour aider celui-ci à prendre les mesures correctives nécessaires. En effet, il est conforme à la vocation de la

commission de veiller à l'exécution des lois de finances pour s'assurer de l'emploi judicieux des crédits ouverts par le Parlement.

M. Fosset a indiqué que le rapport public de 1978 était centré autour d'une préoccupation essentielle : les conséquences des nouvelles formes d'action administrative sur la gestion des finances publiques. Par ailleurs, ce rapport comprend pour la première fois une analyse de la situation financière des entreprises publiques.

M. Fosset a ensuite présenté une sélection des observations de la Cour des comptes en insistant notamment sur la situation des universités. Dix ans après la promulgation de la loi d'orientation du 12 novembre 1968 accordant une large autonomie aux universités, la Cour a fait le point sur les conditions d'application de la réforme et la pratique quotidienne de l'autonomie.

La rapporteur a également insisté sur les conséquences de l'intervention d'associations de droit privé dans le fonctionnement de l'université. Sur ce point, les observations de la Cour des comptes sont particulièrement sévères car le recours à ces formes d'action est souvent motivé par la volonté de tourner les règles habituelles de la comptabilité publique.

M. Fosset a évoqué ensuite les opérations de liquidation de l'ORTF à la suite du vote de la loi du 7 août 1974 : il a notamment insisté sur le fait que le nombre d'agents bénéficiant du régime de position spéciale a été supérieur de 50 p. 100 à celui qui était prévu, entraînant dans certains cas des cumuls d'avantages inacceptables. De même, la dévolution des biens immobiliers a été extrêmement lente et n'a pas facilité la mise en place des nouveaux organismes. Enfin, le rapporteur a noté qu'à ce jour le coût exact des opérations de liquidation de l'ORTF demeurait inconnu.

M. Fosset a ensuite évoqué le problème posé par l'emploi de subventions accordées à certaines associations sportives. La Cour des comptes a en effet observé que, dans certains cas, ce procédé était utilisé par les administrations pour effectuer par le truchement de ces associations certaines dépenses échappant aux contraintes de la comptabilité publique. M. Fosset a insisté pour qu'il soit mis fin à ces procédés.

Puis M. Fosset a abordé l'ensemble des problèmes financiers liés aux collectivités locales. Il a tout d'abord insisté sur l'importance de celles-ci dans la création d'équipements collectifs. En effet, cet effort d'investissement représentait en 1975 30 p. 100 de leurs dépenses totales. Compte tenu de la vétusté

du système fiscal local, l'essentiel de cet effort n'a pu être entrepris que grâce à un recours extrêmement important à l'emprunt.

Le rapporteur a évoqué divers problèmes relatifs à l'intervention des collectivités locales dans les opérations d'aménagement, en particulier pour les stations de sport d'hiver. Il a également noté que le renchérissement de certaines opérations d'équipement avaient une responsabilité partagée car les lenteurs de l'action administrative pour l'octroi de subventions ainsi que l'application des normes techniques excessives se traduisent très souvent par un surcroît de dépenses dont la responsabilité n'incombe pas toujours aux collectivités locales qui n'ont pas l'entière maîtrise des opérations.

Analysant les observations de la Cour des comptes sur la gestion des entreprises publiques, M. Fosset a principalement insisté sur la situation de la SNCF pour laquelle la collectivité doit supporter des contributions qui s'accroissent très sensiblement. Ainsi, en 1978, la SNCF recevra des diverses collectivités publiques une somme équivalente au produit qu'elle retire de son trafic, soit 18 milliards de francs.

Le rapporteur a en outre indiqué que, dans la conjoncture actuelle, il apparaît que, par rapport aux autres modes de transport, la SNCF n'avait pas tiré avantage du maintien des bas tarifs que permettaient les subventions de l'Etat. Quant au projet de train à grande vitesse sur l'axe Paris—Sud-Est (TGV), l'examen opéré par la Cour des comptes est particulièrement inquiétant sur la rentabilité financière de cette opération. D'ores et déjà, le devis global de l'opération est passé de 1,4 milliard de francs en 1969 à 4,5 milliards en 1977.

