

SÉNAT

INTERSESSION D'ÉTÉ 1989-1990

MI-SEPTEMBRE 1990

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires sociales	3659
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	3677

AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 6 Septembre 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a procédé à une série d'auditions sur le **projet de loi n° 437 (1989-1990)** adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, **relatif à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.**

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission a tout d'abord entendu **M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale**

Le ministre a déclaré que le projet de loi avait pour but de lutter contre l'alcoolisme et le tabagisme et de légiférer pour modifier des comportements susceptibles d'entraîner la mort ou la déchéance sociale ou physique des individus.

Il a reconnu la difficulté de ce débat qui oppose des intérêts nombreux et parfois légitimes à l'intérêt général. Il a rappelé que, peu de temps avant le débat de l'Assemblée nationale, l'Académie de médecine ainsi que tous les directeurs des centres anti-cancéreux français avaient approuvé ce projet de loi.

Le ministre a souligné que le présent projet ne constitue qu'un des volets du plan d'action que le Gouvernement entend mettre en oeuvre pour réduire en France l'alcoolisme et le tabagisme. Il a indiqué que ce projet s'inscrit dans une politique de prévention et dans une politique globale de santé publique définie en conseil des ministres en avril dernier.

En ce qui concerne la lutte contre le tabagisme, l'action gouvernementale comporte plusieurs aspects : interdiction de la publicité dans le cadre du présent projet

de loi, forte augmentation des prix du tabac -une première augmentation étant prévue dans le projet de loi de finances pour 1991- et la protection des non-fumeurs dans les lieux ouverts au public et un renforcement des actions de prévention.

En ce qui concerne la lutte contre l'alcoolisme, il a proposé de restreindre la publicité pour les boissons titrant plus de 1,2° d'alcool, de réformer le code des débits de boisson et de renforcer également les actions de prévention.

Par ailleurs, la politique gouvernementale de prévention en matière de santé a déjà mis en oeuvre une limitation de la durée de prescription des tranquillisants et un développement du dépistage des cancers dans le cadre du fonds national d'action et de prévention. D'autres mesures telles que le renforcement des moyens de gestion, de recherche et d'évaluation en santé publique seront mises en place à la fin de l'année.

Le ministre a rappelé les données statistiques essentielles relatives à la morbidité et à la mortalité dues au tabagisme et à l'alcoolisme. Il a insisté sur le fait que les jeunes sont atteints de plus en plus précocement et qu'il existe des inégalités sociales importantes devant la maladie ou la mort induites par l'abus d'alcool ou l'usage du tabac.

Il a précisé les principales dispositions du projet de loi concernant la réglementation de la publicité, les mesures de protection de la liberté des non fumeurs, la révision du code des débits de boisson et l'interdiction de la vente des produits alcoolisés par distributeurs automatiques.

Il a, enfin, observé que dans tous les pays (la Norvège en particulier) où l'interdiction de la publicité en faveur des comportements dangereux avait été associée à des campagnes d'éducation sanitaire, une diminution de ces comportements avait été constatée.

En réponse aux interrogations de M. Charles Descours, rapporteur, M. Claude Evin a indiqué que des

représentants de tous les secteurs concernés avaient été entendus avant l'adoption du projet de loi par le conseil des ministres, mais que les professionnels avaient sur ces problèmes un point de vue radicalement incompatible avec la démarche entreprise par le Gouvernement.

A propos d'éventuels accords de modération, le ministre a précisé que la loi Veil de 1976, renforcée par la loi portant DMOS de 1988, avait été violée par le biais de publicités en faveur de produits dérivés, commercialisés sous des marques de cigarettes et que, dans ces conditions, la seule solution viable était l'interdiction totale de publicité pour le tabac.

Sur la mise en place d'éventuelles commissions de contrôle des opérations de parrainage, le ministre a considéré qu'il ne pouvait apporter une solution aux problèmes actuels.

Quant à l'évolution du prix du tabac et à l'impact de celle-ci sur l'indice des prix, le ministre a confirmé qu'une augmentation de 15 % serait proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991, mais il lui a paru difficile d'exclure le prix du tabac de l'indice des prix, en raison, d'une part, de l'utilisation de cet indice dans les comparaisons économiques internationales et, d'autre part, d'un accord préalable nécessaire des partenaires sociaux.

Abordant les aspects européens de ce dossier, le ministre a indiqué que le dépôt du projet de loi en France avait eu un impact important sur le plan international ; à l'occasion d'une réunion des ministres européens de la santé en mai 1990, neuf pays ont demandé à la Commission des communautés de hâter l'élaboration des directives communautaires tendant à réglementer la publicité pour le tabac.

A propos des incidences économiques négatives éventuelles du présent projet de loi, le ministre a estimé qu'une politique de prévention devait avoir des incidences favorables, tant au niveau économique que dans le

domaine de la santé publique. Il a rappelé qu'il était nécessaire de prendre en compte également l'amélioration de la qualité de vie des personnes qui consommeront moins de tabac et d'alcool.

Le ministre a considéré que la publicité pour le tabac et l'alcool ne représente qu'une part relativement modeste des recettes publicitaires des radios privées.

Il a estimé en outre que, pour les opérations de parrainage, le marché doit jouer son rôle et qu'il appartient aux organisateurs des manifestations sportives ou autres de rechercher d'autres annonceurs.

