

N° 7

Samedi 16 novembre 1991

---

---

# SÉNAT

---

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1991-1992

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

Pages

### Affaires culturelles

● *Projet de loi de finances pour 1992*

- Audition de M. Emile Biasini, secrétaire d'Etat aux grands travaux .....	939
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'environnement .....	945
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'enseignement agricole .....	950
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la jeunesse et des sports .....	953
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'enseignement scolaire .....	956
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'enseignement technique .....	961
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'enseignement supérieur .....	966
- Examen du rapport pour avis sur le budget du cinéma et théâtre dramatique .....	969
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la culture .....	974

● *Communication*

- Liberté de communication (Pjl n° 2) . Examen des amendements .....	980
---	-----

### Affaires économiques

● <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1000
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Audition de M. François Doubin, ministre délégué à l'artisanat, au commerce et à la consommation .....	1028

	Pages
- Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué au tourisme .....	1048
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la recherche et de la technologie .....	983
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'industrie	991
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'énergie	995
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'environnement .....	1001
- Examen du rapport pour avis sur le budget du logement	1005
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'urbanisme	1011
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'aviation civile .....	1014
- Examen du rapport pour avis sur le budget des routes et voies navigables .....	1022
- Examen du rapport pour avis sur le budget des postes et télécommunications .....	1036
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'aménagement du territoire .....	1045
- Examen du rapport pour avis sur le budget des territoires d'outre-mer .....	1055
- Examen du rapport pour avis sur le budget du tourisme	1048
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois</i> <i>(du 16 mars au 15 septembre 1991)</i>	
- Communication du président .....	1000

## Affaires étrangères

● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Audition de M. Pierre Joxe, ministre de la défense ....	1063
- Audition de M. Roland Dumas, ministre des affaires étrangères .....	1070
- Examen des rapports pour avis sur le budget de la défense :	
. Section gendarmerie .....	1066
. Section des forces terrestres .....	1068
. Section commune .....	1075
- Vote sur l'ensemble des crédits de la défense .....	1078
● <i>Mission d'information à l'étranger</i>	
. Prévisions .....	1078

## Affaires sociales

● <i>Nominations de rapporteurs</i> .....	1092-1096
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Audition de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle .....	1081
- Audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer .....	1098
- Examen du rapport pour avis sur le budget de la sécurité sociale .....	1086
- Examen du rapport pour avis sur le budget des DOM-TOM .....	1102
- Examen du rapport pour avis sur le budget du logement social (nouvel examen) .....	1094
● <i>Anciens combattants - Retraite anticipée (Ppl n° 72)</i>	
- Examen du rapport .....	1092
● <i>Santé publique - Agence du médicament (Pjl n° 22)</i>	
- Désignation des candidats à une commission mixte paritaire .....	1097
● <i>Haut conseil du secteur public</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat .	1098
● <i>Mission d'information - Protection sociale en Alsace-Moselle</i>	
- Désignation des candidats .....	1098

## Finances

● <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1145
● <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>	
- Auditions de MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales .....	1107
- Examen des rapports sur le budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace :	
.II.- Transports : 1. Transports terrestres .....	1116
. Voies navigables .....	1117

	Pages
- Examen du rapport sur le budget de la culture et de la communication	
. Communication audiovisuelle (article 62 et ligne 48 de l'état E annexé à l'article 58) .....	1119
- Examen du rapport sur les relations financières avec les Communautés européennes .....	1122
- Examen du rapport sur le budget de l'économie, des finances et du budget	
I. Charges communes .....	1127
- Examen des rapports sur le budget de l'intérieur	
. Administration centrale et sécurité .....	1131
. Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation et article 87 .....	1132
- Examen du rapport sur le budget de la justice et article 88	1134
- Examen du rapport sur le budget de l'agriculture et de la forêt .....	1138
- Examen du rapport sur le budget annexe des prestations sociales agricoles .....	1142
- Examen des articles de la première partie .....	1148
- Examen du rapport sur les comptes spéciaux du Trésor et articles 48 à 57 .....	1155
- Examen du rapport sur le budget de l'éducation nationale, enseignement scolaire et supérieur	
. Enseignement scolaire .....	1159
● <i>Collectivités locales - Statut agglomérations nouvelles (Ppl n° 34)</i>	
- Examen des amendements .....	1148
● <i>Revenu minimum d'insertion (Ppl n° 33)</i>	
- Examen du rapport .....	1145