Enfin, M. Fosset a fait état des travaux menés dans le cadre de la commission des suites. Celle-ci constate une amélioration importante par rapport aux années antérieures dans les suites données aux observations de la Cour des comptes et à ses propres recommandations. Néanmoins, certaines négligences subsistent et certains délais doivent être écourtés pour que les recommandations faites soient complètement appliquées.

M. Bonnefous, président, a adressé au rapporteur ses félicitations pour son excellente intervention en situant celle-ci dans le rôle général de la commission des finances qui demeure l'examen et le contrôle de l'application du budget.

M. Ballayer s'est interrogé sur les suites données au rapport de la Cour des comptes ; M. Fourcade a insisté sur le rôle essentiel des rapporteurs spéciaux pour sensibiliser l'administration aux observations de la Cour des comptes. Après l'in-

intervention de M. Blin, rapporteur général, M. Bonnefous, président, s'est inquiété du pourcentage d'observations de la Cour des comptes réellement suivies de mesures correctives. En outre, tout en reconnaissant un rôle primordial aux rapporteurs spéciaux, M. Bonnefous, président, a estimé qu'il était indispensable de maintenir cette intervention spécifique qui constitue un tour d'horizon de l'ensemble des finances publiques.

Enfin, s'agissant du TGV, il a déploré le lancement de cette opération dont le coût final sera probablement excessif par rapport au bénéfice qu'en retirera la collectivité nationale ; il s'est inquiété de la comptabilité de l'ensemble de ces grandes opérations d'équipement sur le plan de leur financement.

Après avoir répondu aux différents intervenants, M. Fosset a insisté sur le rôle essentiel de l'action engagée par la commission des finances pour mieux contrôler l'emploi des fonds publics ; il importe en effet que toutes les collectivités publiques soient conscientes du nécessaire respect de l'argent des contribuables.

La commission a ensuite approuvé à l'unanimité le rapport présenté par M. Fosset.

Puis, elle a procédé à l'examen du projet de budget des affaires étrangères pour 1979, sur le rapport de M. Blin, rapporteur général, remplaçant M. Héon, rapporteur spécial, empêché.

M. Blin a tout d'abord noté que ce budget d'un montant de 4,6 milliards progressait cette année de 15,7 p. 100, ce qui lui permettait d'occuper le même pourcentage des dépenses de l'Etat qu'en 1978 (environ 1 p. 100).

Il a ensuite rappelé les caractéristiques permanentes, soulignant la part croissante prise par les dépenses rigides (contributions internationales et dépenses de fonctionnement) ainsi que la sensibilité des dotations aux fluctuations monétaires et aux mouvements de prix dans les pays étrangers. Il a par ailleurs fait remarquer que plus de dix départements ministériels participaient, en même temps que le ministère des affaires étrangères, au financement de l'action extérieure de la France.

Analysant alors l'évolution des principaux postes par rapport à l'année précédente, il a constaté que la restauration de « l'outil diplomatique » conservait la priorité tandis que la part des services culturels et de coopération technique continuait à décroître. Il a souligné ensuite l'importance en même temps que la dispersion des dépenses de contributions, souhaitant un examen approfondi de l'utilité de chacune d'entre elles.

Il a alors traité plus particulièrement du redéploiement de la politique suivie en matière de bourses d'études et de stages, à la suite de l'examen par la Cour des comptes des services votés de certains chapitres, ainsi que du problème de la scolarisation des enfants des Français de l'étranger. Sur ce dernier point il s'est déclaré inquiet de la diminution des subventions versées aux écoles françaises hors de nos frontières ainsi que de la baisse des investissements exécutés par l'Etat dans les établissements français à l'étranger, bien que l'augmentation de 33 p. 100 des autorisations de programme du chapitre 56-20 témoigne de l'amorce d'un redressement positif.