En réponse aux observations et aux interrogations formulées par MM. Roger Husson, Louis Boyer, André Jourdain, José Balarello, Olivier Roux, Paul Souffrin, Franck Sérusclat, Guy Penne, André Bohl, Hector Viron, Mme Marie-Claude Beaudeau et M. Jean-Pierre Fourcade, président, le ministre a notamment répondu que les régimes différents, proposés par le projet, selon que la publicité concerne l'alcool ou le tabac, trouvent leur origine dans les habitudes culturelles françaises -la consommation de vin étant très ancrée dans les moeurs- et dans le fait que la nocivité du tabac s'exerce sans seuil de consommation du produit. Le ministre a souligné que le projet de loi autorise la publicité pour les vins sur les lieux de production et que l'objectif du texte est de maintenir les possibilités de publicité en faveur des appellations d'origine contrôlée (A.O.C.) au détriment des alcools durs. En effet, actuellement 90 % de la publicité est faite pour des alcools durs et des produits de luxe. Le projet de loi ouvre la possibilité pour les vins de qualité d'effectuer de la publicité par d'autres voies, tout en maintenant la publicité dans les zones de production, alors que la situation actuelle pénalise des vins français de qualité.

Le ministre a d'autre part précisé que, dans le cadre de la liberté laissée aux chefs d'établissements d'enseignement pour définir les règlements intérieurs des lycées, le ministre de l'éducation nationale avait

récemment pris une circulaire demandant le renforcement des interdictions de fumer dans les établissements scolaires.

Le ministre a indiqué que des mesures seraient mises à l'étude au profit des planteurs de tabac ; à ce propos, il a précisé qu'il n'existait pas en France de lien entre la production tabacole et la consommation des produits.

A propos des aspects européens, le ministre a indiqué que le Parlement européen a voté des textes relativement sévères et que des disparités importantes demeurent dans les législations nationales en ce domaine, ce qui n'interdit nullement de traiter le problème en France, sans attendre l'adoption d'une position communautaire sur ce sujet.

La commission a ensuite entendu **MM. Maurice Tubiana, professeur à l'université Paris-Sud, directeur honoraire de l'institut Gustave Roussy, Claude Got, professeur à l'université René Descartes, chef de service d'anatomie pathologique à l'hôpital Ambroise Paré et Albert Hirsch, professeur à l'université Paris VII, chef de service de pneumologie à l'hôpital Saint-Louis, auteurs avec les professeurs Gérard Dubois et François Gremy des propositions sur l'action politique dans le domaine de la santé publique et de la prévention.**

M. Maurice Tubiana a tout d'abord présenté une série de chiffres mettant en évidence la gravité des conséquences de la consommation de tabac et d'alcool ; en Europe, le tabac est à l'origine du tiers des cancers ; en France, 35.000 personnes meurent chaque année d'un cancer dont l'origine est le tabac. Si l'on y ajoute les maladies cardio-vasculaires, le tabac est responsable de 65.000 morts par an. Quant à l'alcool, il est la cause de 35.000 décès annuels. Au total ce sont 100.000 décès qui ont pour cause le tabac ou l'alcool. Chez les hommes âgés de 35 à 65 ans le tabac est responsable de la moitié des cancers et des maladies cardio-vasculaires.

Ces chiffres sont comparables à ceux des autres pays industrialisés. C'est pourquoi l'Organisation Mondiale de la Santé a fait de la lutte contre le tabac l'une de ses priorités en matière sanitaire.

La consommation de tabac, phénomène récent en France, puisqu'elle a commencé durant la guerre de 1914-1918, a été multipliée par 4 entre 1950 et 1975. Si la consommation se maintenait à son niveau actuel, le tabac serait à l'origine de 120.000 morts par an au début du XXIe siècle, en raison du délai d'apparition des manifestations de sa nocivité (entre 25 et 30 ans).

Enfin, sur un total de 240.000 jeunes fumant leur première cigarette chaque année, un quart mourra d'une maladie causée par le tabac.

M. Maurice Tubiana a ensuite présenté la répartition par sexe et par classe sociale de la consommation de tabac, soulignant d'une part une plus grande fréquence des maladies dans les classes sociales défavorisées et, d'autre part, une plus grande efficacité des campagnes de prévention auprès des classes supérieures.

Considérant que la consommation d'alcool et de tabac n'est pas une fatalité (exemple des Pays-Bas, du Danemark, de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et du Canada), le professeur Tubiana a présenté les mesures susceptibles de réduire cette consommation.

Les deux mesures fondamentales sont l'augmentation du prix du tabac et l'interdiction de la publicité qui a des effets particulièrement négatifs sur les publics défavorisés.

A titre d'accompagnement, il convient également de lancer des actions d'éducation du public, d'éducation sanitaire à l'école et de formation des médecins. Le professeur Tubiana a insisté sur la nécessité de prendre toutes ces mesures simultanément.

Parmi les pays ayant eu le courage de prendre de telles mesures, le professeur Tubiana a cité le Canada (en 1988) qui a vu sa consommation de tabac diminuer de 10 %, en

un an, ce qui correspondrait en France à 6.500 vies humaines sauvées.

En conclusion, **M. Maurice Tubiana** a rappelé que si pour un jeune le tabac pouvait mener à la drogue, à l'inverse le risque était faible de voir la drogue consommée comme substitut du tabac.