## Lois

● <i>Travail - Immigration - Travail clandestin et organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers (Pjl n° 35)</i>	
- Examen des amendements .....	1169
- Désignation des candidats à une commission mixte paritaire .....	1172

	Pages
● <i>Collectivités territoriales - Mayotte - Ratification des ordonnances (Pjl n° 487) et loi d'habilitation (Pjl n° 65)</i>	
- Examen du rapport .....	1172
● <i>Droit des sociétés - Modification de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (Ppl n° 367)</i>	
- Examen du rapport .....	1176
● <i>Collectivités locales - Campagnes de promotion publicitaire (Ppl n° 25 rectifié)</i>	
- Examen du rapport .....	1174
 <b>Commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985</b>	
● <i>Audition de M. Bernard Lathière, président directeur général d'Aéroports de France</i> .....	1185
● <i>Auditions de MM. Michel Mikkelsen et Evenos, ministère de l'intérieur</i> .....	1188
● <i>Auditions de MM. Pierre Claudon et Eric Joos, direction des transmissions et de l'informatique, ministère de l'intérieur</i> .....	1190
 <b>Délégation pour la Planification</b>	
● <i>Union économique et monétaire - Politique économique</i>	
- Examen du rapport d'information .....	1195
● <i>Projections macroéconomiques</i>	
- Examen du rapport d'information .....	1196
 <b>Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 18 au 23 novembre 1991</b> .....	
	1199

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>I. BUDGETS CIVILS</b> <b>A. Budget Général</b>					
<b>AFFAIRES ETRANGERES</b> <i>Relations culturelles extérieures</i> <i>Relations culturelles, scientifiques et techniques</i> <i>Francophonie</i>	7 novembre	Rejet	Culturelles Culturelles	20 novembre 20 novembre	
<b>AFFAIRES SOCIALES ET INTEGRATION ET ARTICLE 84</b> Economie sociale <i>Santé et action sociale</i> <i>Sécurité sociale</i>	6 novembre 6 novembre 17 octobre	Sagesse Adoption Sagesse	Sociales	13 novembre	Défavorable
<b>AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL - SERVICES COMMUNS</b>	30 octobre	Sagesse			
<b>AGRICULTURE ET FORET</b> <i>Agriculture</i> <i>Aménagement rural</i> <i>Industries agricoles et alimentaires</i> <i>Enseignement agricole</i>	13 novembre	Rejet	Économiques Culturelles	30 octobre 12 novembre	Sagesse Défavorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>ECONOMIE, FINANCES ET BUDGET</b>					
I. Charges communes	13 novembre	Réservé			
II. Services financiers	6 novembre	Adoption			
<i>Consommation et concurrence</i>					
Commerce extérieur	30 octobre	Rejet			
III. Industrie	6 novembre	Adoption sous réserve d'un amendement	Économiques	12 novembre	Défavorable
<i>Energie</i>			Économiques	12 novembre	Défavorable
IV. Artisanat et commerce et article 85	23 octobre	Adoption			
V. Postes et télécommunications	5 novembre	Rejet	Économiques	14 novembre	Sagesse
<b>EDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET SUPERIEUR</b>					
I. Enseignement scolaire	15 novembre	Rejet	Culturelles	13 novembre	Défavorable
<i>Enseignement technique</i>			Culturelles	13 novembre	Défavorable
II. Enseignement supérieur	31 octobre	Rejet	Culturelles	13 novembre	Défavorable
<b>ENVIRONNEMENT</b>	17 octobre	Sagesse	Culturelles	12 novembre	Favorable sous réserve d'un amendement
			Économiques	13 novembre	Défavorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE :</b>					
<b>I. Urbanisme, logement et services communs et article 86</b>	6 novembre	Rejet			
<i>Urbanisme</i>	6 novembre	Adoption	Économiques	13 novembre	Défavorable
<i>Logement</i>			Économiques	13 novembre	Défavorable
<i>Logement social</i>			Sociales	7 novembre	Défavorable
<b>II. Transports :</b>					
1. Transports terrestres	12 novembre	Sagesse			
Voies navigables	12 novembre	Rejet			
<i>Routes et voies navigables</i>			Économiques	13 novembre	Défavorable
2. Routes	6 novembre	Rejet			
3. Sécurité routière	6 novembre	Rejet			
4. Transport aérien et espace	16 octobre	Adoption			
<b>III. Météorologie</b>	16 octobre	Adoption			
<b>IV. Tourisme</b>	31 octobre	Rejet	Économiques	14 novembre	Défavorable
<b>V. Mer :</b>					
Marine marchande	30 octobre	Sagesse			
Ports maritimes	30 octobre	Sagesse			