M. Palmero, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a ensuite signalé que la France versait des subventions à des réfugiés arabes de Palestine, ce qui lui paraissait contestable. Il a d'autre part annoncé qu'il demanderait au Gouvernement de faire le point sur les Français prisonniers à l'étranger.

M. Bonnefous, président, a souligné la disproportion entre le nombre de diplomates étrangers en France et le nombre de diplomates français à l'étranger.

Puis la commission a adopté le rapport de M. Blin.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé, sur le rapport de M. Moinet, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1979 des transports (routes et voies navigables) et de la partie du budget de l'environnement consacrée au cadre de vie et au logement.

Présentant d'abord le budget des routes et voies navigables, le rapporteur spécial a commenté les modifications de structures ministérielles intervenues, estimant qu'elles ne facilitaient pas la compréhension de l'action menée par le Gouvernement dans ce domaine. Il a d'autre part jugé peu satisfaisante l'évolution globale des dépenses.

S'agissant des voies navigables, il a ainsi souligné que la diminution des investissements (— 3,4 p. 100 en autorisations de programme et — 25,2 p. 100 en crédits de paiement) empêcherait l'achèvement du programme d'action prioritaire n° 6 (liaison mer du Nord—Méditerranée).

Concernant les problèmes de l'eau, il a plus particulièrement évoqué les perspectives des travaux d'irrigation dans le Sud de la France ainsi que le partage des tâches entre l'Etat et les collectivités locales.

Il a enfin analysé les crédits consacrés aux routes. A ce propos, il a tout d'abord noté que la chute des travaux, enregistrée malgré les effets à retardement du plan de redressement de septembre 1977, touchait plus directement les petites et moyennes entreprises. Il a ensuite constaté l'apparition, au niveau local, d'une certaine mentalité « protectionniste » en ce qui concernait la défense de l'emploi. Regrettant l'insuffisance des crédits affectés à la voirie urbaine, il s'est déclaré en revanche satisfait de l'exécution des objectifs du plan autoroutier de l'Ouest de la France (programme d'action prioritaire n° 5), mais il a noté que la situation des sociétés autoroutières de l'Est était mauvaise. Puis il a déploré le recul en francs constants de la subvention versée aux départements pour l'entretien du réseau national déclassé. Enfin, il a constaté qu'en matière d'emprunts le nucléaire se trouvait favorisé au détriment des routes et du téléphone.

M. Tournan a alors qualifié ce budget de « budget d'austérité ».

A une question de M. Ballayer concernant les modalités du calcul de la subvention d'entretien du réseau déclassé, le rapporteur spécial a répondu que les modalités de ce calcul n'étaient fixées qu'en ce qui concernait la répartition de la subvention mais pas en ce qui concernait son évolution globale.

A une autre question du même commissaire concernant les limitations de vitesse sur autoroutes, il a répondu qu'il souhaitait dans ce domaine une harmonisation de la réglementation au niveau européen.

La commission a alors adopté le rapport de M. Moinet.

Puis elle est passée, sur le rapport du même rapporteur spécial, à l'examen du projet de **budget pour 1979 du cadre de vie et du logement**.

Analysant d'abord l'évolution des crédits relatifs à l'urbanisme, il a noté que le désengagement de l'Etat dans les actions foncières allait se traduire par un accroissement de l'endettement des collectivités locales. Puis il a souligné la reconduction des crédits affectés en 1978 aux espaces verts et la diminution sensible des crédits relatifs à l'aménagement urbain. Enfin il a remarqué que les principaux problèmes se posant dans les villes nouvelles n'étaient toujours pas résolus.

Présentant ensuite les crédits consacrés au logement, il s'est attaché principalement à dresser un bilan de la récente réforme de l'aide au logement.

Il a opposé alors l'évolution satisfaisante de l'accession à la propriété à celle, préoccupante, du secteur locatif. Puis il a souligné l'importance de l'effort de réhabilitation de l'habitat ancien (111 130 logements seront améliorés en 1979 contre 88 490 en 1978). Il a ensuite estimé que la ségrégation sociale existant dans le secteur du logement était loin d'avoir disparu et a évoqué les problèmes du conventionnement des prêts.