Il a également souligné les approches différentes des luttes contre les consommations de tabac et d'alcool. Si le tabagisme doit être totalement combattu, en ce qui concerne l'alcool, la seule mesure possible semble être d'inviter les français à une consommation modérée compte tenu de notre tradition culturelle et économique.

En réponse aux questions de **MM. Charles Descours, rapporteur, Jean Chérioux, Paul Souffrin** et de **Mmes Hélène Missoffe et Marie-Claude Beaudeau**, **M. Maurice Tubiana** a insisté sur les effets de la consommation simultanée du tabac et de l'alcool, ainsi que sur les conséquences redoutables pour l'enfant à naître de la consommation de tabac chez les futures mères, déplorant à ce propos l'augmentation du tabagisme chez les femmes.

Il a également souhaité qu'une partie des 1,2 milliard d'écus consacrés au soutien des planteurs de tabac soit employée à leur reconversion. A propos des nécessaires politiques d'accompagnement des mesures anti-tabac, il a indiqué qu'une conférence des recteurs d'académie devait se réunir, début octobre, pour étudier la politique d'éducation sanitaire à l'école.

Enfin, il a rappelé l'inutilité d'une politique d'examen pulmonaire périodique pour déceler les cancers.

M. Claude Got, après avoir souligné le rôle des médias pour convaincre l'opinion et les pouvoirs publics de la nécessité de lutter contre ces fléaux, a distingué les deux types de politique de prévention à mener, l'une visant à convaincre de cesser toute consommation, l'autre visant seulement à la modérer. Il a rappelé les mesures adoptées à plusieurs reprises depuis 1976 et a mis en évidence les

façons dont elles avaient été tournées, notamment par la publicité, ou partiellement rendues inopérantes, par les négociations contractuelles des cahiers des charges des entreprises de télévisions privées.

Analysant l'action psychologique de la publicité actuelle sur le comportement des éventuels consommateurs, notamment par une valorisation culturelle du produit, le **professeur Got** a souhaité que la publicité concernant l'alcool soit purement informative et commerciale.

A propos de "l'amendement Couveinhes" qui vise à autoriser la publicité pour les vins d'appellation d'origine contrôlée, il s'est inquiété du risque d'une éventuelle condamnation de la France par la Cour de Luxembourg, dont la conséquence serait de faciliter la pénétration des alcools étrangers sur le marché français.

Pour illustrer le fait que les consommations abusives d'alcool et de tabac génèrent des inégalités sociales devant la mort, **M. Albert Hirsch** a rappelé que, selon l'INSEE, l'espérance de vie d'un ouvrier âgé de 35 ans était la même que celle d'un cadre supérieur âgé de 53 ans. Il a également indiqué qu'en classe de 6ème, 10 % des élèves se déclarent fumeurs et que 35.000 jeunes de 18 ans fument plus de 15 cigarettes par jour.

Revenant sur le plan d'action préconisé par les professeurs de médecine, il a souligné la nécessité d'inscrire l'ensemble de ces actions dans la continuité.

Après avoir évoqué les réticences de la SEITA, dont l'intérêt, pour préserver ses parts de marché, serait de soutenir une mesure d'interdiction de la publicité, le **professeur Albert Hirsch** a insisté sur la nécessité d'augmenter dans de fortes proportions le prix du tabac, seul moyen de freiner la consommation des jeunes. Il a fait observer que le tabac en France était 50 % moins cher que chez nos partenaires européens.

Jugeant insuffisants les 15 % de hausse pour 1991 acceptés par le ministre des finances, il a préconisé une

hausse immédiate de 50 % escomptant une diminution de 4 % de la consommation.

Par ailleurs, une telle augmentation ne pourrait avoir que des effets bénéfiques sur les rentrées fiscales. Pour éviter cependant une trop forte hausse de l'indice des prix, le **professeur Got** a suggéré soit de sortir le tabac des produits de référence de l'indice, soit de diminuer de manière différentielle d'autres taxes.

Au cours d'un débat où sont intervenus **MM. Charles Descours, rapporteur, Paul Souffrin Guy Robert, Jean Chérioux, André Bohl et Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Claude Got** a apporté une réponse nuancée à l'interdiction de la vente d'épiceries, et notamment d'alcool, dans les stations-service, considérant qu'une telle pratique pouvait se justifier en province. Il a insisté sur la recherche d'une protection efficace des non-fumeurs dans les lieux ouverts au public. Il a, enfin, considéré qu'il n'y avait pas lieu de prévoir de mesures d'incitation spécifiques en faveur des produits de substitution aux boissons alcoolisées.

M. Albert Hirsch, en conclusion, a souligné que le choix à opérer pour éviter une trop forte augmentation de l'indice en cas de hausse importante du prix du tabac, relevait des pouvoirs publics.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a d'abord entendu **M. Gilbert Lagrue, président du comité national contre le tabagisme et M. Jean Tostain, secrétaire général adjoint.**

M. Gilbert Lagrue a déclaré que le tabagisme constitue un problème majeur de santé publique et que, pour bon nombre de fumeurs, l'usage du tabac induit une dépendance comparable à celle existant à l'égard de la drogue.