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE ET ARTICLE 89 <i>Travail et emploi</i> <i>Formation professionnelle</i>	30 octobre	Sagesse			
	30 octobre	Adoption			
<b>B. Budgets annexes</b>					
Aviation civile	16 octobre	Rejet	Économiques	13 novembre	Favorable
Imprimerie nationale	22 octobre	Sagesse			
Journaux officiels	29 octobre	Adoption			
Légion d'Honneur, Ordre de la Libération	16 octobre	Adoption			
Monnaies et Médailles	16 octobre	Adoption	Sociales	6 novembre	Défavorable
Prestations sociales agricoles (BAPSA) <i>Article 84</i>	13 novembre	Rejet			
<b>II. DEFENSE</b>					
Exposé d'ensemble et dépenses en capital	23 octobre	Rejet	Étrangères	14 novembre	Défavorable
Dépenses ordinaires	23 octobre	Rejet			
<i>Section commune</i>					
<i>Section "Gendarmerie"</i>					
<i>Section "Forces terrestres"</i>					
<i>Section "Air"</i>					
<i>Section "Marine"</i>			Étrangères	7 novembre	Défavorable
			Étrangères	7 novembre	Défavorable

BUDGETS	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>INTERIEUR</b>					
Administration centrale et Sécurité	13 novembre	Rejet			
<i>Police et sécurité</i>					
<i>Sécurité civile</i>					
Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation	13 novembre	Rejet			
et article 87	13 novembre	Rejet			
<i>Décentralisation</i>					
<b>JEUNESSE ET SPORTS</b>	22 octobre	Sagesse	Culturelles	12 novembre	Sagesse
<b>JUSTICE</b>	13 novembre	Rejet			
<b>ET ARTICLE 88</b>	13 novembre	Réservé			
<i>Services généraux</i>					
<i>Administration pénitentiaire</i>					
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>					
<b>RECHERCHE ET TECHNOLOGIE</b>	30 octobre	Sagesse	Économiques	12 novembre	Sagesse
<i>Recherche scientifique et technique</i>			Culturelles	6 novembre	Sagesse
<i>Recherche scientifique</i>					
<b>SERVICES DU PREMIER MINISTRE</b>					
I. Services généraux	23 octobre	Rejet			
II. S.G.D.N.	22 octobre	Sagesse			
III. Conseil économique et social	29 octobre	Rejet			
IV. Plan	16 octobre	Rejet	Économiques	30 octobre	Défavorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	16 octobre	Rejet	Économiques	14 novembre	Défavorable
ANCIENS COMBATTANTS	17 octobre	Rejet			
COOPERATION ET DEVELOPPEMENT <i>Coopération</i>	7 novembre	Sagesse			
CULTURE ET COMMUNICATION Culture  <i>Cinéma, théâtre dramatique</i> <i>Communication</i> Communication audiovisuelle Presse	23 octobre   12 novembre 5 novembre	Adoption sous réserve de 2 amendements  Rejet Rejet	Culturelles  Culturelles Culturelles	13 novembre  13 novembre 20 novembre	Favorable sous réserve de l'adoption de 4 amendements
DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE MER Départements d'outre-mer Territoires d'outre-mer	29 octobre 29 octobre	Sagesse Sagesse	Sociales Économiques Économiques	14 novembre 7 novembre 14 novembre	Sagesse Défavorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>III. AUTRES DISPOSITIONS</b>					
Comptes spéciaux du Trésor	15 novembre	Adoption sous réserve d'amendements			
Relations financières avec les Communautés européennes	13 novembre	Prise d'acte			
Observations de la Commission des finances sur le rapport annuel de la Cour des comptes	16 octobre	Prise d'acte			

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 12 novembre 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu M. Emile Biasini, secrétaire d'état aux grands travaux sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1992.**

**Le secrétaire d'Etat a introduit son exposé en soulignant que l'évolution des crédits affectés aux grands travaux reflétait l'état d'avancement des chantiers et la capacité du secrétariat d'Etat à engager les dépenses correspondantes. C'est la raison pour laquelle l'enveloppe consacrée aux grands travaux pour 1992 régressera en autorisations de programme pour s'établir à 2,84 milliards de francs et progressera en crédits de paiement pour atteindre 2,75 milliards de francs.**

Ces crédits permettront de poursuivre la deuxième phase de rénovation du grand Louvre qui s'ordonne autour de la restructuration de l'aile Richelieu. Les travaux de construction du parking et de la galerie commerciale, qui associent des partenaires privés, ont été retardés par la découverte du mur d'enceinte de Charles V dont une partie sera conservée et présentée au public.