Il a d'autre part rappelé que le barème actuel de l'APL (aide personnalisée au logement) avantagéait les familles nombreuses par rapport aux personnes âgées et aux célibataires et que les exonérations fiscales existantes favorisaient les personnes aux revenus les plus élevés. Il a ensuite regretté l'insuffisance du rôle des centres d'information sur le logement. Enfin, il a souhaité que les conseils d'architecture disposent de sources de financement autonomes et a souligné que la priorité donnée à l'habitat individuel par rapport au logement collectif entraînait une consommation d'espace plus importante.

M. Ballayer a alors remarqué que le versement de subventions aux conseils d'architecture alourdissait les charges des budgets départementaux.

M. Bonnefous, président, a ensuite évoqué le problème des maisons individuelles et celui des villes nouvelles. Sur le premier point il a estimé qu'il était possible de satisfaire la préférence des Français pour l'habitat individuel tout en limitant la consommation d'espace. Sur le second point, il a souligné la mauvaise implantation des villes nouvelles, estimant qu'il aurait été préférable de les installer à proximité des villes moyennes de la périphérie du bassin parisien (Orléans—Reims) ; dans ce cas, en effet, le développement des cités nouvelles aurait été favorisé par l'expansion spontanée des villes anciennes.

M. Tournan a déploré la dégradation de l'environnement résultant du « mitage » auquel conduisait la prolifération anarchique des maisons individuelles.

M. Moinet, rapporteur spécial, a alors déclaré qu'il souhaitait la mise en place dans les petites communes de POS (plans d'occupation des sols) simplifiés.

La commission a ensuite adopté le rapport de M. Moinet.

La commission a enfin procédé sur le rapport de M. Tournan, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des budgets des ministères de l'économie et du budget.

Le rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que le budget des charges communes s'élèvera à 117 milliards en 1979 (+ 18 p. 100).

M. Tournan a présenté l'évolution des crédits pour les différentes actions financières sur le budget des charges communes :

- dette publique : + 54 p. 100 ;
- pouvoirs publics : 10,9 p. 100 ;
- dépenses administratives : + 7,9 p. 100 ;
- interventions politiques et administratives : — 30,3 p. 100 ;
- action internationale : + 14,5 p. 100 ;
- action sociale : + 36,2 p. 100.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est étonné de la forte progression des crédits d'action internationale et de l'automatisme de ces dépenses. Un échange de vues sur ce sujet s'est alors instauré auquel ont participé M. Fourcade, M. Tournan et M. Edouard Bonnefous, président.

A l'issue de ce débat, il a été décidé :

— de demander des explications sur l'origine de la participation financière de la France à certains organismes internationaux ;

— qu'un document récapitulant l'ensemble de ces dépenses serait fourni chaque année au Parlement.

Concernant les ministères de l'économie et du budget, M. Tournan, rapporteur spécial, a d'abord présenté la répartition des services entre les deux ministères.

Pour l'ensemble des deux ministères, le total des dotations budgétaires sera en augmentation de 16,2 p. 100 en 1979 par rapport à 1978 et le nombre des emplois budgétaires atteindra plus de 173 000.

Les priorités retenues pour ces budgets sont les suivantes :

— un effort pour la réalisation des programmes d'action prioritaires ;

- faciliter le fonctionnement du service public ;
- poursuivre le renforcement du contrôle du secteur public ;
- accélérer la rénovation du patrimoine immobilier.

Concernant l'augmentation du nombre des fonctionnaires de la direction générale des impôts, M. Edouard Bonnefous, président, a fait observer qu'elle continuait, malgré des promesses solennelles effectuées à la commission des finances. Il a indiqué, par ailleurs, que le contribuable ne devrait pas être systématiquement assimilé à un fraudeur, contrairement à certains errements regrettables de l'administration.

La commission a ensuite adopté le rapport de M. Tournan.