Il a considéré que la publicité incite au tabagisme, en particulier chez les jeunes, et qu'elle dissuade d'arrêter de consommer du tabac. Citant l'exemple des expériences engagées dans plusieurs pays étrangers (Nouvelle-

Zélande, Norvège, Canada), **M. Gilbert Lagrue** a indiqué que les restrictions imposées à la publicité, ainsi que l'augmentation des prix du tabac, ont un effet sensible sur la consommation de ce produit. Il a d'autre part insisté sur le fait que la consommation des cigarettes, dites légères, n'a pas d'effet notable pour la santé publique et que l'usage de tels produits ne réduit pas le risque sanitaire, les fumeurs modifiant en général leurs pratiques et absorbant à peu près la même quantité de produit nocif.

Il a également observé qu'aux Etats-Unis, dans la presse écrite, les articles d'information sur les risques du tabac sont d'une importance bien moindre que celle de la publicité pour ce produit. D'une façon générale, les interdits visant à protéger les non-fumeurs induisent une diminution de la consommation de tabac des fumeurs, ce qui est positif.

M. Gilbert Lagrue a estimé que le texte modificatif proposé par l'article 2 du projet de loi pour l'article 3 de la loi du 9 juillet 1976 devrait être précisé afin d'éviter tout risque de détournement de la loi.

En réponse aux interrogations et aux observations de **MM. Charles Descours, rapporteur, Olivier Roux, Marcel Lesbros et de Mme Hélène Missoffe, M. Gilbert Lagrue** a notamment répondu :

- que la publicité indirecte faite au profit du tabac dans les spectacles (théâtre ou cinéma) est très difficile à prohiber ;

- que les cigarettes à filtre ont la même toxicité que les cigarettes légères ;

- que l'usage du cigare induit les mêmes risques vasculaires que la cigarette ;

- que le présent projet de loi ne peut constituer qu'une étape dans la mise en oeuvre d'un programme sanitaire global ;

- que l'extension du tabagisme est un phénomène récent dans la société française ;

- que les efforts d'éducation sanitaire ne pourront porter leurs fruits que dans une vingtaine d'années ;

- qu'actuellement le vrai problème est d'empêcher les gens d'entrer dans le tabagisme, tout "petit fumeur" contribuant à entretenir l'épidémie ;

- qu'en Suède un programme d'éducation sanitaire "génération sans tabac" est engagé pour les enfants dès la maternelle ;

- que, selon une étude britannique, la principale cause de mortalité des personnes qui fument plus de 15 cigarettes par jour est le tabac ;

- que le tabagisme passif est une cause réelle de morbidité.

La commission a ensuite entendu **M. Bertrand de Gallé, président directeur général de la SEITA et M. Haein, représentant l'Union internationale des planteurs de tabac et la fédération nationale des planteurs de tabac.**

M. Bertrand de Gallé a insisté sur la particularité de la situation de la SEITA qui est le seul acteur public dans le secteur de la production industrielle de tabac en France. Il a estimé que le présent projet de loi pose le problème de l'avenir des missions de la SEITA à terme. Ayant précisé que 80 % de la production de la SEITA sont destinés au marché français et seulement 20 % à l'exportation, **M. Bertrand de Gallé** a souligné les efforts entrepris par sa société pour réduire la teneur des produits en goudron et développer la production de cigarettes légères. Il a estimé que le projet de loi constituera une entrave au lancement de nouveaux produits et qu'une telle situation risque de favoriser les produits étrangers au détriment des produits français.

Il a estimé que la publicité devrait être maintenue dans les points de vente, afin d'informer les consommateurs, ainsi que dans la presse professionnelle et

qu'il serait opportun d'autoriser la publicité pour les produits légers dans la presse écrite.

Il a d'autre part considéré que le délai d'application de la loi fixé au 1er janvier 1993 était trop court pour laisser au secteur concerné le temps de s'adapter aux nouvelles normes, à un moment où la SEITA s'est engagée dans un effort de diversification important.

M. Haein a indiqué qu'il y a actuellement en France 14.000 producteurs de tabac, au lieu de 27.000 en 1979, les surfaces cultivées représentant 11.000 hectares. Avec une production de 28.000 à 30.000 tonnes par an, un chiffre d'affaires de 750 millions de francs, la culture de tabac en France représente une activité économique importante.

M. Haein a souligné les efforts accomplis par les planteurs pour effectuer une reconversion variétale et pour s'adapter aux directives européennes relatives aux taux maxima de goudron. Pour ce faire, un effort d'investissement important a été engagé ; en conséquence, les planteurs de tabac souhaiteraient que la date d'application de la loi soit reportée au 1er janvier 1994.

En réponse aux observations de **MM. Charles Descours, rapporteur, Jean Chérioux, Paul Souffrin, Jean Delaneau, rapporteur pour avis, Jean Madelain, Franck Sérusclat et de Mme Hélène Missoffe, M. Bertrand de Gallé** a notamment répondu :

- que, si le comportement du fumeur évolue avec le produit, l'effet bénéfique de la consommation de produits légers est avéré, car la diminution du taux de goudron des cigarettes induit une ingestion réduite de produits dangereux ;

- que la SEITA a considérablement diminué ses effectifs depuis 1980 ;

- que les problèmes sanitaires posés par le tabac sont pris en compte dans les centres de recherche sur ce produit (aux Aubrais et à Bergerac) ;

- que la SEITA et les planteurs de tabac procèdent conjointement à un examen annuel des surfaces cultivées et des prix d'achat des produits ;

- que la publicité sert beaucoup plus la concurrence entre les produits qu'elle ne contribue à accroître leur consommation et que l'interdiction de la publicité empêchera l'information concernant les produits nouveaux ;

- qu'en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, la consommation a diminué, bien que la publicité y demeure importante, ces pays ayant engagé respectivement une politique d'augmentation des prix et une politique contractuelle avec les producteurs pour l'un, une politique d'éducation pour l'autre ;

- que, dans les années 1970, une interprétation étroite du monopole d'Etat de la fabrication du tabac en France a conduit à empêcher l'installation dans notre pays de sociétés étrangères produisant des cigarettes.