De nouveaux chantiers ont été engagés dont la bibliothèque de France est le plus ambitieux. Ils comprennent la rénovation du musée de l'homme, du conservatoire national des arts et des métiers, du palais de la découverte et du museum d'histoire naturelle, qui sont placés sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, ainsi que la construction d'un centre de

conférences internationales, quai Branly. Cette dernière opération est financée par la cession de l'hôtel Majestic et du centre de l'avenue Kléber.

En province, le secrétariat d'Etat aux grands travaux soutient la réalisation de six opérations importantes : la création d'un centre scientifique et technique à Chambéry qui sera inauguré en 1993 lors d'un congrès mondial sur l'intelligence artificielle, l'achèvement de la restauration des corderies royales de Rochefort, la restauration du musée Saint-Pierre de Lyon, la construction d'un centre de culture canaque à Nouméa, la mise en valeur du site archéologique du Mont Beuvray et l'aménagement du marais poitevin.

**M. Emile Biasini, secrétaire d'Etat**, a indiqué que la numérisation des collections d'ouvrages de vingt-sept bibliothèques de province avait été entreprise dans le cadre de l'opération de la bibliothèque de France à laquelle elles étaient associées.

Un débat a suivi l'exposé du secrétaire d'Etat.

**M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis des crédits de la culture**, a interrogé le ministre sur l'avenir de la salle modulable de l'opéra de la Bastille, sur les coûts de rénovation du museum d'histoire naturelle et du musée de l'homme et sur le budget de fonctionnement de la future bibliothèque de France.

**M. Paul Séramy** a demandé si le secrétariat d'Etat aux grands travaux serait consulté sur les modalités de la collaboration qui devrait s'instaurer entre l'Etat et les collectivités locales pour la construction de nouvelles universités en région Ile-de-France. Sans prendre parti sur son caractère fonctionnel, il a par ailleurs jugé favorablement l'esthétique du projet architectural de la bibliothèque de France.

**M. Joël Bourdin** a demandé au secrétaire d'Etat de faire le point sur la réalisation des travaux de l'opéra de la Bastille.

**M. Maurice Schumann, président**, rappelant les critiques exprimées par M. Pierre Laffitte à l'encontre du caractère centralisateur du projet de la bibliothèque de France, a tout d'abord interrogé M. Biasini sur la suggestion qu'il avait formulée de substituer à une bibliothèque nationale unique un réseau de bibliothèques thématiques installées en province. Soulignant que les deux propositions du maire de Paris concernant la bibliothèque de France étaient liées - le moratoire ayant pour objet de permettre à la concertation de s'opérer - il a ensuite demandé si le conseil supérieur des bibliothèques ne risquait pas de rendre son avis une fois que les travaux de construction auraient atteint "le point de non retour", privant cet avis de toute portée.

En réponse à ces questions, **M. Emile Biasini, secrétaire d'Etat**, a apporté les précisions suivantes :

- la suspension des travaux de la salle modulable de l'opéra de la Bastille doit permettre de mener en priorité à son terme la construction de la cité de la musique à la Villette. L'aménagement de la salle modulable sera repris après l'achèvement de ce chantier, mais il faudra sans doute mieux préciser ses modalités d'utilisation et de fonctionnement afin d'éviter le risque d'avoir à faire face à des coûts de transformation trop élevés ;

- la réfection de la grande galerie du museum d'histoire naturelle a été confiée aux architectes Chemetov et Huidobro à l'issue d'un concours lancé fin 1987. 400 millions de francs sont affectés à cette opération dont l'achèvement est prévu en 1993 pour le centenaire du musée. Celui-ci sera l'unique musée de l'évolution au monde ; des essais de muséographie sont actuellement testés auprès du public dans l'exposition "on a marché sur la lune" organisée par le musée de l'homme. L'enveloppe budgétaire affectée à la rénovation du centre national des arts et des métiers s'élevait à l'origine à 400 millions de francs, parce que l'on pensait transférer ce musée dans un nouveau bâtiment ; il sera finalement restauré in situ, ce qui ramène le coût de cette opération à 200 millions de

francs. La muséographie du musée de l'homme et du palais de la découverte sera enfin modernisée ;