Vendredi 3 novembre 1978. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé, sur le rapport de M. Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'information pour 1979.

Le rapporteur spécial a précisé tout d'abord que le montant total des crédits de l'information s'élevait, en 1979, à 493,1 millions de francs, soit une progression de 9,1 p. 100 par rapport à 1978 (451,8 millions de francs) :

— les dépenses de fonctionnement des services d'information représentent, en 1979 comme en 1978, 3,9 p. 100 des crédits (il convient de noter la forte augmentation des crédits du haut conseil de l'audiovisuel) ;

— les aides directes à la presse : 14,6 p. 100 ;

— le paiement des abonnements des administrations à l'AFP : 37,8 p. 100 ;

— la prise en charge par l'Etat des exonérations et réductions de redevance RTF : 43,7 p. 100.

L'examen de ces crédits a conduit le rapporteur spécial à formuler plusieurs observations :

L'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger reste insuffisante, malgré une progression de 6 p. 100 en 1979. M. Goetschy a rappelé que les crédits du fonds doivent être utilisés pour favoriser la promotion et non pour apporter une subvention d'équilibre à certains organes de presse.

Les moins-values de recettes pour le budget annexe des PTT (2 234 470 000 F) devraient faire l'objet d'une dotation budgétaire inscrite dans les crédits des services du Premier ministre sous la forme d'une subvention compensatrice.

Les crédits affectés à l'Agence France Presse ne sont pas calculés sur la base de l'augmentation envisagée. Pour 1979, les crédits demandés comportent une provision pour majoration des tarifs de l'ordre de 11 p. 100, alors que la hausse devrait être supérieure à 13 p. 100.

Le taux de réfaction de 40 p. 100 appliqué aux remboursements du fac-similé n'est pas satisfaisant. Le rapporteur spécial a souligné que les dépenses de fac-similé devraient être assimilées aux dépenses de transport de presse par la SNCF.

Trois questions ont plus particulièrement retenu cette année l'attention du rapporteur spécial :

— L'application du nouveau régime fiscal de la presse ren-contre certaines limites.

Peu de périodiques ont opté pour l'assujettissement à la TVA (loi du 29 décembre 1976). Actuellement, le nombre des publications assujetties s'élève à 759 : 341 quotidiens et assimilés et 418 périodiques ayant opté pour l'assujettissement, sur un total de près de 10 000 publications.

Deux raisons peuvent expliquer cette situation :

— beaucoup de publications n'ont pas intérêt à opter en raison du faible montant des investissements auxquels elles ont procédé ;

— le nouveau régime fiscal de la presse est encore mal connu. Une information des bénéficiaires éventuels reste à faire.

Concernant l'assimilation fiscale des hebdomadaires politiques aux quotidiens (loi du 27 décembre 1977), le nombre des publications retenues est de dix-sept pour trente et une demandes déposées. La portée de la loi apparaît encore trop limitée.

— Le développement de la presse gratuite reste préoccupant.

Le rapport de M. le conseiller d'Etat Mottin sur ce problème qui devait être rendu public cet automne ne serait publié, en définitive, qu'au début de l'année prochaine. Le rapporteur spécial a noté que M. Mottin n'avait toujours pas reçu, près d'un an et demi après sa désignation, sa lettre de mission. Il s'est interrogé sur les raisons qui justifient ces retards.

— La diminution du plafond de l'abattement pour frais professionnels constitue une réduction des aides indirectes à la presse.

En effet, les dépenses sociales des entreprises de presse sont moins élevées en raison de l'assiette des cotisations qui exclut les remboursements pour frais professionnels. De plus, cet abattement représente une part non négligeable de la rémunération.

M. Edouard Bonnefous, président, a tout d'abord noté les difficultés rencontrées par M. Mottin dans l'accomplissement de sa mission. Il a ensuite évoqué les problèmes de la distribution de la presse liés à l'encombrement des services postaux. Enfin, il a rappelé que la progression des recettes publicitaires à la télévision serait, en 1979, de près de 18 p. 100.