La commission a ensuite entendu **M. Jacques Bille, directeur général de l'Association des agences conseils en communication, M. Yves Chenel, président de l'Union de la publicité extérieure (UPE), accompagné de MM. Jacques Dauphin et Claude Duval, vice-présidents, et M. Alain Grangé-Cabane, vice-président de l'Union des annonceurs.**

M. Jacques Bille a regretté que le projet de loi ne respecte pas le délai de trois ans pour la période transitoire, contrairement aux engagements pris précédemment par le Gouvernement ; il a donc souhaité que le délai d'application de la loi soit reporté au 1er janvier 1994. Il a estimé que le projet de loi, dans son article 7 (article L. 18), comporte des dispositions trop restrictives sur les formes de la publicité pour les boissons alcooliques. Il lui a paru préférable de conclure avec la profession un accord d'autodiscipline plutôt que d'imposer sur les publicités des messages sanitaires, en contradiction avec le message principal. En ce qui concerne la publicité

pour le tabac, il lui a semblé souhaitable de reprendre le texte du projet de loi initial, autorisant la publicité pour des produits de diversification mis sur le marché avant le 1er janvier 1990.

M. Alain Grangé-Cabane a émis des réserves sur la constitutionnalité de trois points du projet de loi. Il lui a semblé difficile, en premier lieu, d'admettre, au regard du droit, qu'une activité de publicité soit totalement interdite. Il s'est interrogé, en second lieu, sur les critères qui pouvaient fonder une discrimination entre les publicités selon les médias utilisés. Il a souligné, enfin, que le projet de loi est beaucoup plus sévère que la directive communautaire du 3 octobre 1989 relative à la télévision sans frontière et il a attiré l'attention des commissaires sur l'article 15 de cette directive.

Ayant rappelé les données économiques essentielles relatives aux entreprises d'affichage, **M. Jacques Dauphin** a estimé que le lien entre une diminution de la publicité et une diminution éventuelle de la consommation n'est pas démontré et il a noté par ailleurs que la consommation d'alcool a diminué en France de 20 % en 15 ans. Il a considéré que la publicité est un régulateur des marchés et non une contribution à l'augmentation des consommations. Il a souligné l'utilité de la publicité pour le lancement des bières sans alcool, des panachés, des vins d'appellation d'origine contrôlée et des vins de pays, ainsi que pour l'augmentation de la consommation de cigarettes légères.

Les nouvelles contraintes qui seraient imposées par le projet aux formes de la publicité (20 % de l'espace réservé à des mentions sanitaires, contenu et forme de la publicité) constitueraient une entrave considérable à la création ; ces mesures risquent d'avoir un effet très négatif sur l'activité des entreprises d'affichage. Il serait préférable de substituer aux messages sanitaires obligatoires un effort équivalent de la profession, concentré sur des campagnes sanitaires.

En réponse aux questions de **M. Charles Descours, rapporteur, M. Jacques Dauphin** a notamment précisé :

- qu'aux Etats-Unis, les messages sanitaires représentent 5 à 10 % de la publicité, mais qu'en revanche la liberté de création y a été maintenue ;

- et que des régimes identiques devraient être imposés à tous les médias.

La commission a ensuite entendu **M. Bernard Cambournac, président du syndicat national des fabricants de spiritueux consommés à l'eau, M. Pierre Piron, président et M. Amarc, directeur de la confédération nationale des appellations d'origine contrôlée, M. Mestre, président de la fédération des producteurs de vins de table et de pays, M. Vabre, secrétaire général de l'ANIVIT, M. Saint-Martin, président de la fédération des producteurs de rhum, MM. Gérard Laloi, Jean Schwebel et Emmanuel Dupuy de l'association des brasseurs de France.**

M. Pierre Piron, a tout d'abord souligné l'ambiguïté de la politique gouvernementale consistant à faire voter une loi sur les appellations d'origine contrôlée, destinée à promouvoir les vins de qualité, pour ensuite interdire leur promotion par la publicité.

M. Mestre, après avoir rappelé les dispositions de la loi du 30 juillet 1987 dite "loi Barzach", qui le satisfait, s'est, à son tour, étonné de l'action simultanée du Gouvernement qui incite les producteurs de vin à exporter leurs produits et combat ces mêmes produits sur le territoire national. Il s'est par ailleurs inquiété des propositions des cinq "sages" relatives à la fiscalité des alcools, qui risqueraient d'inciter les autorités de Bruxelles à augmenter les droits d'accise (de 0,22 F à 1,33 F).

M. Saint Martin, après avoir rappelé la baisse constante de la production de rhum dans les départements et territoires d'outre-mer depuis 20 ans, a prédit l'échec de

la politique de relance de la production de rhum si le projet de loi était adopté.