- la création d'un opéra populaire destiné à désacraliser l'art lyrique répondait à un véritable besoin. Les exigences croissantes du public conduisent à une augmentation inéluctable des besoins de financement de l'opéra de la Bastille comme des autres institutions lyriques, et contraignent l'Etat à couvrir son déficit. L'objectif est de multiplier les représentations offertes afin d'améliorer leur amortissement ;

- l'opéra de la Bastille a commencé à fonctionner dans des conditions techniquement difficiles puisqu'il a été ouvert sans être achevé le 14 juillet 1989. De plus, le fonctionnement d'une machinerie très sophistiquée exige une période de "rodage" et sa mise au point technique nécessite des délais importants ; l'ensemble des machineries fonctionnent correctement depuis un mois. L'établissement public constructeur devrait donc être dissous prochainement ;

- le budget de fonctionnement de la future bibliothèque de France ne pourra être estimé définitivement qu'en 1992. Une étude comparative sur le coût de fonctionnement respectif de la British Library (750 millions de francs), de la bibliothèque du Congrès (1,3 milliard de francs), de la New York public library (350 millions de francs) a été commandée. L'établissement public de la bibliothèque de France examine par ailleurs avec l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, la répartition des coûts de fonctionnement de la bibliothèque nationale. On peut indiquer dès à présent que le coût de fonctionnement de la future bibliothèque de France ne devrait pas atteindre le milliard de francs et qu'il sera plus vraisemblablement comparable à celui de la British Library, ce qui induira cependant un doublement des crédits accordés actuellement à la bibliothèque nationale, et qui sont d'ailleurs très insuffisants pour lui permettre de fonctionner dans de bonnes conditions ;

- la préoccupation de M. Pierre Laffitte a été prise en considération dans la conception d'un réseau de bibliothèques locales associées à la bibliothèque de France, et qui devraient évoluer vers une certaine spécialisation. Elle ne pouvait cependant conduire à remettre en cause le principe de la conservation en un lieu unique du patrimoine bibliographique national. Plusieurs bibliothèques municipales ou universitaires ont déjà engagé la conversion rétrospective de leur catalogue sur informatique afin de permettre la constitution du catalogue collectif national ;

- la polémique sur la bibliothèque de France est liée à la conservation des livres dans des tours. Ce parti a été approuvé au départ par des commissions techniques qui comprenaient des bibliothécaires. Le débat a surgi après le début des travaux et des études ont à nouveau été confiées à des experts. Trois cents personnes ont en outre travaillé depuis son origine à la réalisation de ce projet. Au départ, ce parti a été retenu pour offrir aux chercheurs des conditions de confort et de tranquillité exceptionnelles, en installant les salles de lecture autour du jardin central. Les locaux situés sur le pourtour des salles de lecture permettront de recevoir cent quarante kilomètres de rayonnages, mais cette capacité est insuffisante, puisque les collections de la Bibliothèque nationale occupent cent cinquante kilomètres linéaires d'étagères et que l'on veut permettre à la bibliothèque d'accueillir les ouvrages correspondants à l'enrichissement de ses collections pendant une cinquantaine d'années. L'installation en sous-sol de quatre cent kilomètres d'étagères aurait nécessité l'aménagement de neuf niveaux de conservation sur neuf hectares, or l'établissement public ne disposait que d'un terrain de sept hectares ;

- les conditions thermo-hygrométriques de conservation des ouvrages dans les tours seront parfaites ; les étages seront en outre compartimentés en cellules étanches de deux cents mètres carrés conçues pour fonctionner de manière autonome en cas d'incendie ;

- la climatisation des magasins sera moins coûteuse à assurer dans les tours que dans les sous-sols : elle requerra l'installation de quatre centrales de ventilation au lieu de seize et permettra d'économiser le coût de la dépollution de l'air qui sera aspiré à quatre-vingt-dix mètres de haut, au-dessus des couches polluées de l'atmosphère ;

- le stockage des livres dans des tours est d'ores et déjà pratiqué à San Francisco, par la bibliothèque municipale de Lyon-La-Part-Dieu, par la nouvelle bibliothèque municipale de Bordeaux, ainsi que par la British Library en ce qui concerne les collections du roi Georges V. L'échec rencontré par la bibliothèque d'Austin (Texas) s'explique par l'étroitesse de la surface disponible par étage (quatre cent mètres carrés) alors que les bibliothécaires s'accordent à considérer que celle-ci devrait être au minimum de six cents mètres carrés ; la surface utile sera de neuf cents mètres carrés par niveau à la future bibliothèque de France. Le projet de modernisation de la bibliothèque nationale du Québec à Montréal s'ordonne aussi autour d'une tour et cette solution a été plébiscitée par 70 % des bibliothécaires de la province ;