M. Blin, rapporteur général, a noté la forte progression des moins-values de recettes pour le budget des Postes et télécommunications en 1979. Il a ensuite critiqué les modalités de calcul des crédits affectés à l'Agence France Presse. Enfin, il a souligné les dangers pour la presse de l'augmentation de la publicité sur le petit écran.

M. Ribeyre a souhaité que l'hebdomadaire *Le Pèlerin* puisse bénéficier du régime fiscal applicable aux quotidiens.

A l'issue de ce débat, la commission a approuvé le rapport de M. Goetschy.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Ribeyre, rapporteur spécial, le projet de budget de la santé pour 1979, ainsi que l'article 80 du projet de loi de finances pour 1979 instituant une redevance pour le financement du contrôle de qualité des analyses de biologie médicale.

Le rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que le projet de budget de la santé pour 1979 s'élevait à 25,567 milliards de francs, en augmentation de 15,56 p. 100 par rapport au budget 1978 (21,660 milliards).

Il s'agit principalement d'un budget d'interventions, les crédits du titre IV s'élevant à 22,213 milliards (+ 18,4 p. 100 par rapport à 1978) ; les moyens des services représentent 1,503 milliard (+ 19,6 p. 100 par rapport à 1978) et les dépenses en capital des titres V et VI : 1,850 milliard de francs (+ 8,8 p. 100 par rapport à 1978).

— Concernant les crédits d'interventions, les mesures nouvelles les plus importantes en volume de crédits sont relatives aux subventions de l'Etat à divers régimes de sécurité sociale, qui augmentent de 910 millions de francs.

Mais les plus significatives du point de vue de la politique de la santé publique concernent :

— les programmes de prévention et de protection sanitaire.....	+ 22 millions de francs ;
— les programmes d'action sociale	+ 44,8 millions de francs ;
— l'aide à la formation des professions médicales et para-médicales	+ 31,6 millions de francs ;
— l'aide à la formation des professions sociales	+ 25 millions de francs ;
— le fonctionnement des services départementaux d'aide sociale et des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel	+ 71,6 millions de francs.

La plupart de ces mesures nouvelles sont d'ailleurs prises dans le cadre des programmes d'action prioritaires du VII^e Plan et particulièrement :

Le PAP n° 15 : favoriser le maintien à domicile des personnes âgées ;

Le PAP n° 16 : développer la prévention et l'action sociale volontaire ;

Le PAP n° 21 : mieux vivre dans la ville.

Concernant les moyens des services, les mesures nouvelles représentent 170 millions sur un total de crédits demandés de 1,5 milliard de francs.

Elles concernent principalement :

— le renforcement des effectifs des services extérieurs de l'action sanitaire et sociale : 315 emplois créés au titre du PAP n° 16 « Développer la prévention et l'action sociale volontaire » ;

— Le renforcement des moyens de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) : 130 emplois.

— Le budget d'équipement du ministère de la santé pour 1979 s'élève à 1,87 milliard en autorisations de programme et 1,85 milliard en crédits de paiement, sur lesquels les mesures nouvelles représentent 571 millions de francs.

Les opérations du titre V (Equipements réalisés par l'Etat) ne représentent qu'une faible partie des crédits (37 millions de francs), principalement destinés aux études et contrôles des opérations d'équipement (19 millions de francs) et à l'équipement social (9 millions de francs).

Les crédits du titre VI représentent la contribution du ministère de la santé à l'équipement sanitaire et social du pays, aux établissements de formation du personnel sanitaire et social, à la recherche médicale.

M. Blin, rapporteur général, a rappelé les critiques formulées par la Cour des comptes sur l'évolution des prix de journée dans les hôpitaux publics. Il a souhaité obtenir de plus amples informations sur les directions de recherche retenues par l'institut national de la santé et de la recherche médicale.

M. Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a tout d'abord souligné la disparité existant entre l'importance du budget de la santé et les moyens réellement mis à la disposition de l'administration pour conduire des actions dans ce secteur. Il a ensuite évoqué les problèmes posés par l'avenir de l'hospitalisation psychiatrique.