M. Gérard Laloi a tout d'abord fait observer que la bière souffrait d'une mauvaise image liée notamment à la violence dans les stades, alors que sa consommation en France est très réduite. La baisse constante, depuis de nombreuses années, de la consommation de bière, malgré une publicité permanente tend à prouver qu'il n'y a pas de corrélation entre la publicité et la consommation. Toutefois, la publicité reste nécessaire pour protéger les parts de marché et la notoriété des marques, en particulier dans la perspective de l'ouverture du marché européen. Il a également regretté que le projet de loi ne comporte aucune disposition relative à la prévention et à l'éducation.

M. Bernard Cambournac a rappelé que le nombre de décès dûs à l'alcool était passé de 4 % en 1977 à 2,8 % en 1988, avec 13.335 décès. Il s'est interrogé sur les causes de l'alcoolisme et a mis en doute l'efficacité des dispositions du texte présenté, préférant s'en tenir aux dispositions de la loi de 1987 qu'il juge suffisamment restrictives. Il a estimé que les chiffres de consommation d'alcool pur par habitant de plus de 15 ans, en baisse constante de 1970 à 1988 alors même que la publicité n'était pas interdite, démontrent la faible influence de cette dernière sur la consommation. Observant par ailleurs que dix des douze pays de la C.E.E. s'en étaient tenus à un code d'autodiscipline et que le texte aurait une influence néfaste sur les exportations, il s'est interrogé sur les raisons qui poussaient le Gouvernement à prendre des mesures aussi coercitives.

Au cours du débat qui a suivi, où sont intervenus **MM. Charles Descours, rapporteur, et Jean Delaneau, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, **M. Bernard Cambournac** a observé que la France risquait de pénaliser ses producteurs en prenant des dispositions plus rigoureuses que celles de nos partenaires européens. Il a, enfin, émis des doutes sur une consommation d'alcool pur par habitant

plus importante en France que dans les autres pays européens.

M. Pierre Piron a insisté sur la nécessité de reprendre l'idée de l'"amendement Couveinhes" destiné à protéger les vins du terroir et les traditions culturelles régionales. **M. Mestre** a évoqué les problèmes d'appellation des boissons sans alcool, liés à l'harmonisation des définitions. Enfin, **MM. Schwebel et Saint Martin** ont, de nouveau, attiré l'attention de la commission sur les conséquences néfastes pour l'exportation d'une interdiction de la publicité.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE
ET COMPTES ÉCONOMIQUES
DE LA NATION**

Mercredi 12 septembre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget**, et de **M. Michel Charasse, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, chargé du budget**, sur le projet de loi de finances pour 1991 et sur les conséquences économiques et financières de la crise du Golfe.

M. Christian Poncelet, président, a ouvert la séance en indiquant que MM. Pierre Bérégovoy et Michel Charasse venaient, à sa demande, pour la troisième année consécutive devant la commission pour présenter les grandes lignes du projet de loi de finances, le jour même de son adoption par le Conseil des ministres. Il a souhaité que la tradition ainsi créée se perpétue et souligné l'importance de cette audition pour l'information du Sénat dans un contexte économique et financier marqué par la crise du Golfe.

M. Pierre Bérégovoy a, tout d'abord, exprimé le souhait que cette séance de présentation du budget soit suivie d'une autre audition au cours de laquelle les membres de la commission seraient amenés à poser des questions encore plus précises

Présentant le projet de budget pour 1991, le ministre d'Etat a rappelé qu'il poursuivait trois objectifs : une croissance non inflationniste, fondée sur la compétitivité de l'offre productive ; une monnaie solide devant permettre

à la France de rester forte face à son partenaire allemand dans le cadre de la future union économique européenne ; la réduction des inégalités.

Il a souligné, toutefois, que les options budgétaires du Gouvernement avaient été modifiées au cours de l'été sous la pression des événements survenus dans le golfe arabo-persique.

M. Pierre Bérégovoy a, ensuite, détaillé les composantes de l'environnement international et leur influence sur les hypothèses retenues pour la réalisation du projet de budget.

Il a notamment souligné l'impact probable du ralentissement de l'activité économique aux Etats-Unis sur les autres économies, en particulier celles des pays développés. Il a indiqué également que la réunification allemande faisait peser certaines incertitudes quant à l'évolution des taux d'intérêt, en raison d'un probable creusement du déficit budgétaire de la République fédérale.

Il a, en outre, évoqué la situation toujours très préoccupante des pays du tiers-monde.

M. Pierre Bérégovoy a plus particulièrement insisté sur les conséquences de la crise du Golfe qui ne sont pas encore toutes connues aujourd'hui. Il a indiqué, toutefois, que le Gouvernement avait retenu les hypothèses, qu'il estime raisonnables, d'un baril de pétrole dont le prix se stabiliserait à 25 dollars et d'un dollar qui s'échangerait à 5,30 francs. Il a également précisé que ces hypothèses ne tenaient pas compte d'une guerre éventuelle.

Ayant précisé ces hypothèses, le ministre d'Etat a présenté leurs conséquences. Le déficit commercial atteindrait 50 milliards de francs ; les prix progresseraient en 1991 de 2,8 % ; les salaires augmenteraient un peu moins en 1991 qu'en 1990. Enfin, il serait possible de maintenir un solde positif en matière de création d'emplois et d'empêcher un accroissement du chômage.

M. Pierre Bérégovoy a ensuite présenté les grandes masses financières du projet de budget pour 1991 : 1.278 milliards de francs de dépenses, 1.198 milliards de francs de recettes et un déficit réduit à 80 milliards de francs.