- le conseil supérieur des bibliothèques a d'ores et déjà constitué une commission destinée à examiner le projet de la bibliothèque de France et rendra son avis au mois de janvier. L'établissement public constructeur suspendra jusqu'à cette date la prise de décisions définitives sur l'aménagement interne de la bibliothèque de France. Il paraît peu vraisemblable que les conclusions du conseil supérieur des bibliothèques conduisent à remettre en cause le projet architectural de la future bibliothèque. Si tel devait être le cas cependant, l'état d'avancement des travaux sur le site de Tolbiac permettrait de tenir compte des modifications proposées ;

- le secrétaire d'Etat a enfin précisé que la définition des modalités de la coopération entre l'Etat et les collectivités locales pour la réalisation des nouvelles universités d'Ile-de-France n'entraîne pas dans les compétences de son département.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après midi, la commission a tout d'abord examiné les crédits de l'environnement pour 1992 sur le rapport pour avis de M. Hubert Martin.

M. Hubert Martin a indiqué que le budget de l'environnement atteindrait, en 1992, 1,443 milliards de francs, qu'il progresserait de 13,7 %, mais qu'à structures constantes, son augmentation devait être ramenée à 4 %.

La première priorité budgétaire, a-t-il poursuivi, est le renforcement des structures de l'environnement et des moyens en personnel à partir, d'une part, du transfert d'un certain nombre d'emplois du ministère de l'équipement (432) et du ministère de l'agriculture (334), et, d'autre part, du développement des établissements publics destinés à lutter contre les pollutions par la recherche et la prévention et à renforcer la capacité d'expertise de la France sur l'état de l'environnement : institut national de l'environnement industriel et des risques (I.N.E.I.R.I.S.) et agence de l'environnement et des économies d'énergie (A.D.E.N.), institut français de l'environnement (I.F.E.N.).

La deuxième priorité budgétaire est la protection de la nature avec, notamment, une augmentation substantielle des dotations d'investissement du conservatoire du littoral.

En revanche, a souligné le rapporteur pour le déplorer, la qualité de la vie fait figure de parent pauvre du projet de budget, comme dans la loi de finances pour 1991 : les crédits du fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) diminuent.

Puis il a insisté sur la protection du littoral, en procédant d'abord à un état des lieux.

La pression touristique et immobilière, mais aussi le développement économique et industriel de certains départements côtiers emportent une dégradation des sites jugée, dans certains cas, d'ores et déjà irréversible. La pression touristique a entraîné le "bétonnage" des sites et

une urbanisation sauvage qui, insidieusement, mais inexorablement, grignotent les côtes françaises.

Leur population décuplant deux mois par an, les communes littorales souffrent aussi du surdimensionnement de leurs infrastructures. Bien plus, tentés d'appuyer sur le tourisme le développement économique de leurs communes, les élus locaux, dont la responsabilité a été accrue par les lois de décentralisation, multiplient les aménagements pour répondre à la demande d'équipements de loisirs. On connaît aussi, a dit **M. Hubert Martin**, l'habileté des promoteurs pour imposer de telles opérations : il est proposé dans un premier temps d'installer un golf pour protéger un espace vert et, quelque temps plus tard, des équipements complémentaires, pour rendre l'opération rentable.

Cet état des lieux, a-t-il ensuite déclaré, montre qu'il est urgent d'agir, si l'on ne veut pas "tuer la poule aux oeufs d'or" en rappelant que l'expression était revenue souvent lors du colloque "Demain, quel littoral ?" organisé, au printemps dernier, par le conservatoire du littoral avec le soutien des ministères concernés (environnement, équipement, secrétariat d'Etat chargé de la mer).

Il a indiqué que la très nette diminution (- 35 % au cours des quatre dernières années) de la fréquentation touristique en Espagne incitait d'ailleurs à l'action et un récent sondage de la Sofres pour le magazine le Point à la méditation : 46 % des Français jugent leur littoral défigurés et lorsqu'on les interroge sur le littoral qu'ils souhaitent, 81 % demandent que la nature y soit préservée et 7 % seulement réclament des équipements touristiques et de nombreuses possibilités de résidences.