M. Descours Desacres a souligné les problèmes de la médecine scolaire et de la médecine sportive.

M. Fourcade s'est interrogé sur l'utilité de la redevance pour le financement du contrôle de qualité des analyses de biologie médicale, instituée par l'article 80 du projet de loi de finances pour 1979.

A l'issue du débat, la commission a approuvé le rapport de M. Ribeyre ainsi que l'article 80 du projet de loi de finances.

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

Jeudi 2 novembre 1978. — *Présidence de M. Pierre Salvi, secrétaire.* — La commission a tout d'abord examiné un amendement proposé par **M. de Tinguy, rapporteur pour avis**, au projet de loi n° 32 (1978-1979) modifiant le code des communes et relatif à la **dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales** et à certains de leurs groupements.

Cet amendement, qui modifie l'article 8 du projet de loi, a pour objet de proposer un système transitoire applicable à la région d'Ile-de-France en 1979. Tout en s'insérant dans les dispositions d'ensemble concernant la dotation globale de fonctionnement, il supprime la double péréquation que le texte du Gouvernement avait pour effet d'imposer à Paris et évite au fonds d'égalisation des charges des communes de la région d'Ile-de-France de subir une perte trop importante.

Après des interventions de MM. Larché et Michel Giraud, la commission a adopté cet amendement.

M. de Tinguy, **rapporteur pour avis**, a alors présenté les **amendements** qu'il proposait au projet de loi n° 532 (1977-1978) portant **aménagement de la fiscalité directe locale**.

Après avoir précisé qu'un certain nombre de ces amendements auraient pour objet d'insérer dans le texte même du projet de loi une division en titres, le rapporteur pour avis a abordé le titre I^{er} relatif à la fixation du taux des impôts locaux. Il a proposé de substituer à la rédaction de l'article premier une rédaction nouvelle qui, tout en accordant la liberté de fixation

des taux demandée par les communes, met en place un dispositif destiné à éviter les modifications trop importantes, à la fois d'une année sur l'autre et entre les taux des différentes taxes.

Cet article concernait aussi bien les communes que leurs groupements et les départements. Il proposait de rendre applicable la liberté nouvelle ainsi accordée en 1980 seulement.

Un dernier alinéa du texte avait pour objet de reprendre la limite de 20 p. 100 proposé par l'article 3 du projet pour les taux de taxe professionnelle.

MM. Michel Giraud et Marcilhacy ont regretté la complexité du dispositif proposé. M. Michel Giraud a estimé que cette complexité constituait une raison supplémentaire pour différer l'entrée en vigueur de la loi jusqu'en 1981.

M. de Bourgoing aurait été, lui aussi, favorable à une application en 1981, c'est-à-dire après la mise à jour des différentes bases d'imposition.

Le rapporteur pour avis a estimé que l'application en 1980, au contraire, devrait permettre une transition entre le système des éléments de répartition et le système de libre fixation des taux.

M. Thyraud a renouvelé les réserves qu'il avait faites précédemment en ce qui concerne le maintien du critère de la valeur locative et s'est demandé, avec M. Larché, si le système proposé était meilleur que celui du Gouvernement, notamment pour l'évolution des taux de la taxe professionnelle.

M. Eberhard a regretté que le texte ne laisse pas davantage de liberté aux communes.

M. de Tinguy a alors précisé que l'ensemble de son dispositif devrait permettre une égalisation progressive des charges des entreprises sur l'ensemble du territoire et que la troisième possibilité qu'il ouvre aux élus locaux devrait permettre des corrections très importantes par rapport à la situation actuelle,

A la suite d'interventions de MM. de Bourgoing, Larché et Paul Girod, le rapporteur pour avis a apporté des modifications rédactionnelles à son amendement. Sur la suggestion de M. Paul Girod, il a proposé à la commission de séparer le texte en deux parties : la première s'appliquant exclusivement aux communes et à leurs groupements et entrant en vigueur en 1981, la seconde s'appliquant aux seuls départements et entrant en vigueur dès 1980.