Revenant sur la crise du Golfe et ses conséquences, il a, enfin, indiqué qu'à ses yeux une régulation internationale devra intervenir, destinée à maîtriser à l'avenir les mouvements erratiques du prix du pétrole.

M. Michel Charasse a ensuite plus précisément détaillé le contenu des choix budgétaires du Gouvernement. Il a, à titre liminaire, fourni des explications sur l'affectation des 86,8 milliards de francs de recettes supplémentaires engendrés par l'évolution de la conjoncture. Sur cette somme, dix milliards de francs ont été prélevés pour réduire le déficit, 16 milliards de francs financeront des allègements fiscaux, 27 milliards de francs sont destinés aux dépenses inéluctables, notamment l'augmentation de la charge de la dette et 31 milliards de francs, enfin, sont orientés vers les secteurs considérés comme prioritaires, notamment l'éducation nationale.

Il a également indiqué que le déficit budgétaire, réduit de dix milliards de francs, représenterait 1,2 % du P.I.B. en 1991 (contre 1,4 % en 1990).

Puis il a précisé que les allègements fiscaux représenteraient en net 17 milliards de francs répartis sur 1991 et 1992. En 1991, le gain net pour les contribuables atteindrait 8,5 milliards de francs, soit environ 16 milliards de francs d'allègements bruts et 7,5 milliards de francs d'alourdissement de la charge fiscale.

Il a souligné, enfin, que les dépenses ne progressaient que de 2 % en volume et qu'elles avaient fait l'objet de deux opérations d'économie. Un premier train d'économies de 2,5 milliards de francs a, en effet, été lancé en juillet et a touché les dépenses considérées comme désuètes. Puis de nouvelles mesures d'économie d'un montant total de

8 milliards de francs ont été demandées aux ministères après le déclenchement de la crise du Golfe.

M. Michel Charasse a, dans un second temps, présenté les deux axes principaux du projet de budget. Celui-ci vise, en premier lieu, le renforcement de l'économie française. A l'intérieur de cet objectif, deux priorités ont été retenues : le soutien à l'investissement productif et la relance de la politique de maîtrise de la consommation d'énergie. Elles se traduisent par un ensemble de mesures fiscales dont la plus importante est la baisse de 3 points du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices réinvestis.

Outre ces priorités, **M. Michel Charasse** a précisé que l'objectif de renforcement de l'économie du pays passait également par un effort particulier en direction des secteurs préparant l'avenir : l'éducation nationale, la formation professionnelle et la recherche.

Il a également expliqué l'accroissement sensible des crédits du ministère de l'environnement par le regroupement, dans les dépenses de ce ministère, de lignes budgétaires auparavant éparpillées entre plusieurs budgets.

M. Michel Charasse a ensuite présenté le second axe du projet de budget : la lutte contre les inégalités. A cet égard, il a précisé qu'un effort particulier devrait être consenti au titre des dépenses en faveur de l'insertion des bénéficiaires du R.M.I. ainsi qu'en direction du logement social. L'aide aux pays en voie de développement atteindrait 0,56 % du P.I.B.

Des mesures fiscales de solidarité permettent le financement de ce dispositif : la baisse de trois points du taux majoré de T.V.A., l'indexation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers à 50 % au lieu de 75 % de l'évolution des prix, la hausse du taux de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et la hausse du taux d'imposition des plus-values financières des entreprises sont, à cet égard, les mesures les plus significatives.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a demandé si l'hypothèse d'un baril de pétrole à 25 dollars était raisonnable et quelles seraient les conséquences d'un baril à 30 dollars ; s'agissant de l'évaluation de la dette, il a désiré connaître le taux d'intérêt retenu comme hypothèse par le Gouvernement ; puis il s'est enquis de savoir si le ministère des finances avait procédé à une analyse de l'impact d'un écart de 8 points entre le prélèvement fiscal sur les bénéfices des sociétés réinvestis et le prélèvement sur les bénéfices distribués quant à la stratégie des entreprises et l'attitude des marchés financiers ; s'agissant de la baisse du taux majoré de la T.V.A., il a demandé si une ratification préalable de cette baisse n'aurait pas pu être proposée au Parlement sous la forme d'un projet de loi spécifique lors de la session extraordinaire du 27 août 1990.

Evoquant ensuite les dépenses, le rapporteur général a désiré savoir selon quelles modalités les ministères dépeniers s'étaient acquittés de l'obligation de réduire leurs dépenses, hors dépenses de personnel, de 0,4 % ; il a demandé quels étaient les éléments qui avaient conduit le ministère des finances à renoncer à recourir à la procédure du fonds d'action conjoncturel ; il a souhaité obtenir des précisions sur le nombre des emplois vacants dans la fonction publique et sur la traduction budgétaire des perspectives d'évolution de la dette des pays du Golfe ; il a enfin demandé si le budget de 1991 pouvait permettre de faire face au risque d'un accroissement du chômage consécutif à la crise du Golfe

En réponse au rapporteur général, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué les raisons du recours à l'hypothèse d'un baril de pétrole à 25 dollars. Selon lui, l'augmentation de la production de pétrole décidée par certains pays de l'O.P.E.P. devrait mettre fin à la période d'incertitude et donc aux mouvements spéculatifs sur les prix du pétrole. Il a toutefois ajouté que le scénario d'un baril de pétrole à 30 dollars aurait des conséquences très sérieuses sur les différentes variables de notre économie.