La protection des espaces littoraux étant une priorité réelle pour les Français, il convient, a dit **M. Hubert Martin**, de repenser en fonction de cette priorité l'aménagement et le développement économique des côtes françaises, ce qui suppose :

- de développer les moyens d'action du conservatoire du littoral et d'améliorer l'entretien des terrains acquis ;

- de parvenir à une meilleure maîtrise foncière, car il n'est ni possible, ni souhaitable, que l'Etat, par ses acquisitions, gèle tout le littoral français ;

- de mettre en oeuvre, en faveur de la protection du littoral, un certain nombre de mécanismes fiscaux correcteurs ou incitatifs.

Il a estimé que l'action du conservatoire du littoral, qui en quinze ans a fait l'acquisition, pour un coût total de 1,2 milliard de francs, de 36.000 hectares, devait être développée et favorisée d'abord par l'augmentation des dotations d'investissement.

Il a souligné que la décroissance des moyens budgétaires mis à la disposition du conservatoire, jointe à la hausse des prix sur le marché foncier, avait eu des effets négatifs pour la politique d'acquisition : aux efforts de la fin des années soixante-dix et du tout début des années quatre-vingt a succédé, année après année, les fléchissements des crédits, le plus souvent en francs constants. Il s'est félicité de l'inscription dans le projet de loi de finances pour 1992 d'un effort particulier en faveur de la politique foncière du conservatoire (ses subventions progressent de 30,4 % en autorisations de programme et de 20,5 % en crédits de paiement), mais aussi constaté qu'il s'agissait avant tout d'un rattrapage.

Il convient ensuite, a souligné le rapporteur, de permettre au conservatoire du littoral de bénéficier d'une procédure préalable prioritaire, pour l'acquisition des terrains appartenant à la marine nationale et dont elle n'a plus l'utilisation ; il faut aussi encourager les dons au conservatoire, par l'extension en leur faveur du système de la dation en paiement ; des adaptations législatives ou réglementaires enfin pourraient permettre à l'établissement de profiter du développement de politiques contractuelles de protection de la nature qui, si elles ne présentent pas la même garantie de pérennité que

l'acquisition, sont d'une mise en oeuvre plus souple, plus rapide et plus économique.

Reste, a déclaré **M. Hubert Martin**, qu'il ne suffit pas pour protéger le littoral d'acquérir des terrains et qu'il faut aussi les entretenir. Il a rappelé que le conservatoire du littoral confiait, par convention, la gestion des sites acquis aux collectivités locales ou à des associations de protection de l'environnement régies par la loi de 1901.

Or, a-t-il dit, les espaces acquis sont souvent situés sur des communes peu peuplées aux moyens limités et, si le conservatoire s'efforce d'obtenir la contribution des départements sur le produit de la taxe pour les espaces sensibles, force est de constater que les crédits de fonctionnement ne suffisent pas, loin de là, à entretenir correctement le patrimoine.

Il a déploré aussi que les effectifs du conservatoire (une trentaine de personnes toutes catégories confondues) soient restés quasiment stables depuis 1982. Ne pas permettre à l'établissement public de développer son assistance (et le projet de loi de finances pour 1992, a déclaré **M. Hubert Martin**, est à cet égard décevant puisque les crédits de fonctionnement du conservatoire n'augmentent que de 275.000 francs) entraînera les collectivités, suivant le cas : soit à renoncer à assumer la gestion des terrains, soit à conserver nominalement cette gestion, mais en la laissant dans un abandon de fait ou en l'assumant sans garantie de conformité avec les objectifs nationaux.

Puis le rapporteur a rappelé que la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral avait tenté de définir une politique cohérente et durable pour cet espace, autour des trois grands axes définis dans son intitulé même, mais que son intervention n'avait pas mis fin au mitage des côtes.

Il a indiqué qu'après que le Gouvernement eut annoncé, lors du Conseil des ministres du 5 juin, un renforcement des moyens de protection, une instruction

interministérielle était venue, le 22 octobre, inviter les préfets des départements côtiers à une "relecture de la loi littoral" : ce texte précise certaines notions de la loi de 1986 dont l'interprétation s'était souvent révélée délicate, rappelle les règles applicables en matière d'urbanisme et fait un certain nombre de recommandations sur la gestion du domaine public maritime, la justification des projets d'aménagement et la nécessité de développer une approche intercommunale.