M. de Tinguy a alors présenté son amendement comme un texte de conciliation entre le texte du Gouvernement, celui de la commission des finances et les différentes positions des membres de la commission. Celle-ci a alors adopté deux amendements rédigeant de façon nouvelle les *articles premier et 2*.

Au titre de la coordination avec les dispositions adoptées à l'article premier, la commission a ensuite supprimé le texte de l'*article 3*.

A l'*article 4* qui institue une péréquation nationale des bases de la taxe professionnelle, le rapporteur pour avis a approuvé, dans son principe, le texte du Gouvernement, tout en soulignant sa trop grande brutalité et en regrettant qu'il ne s'harmonise pas avec le texte du projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement.

Il a alors proposé deux rédactions alternatives. La première maintenait l'écêtement selon les critères du Gouvernement mais en assouplissant les conditions de leur application. La seconde avait pour effet de supprimer à la fois le nouvel écêtement proposé et l'écêtement actuellement en vigueur considéré par beaucoup comme inapplicable.

M. Dailly a estimé que le texte proposé n'était pas conforme à l'esprit de l'article 34 de la Constitution qui laisse au Parlement la définition des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales et de leurs ressources. La péréquation proposée lui a paru en contradiction avec cette liberté et avec la notion même d'impôt local.

M. Schiélé, tout en suggérant la mise en place d'un système de péréquation mieux adapté aux établissements exceptionnels produisant de l'énergie, s'est prononcé pour la disjonction de l'article 4 en raison de sa brutalité.

M. Thyraud a craint que le nouveau système de péréquation des patentes exceptionnelles des centrales nucléaires proposé par le rapporteur pour avis ne constitue un précédent.

M. Larché a regretté une nouvelle fois que l'on discute du texte fiscal avant le dépôt de la loi cadre. Il s'est déclaré défavorable au système de péréquation proposé car il pénaliserait les communes les plus dynamiques.

M. Michel Giraud s'est également prononcé pour la disjonction de l'article et a craint les effets cumulés de la péréquation de la taxe professionnelle et de l'entrée en vigueur de la dotation globale de fonctionnement.

Après avoir regretté que les simulations faites soient insuffisantes, M. Eberhard a considéré que la première version du texte du rapporteur pour avis était bien meilleure que celle du Gouvernement.

M. Paul Girod s'est déclaré favorable à la première solution proposée par le rapporteur pour avis et défavorable à la seconde, dans la mesure où elle supprimait toute péréquation, y compris la péréquation existante.

En définitive, après de nouvelles interventions de MM. Dailly et Schiélé, la commission a décidé d'adopter la deuxième rédaction proposée par son rapporteur pour avis. Elle a entendu ainsi moins refuser le principe de l'écrêtement que se donner un délai supplémentaire de réflexion sur une matière particulièrement délicate.

A l'article 5, qui concerne le plafonnement de la taxe, M. de Tinguy a proposé un dispositif à la fois plus logique, plus efficace et moins coûteux que celui du Gouvernement. Ce dispositif a été adopté.

L'article 6 a été adopté dans la rédaction du Gouvernement.

La commission a ensuite introduit, sur proposition de son rapporteur pour avis, un *article additionnel* réduisant la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle.

La commission a ensuite adopté les *articles 7, 8 et 9*, sous réserve de nouvelles rédactions proposées par son rapporteur pour avis. Il en a été de même de l'article 10, malgré l'opposition de M. Dailly.

L'article 11 a été adopté dans la rédaction du Gouvernement.

A l'article 12, la commission a substitué la date du 30 septembre à la date du 1^{er} juillet.

L'article 13 a été adopté dans la rédaction proposée par M. de Tinguy. De même, la commission a suivi son rapporteur pour avis pour insérer dans la loi un *article additionnel* après l'article 14 prévoyant en tant que de besoin l'intervention de décrets en Conseil d'Etat.