S'agissant de la dette, **M. Pierre Bérégovoy** a précisé que l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 9 % avait été retenue. Ce taux lui semble réaliste compte tenu des performances satisfaisantes du franc ces dernières années par rapport aux autres monnaies.

M. Pierre Bérégovoy a indiqué ensuite que la dette de l'Irak envers la France s'élevait à 25 milliards de francs ; les deux tiers de cette dette sont garantis par la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (C.O.F.A.C.E.). Le montant de la mise en jeu de la garantie "C.O.F.A.C.E." s'élèverait à huit milliards de francs. Cependant, depuis 1988, aucune garantie n'a été accordée par le Gouvernement à des exportations vers l'Irak.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné que sa démarche était justifiée par le constat que les entreprises françaises sont sous-capitalisées ; il n'a pas exclu, toutefois, que le taux applicable aux bénéfices distribués doive, à l'avenir, être aligné sur celui des bénéfices mis en réserve.

M. Michel Charasse a ensuite apporté quelques précisions sur les conditions dans lesquelles les économies sur les dépenses avaient pu être réalisées. Il a, d'autre part, indiqué qu'il était difficile de connaître exactement le nombre des emplois vacants dans la fonction publique.

M. André-Georges Voisin a appelé l'attention des ministres sur les origines de la crise agricole que connaît aujourd'hui le pays. Il s'est interrogé sur l'opportunité de la suppression de l'allocation de scolarité, dite allocation Barangé.

M. Roland du Luart a remarqué l'absence de crédits supplémentaires significatifs destinés au ministère de l'agriculture.

M. René Monory a demandé si l'hypothèse d'évolution des prix retenue par le Gouvernement était compatible avec l'évolution du prix du pétrole.

M. Jean Cluzel a signalé, à l'attention des ministres, les effets financiers induits par certaines dispositions législatives qui pèsent sur les collectivités locales sans qu'aucune compensation n'ait été prévue.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur les effets de la T.V.A. Il a demandé quel serait l'impact de l'union interallemande sur l'évolution de la contribution française au budget de la Communauté européenne. Il s'est inquiété de l'évolution possible des taux d'intérêt.

M. Christian Poncelet, président, a exprimé des réserves sur le bien-fondé de l'hypothèse d'un accroissement de la demande en provenance des pays de l'Est, compte tenu de la faible solvabilité de ces pays et des difficultés rencontrées par les entreprises françaises pour s'insérer dans un marché largement captif en raison de l'importance de l'Allemagne. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur les perspectives du projet de la cotisation sociale généralisée actuellement absente du projet de loi de finances.

Répondant aux intervenants, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné l'importance d'une stabilisation des prix du pétrole pour la bonne marche de l'économie mondiale. Il a rappelé qu'il croyait à un apaisement rapide sur le marché du pétrole.

S'agissant des perspectives d'implantation des entreprises françaises à l'Est, il a remarqué que l'Allemagne ne pouvait pas, à elle seule, satisfaire la demande d'investissement en Europe orientale et que la France avait donc un rôle non négligeable à jouer.

Evoquant la crise agricole, **M. Pierre Bérégovoy** a déploré le caractère trop complexe des procédures d'indemnisation des agriculteurs pour cause de sécheresse. Il a indiqué que le Crédit agricole avait également son rôle à jouer dans le dénouement de cette crise.

Le ministre d'Etat a ensuite précisé le rôle important de la baisse de la T.V.A. dans le processus de désinflation.

Il a également estimé qu'une péréquation serait certainement nécessaire à terme pour réduire l'inégalité des assiettes fiscales suivant les régions et les départements.

S'agissant, enfin, de la contribution sociale généralisée, le ministre d'Etat a indiqué qu'il ne savait pas encore si elle ferait l'objet d'un projet de loi particulier ou si elle serait introduite, sous forme d'amendement, dans le projet de loi de finances.

M. Michel Charasse a regretté que des charges induites par des mesures législatives au détriment des collectivités locales n'aient pas été compensées. Il a rappelé que seule la commission d'évaluation des charges avait compétence en ce domaine.

En réponse à une question de **M. Christian Poncelet, président**, relative au report automatique des crédits destinés à l'insertion des bénéficiaires du R.M.I. votés par les départements, **M. Michel Charasse** a indiqué qu'en effet des sommes d'un montant de 1 à 1,5 milliard de francs, tous départements confondus, restaient inutilisées, faute d'emploi.

En réponse à **M. Robert Vizet**, le ministre délégué a précisé que le taux minimum garanti de progression de la dotation globale de fonctionnement serait en 1991 de 4,12 %. Il a également indiqué qu'environ un million de contribuables devaient bénéficier du plafonnement de la taxe d'habitation à 4 % des revenus.

En réponse à une question de **M. Michel Moreigne** relative à une modification du régime de la taxe sur le foncier non bâti, **M. Michel Charasse** a précisé qu'un groupe de travail chargé de présenter ses remarques et ses conclusions, allait se former à la suite de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement demandant qu'une simulation soit effectuée à cet égard.

Répondant, enfin, à une question de **M. Philippe Adnot**, relative à des mesures fiscales éventuelles destinées à favoriser la production et l'usage de carburant

d'origine agricole, **M. Michel Charasse** a indiqué que la Commission de Bruxelles, saisie par la France de cette question, s'apprêtait à adopter une directive destinée à harmoniser les règles fiscales applicables aux producteurs concernés.