**M. Hubert Martin** a insisté sur la nécessité de prévenir l'installation d'équipements surdimensionnés et sur le besoin, ressenti sur tout le littoral, de développer une approche intercommunale pour les projets d'aménagement. Il a estimé que tout projet structurant devait se décider à une échelle plus large que celle de la commune : il y va autant de la crédibilité et de la rentabilité financière des opérations que de la sauvegarde des sites. Il convient, a-t-il ajouté, que la réflexion soit conduite, dans le cadre du département, par la région qui a la responsabilité de la politique d'aménagement du territoire, du tourisme et du développement économique, et à laquelle le plan national pour l'environnement a souhaité en outre confier la politique du paysage.

Le rapporteur a enfin déclaré que la fiscalité pouvait et devait être mise au service de la protection du littoral.

Il est, tout d'abord, souhaitable, a-t-il dit, de redistribuer la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) que l'Etat verse aux communes touristiques afin que celles d'entre elles qui protègent la nature en reçoivent une meilleure part.

Cette réforme suppose de prendre en compte des critères environnementaux pour l'attribution des concours particuliers qui sont versés aux communes touristiques au sein de la D.G.F.

Il a ensuite proposé à la commission un amendement introduisant dans la loi de finances un article additionnel étendant le système de la dation en paiement des droits de

succession aux terrains dont la protection du littoral justifie la conservation en l'état, et prévoyant l'ouverture au public des terrains ainsi acquis.

Il a rappelé que la suggestion en avait été faite par le Sénat dès 1975, lors de la discussion de la loi créant le conservatoire, que la formule avait fait ses preuves dans le domaine de la protection du patrimoine artistique et qu'en Grande-Bretagne où elle existe, elle avait permis au National Trust, institution dont on s'est d'ailleurs inspiré pour créer le conservatoire du littoral, de posséder aujourd'hui quelque 810 kilomètres de côtes.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, **M. Hubert Martin** a suggéré de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement.

Suivant les **conclusions de son rapporteur**, la commission a adopté l'amendement et décidé, sous réserve de son adoption, de donner un avis favorable à l'adoption du budget de l'environnement pour 1992.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Albert Vecten** sur les crédits de l'enseignement agricole inscrits au projet de budget du ministère de l'agriculture et de la forêt.

En introduction à son propos, le rapporteur a noté que, sept ans après l'adoption des lois de 1984, l'élan qu'elles avaient imprimé d'une part à la modernisation de l'enseignement agricole public et, d'autre part, à la redéfinition des rapports entre l'Etat et l'enseignement agricole privé, semblait retomber.

Certes, au regard de l'évolution générale du budget de l'Etat et de celle - négative - du budget de l'agriculture, l'enseignement et la formation agricoles paraissent bien dotés, puisque les crédits, qui s'élèveront à 4,630 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, progressent de 6,7% par rapport à la loi de finances votée pour 1991.

Ils seront cependant insuffisants au regard des objectifs de parité fixés par les lois de 1984 (parité entre

l'enseignement agricole public et l'enseignement relevant de l'éducation nationale, parité entre enseignement agricole public et enseignement agricole privé), et des efforts nécessaires pour achever et réussir la rénovation de l'enseignement agricole.

En ce qui concerne l'enseignement public, les dépenses d'investissement (87 millions de francs en crédits de paiement) connaissent une très forte progression, en raison notamment de la construction d'un lycée agricole en Nouvelle Calédonie. Mais les dépenses ordinaires, qui représentent 2.518,5 millions de francs, et dont l'essentiel (90%) va aux dépenses en personnel, ne progressent que de 5,5%, et ne permettront pas les créations d'emplois d'enseignants que nécessiteraient la rénovation et la diversification des filières de formation, ni le rattrapage indispensable des effectifs de personnels non enseignants. **Le rapporteur** a en outre regretté le retard pris dans l'application des mesures de revalorisation de la situation des personnels.

En ce qui concerne l'enseignement privé, **M. Albert Vecten** s'est vivement inquiété de la non parution des textes réglementaires indispensables pour fixer le montant des aides à l'enseignement technique privé. Certaines des mesures relatives au montant des aides pour 1991 ne sont pas non plus intervenues, alors même que les crédits correspondants étaient inscrits au budget. Il est donc très difficile de savoir si les crédits prévus pour 1992 (1.451 millions de francs) seront suffisants. Ce qui est certain, c'est que leur progression générale (+ 4,5%) paraît faible, compte tenu des ajustements attendus. Les aides à l'investissement augmentent, de 3 à 6 millions de francs en crédits de paiement, mais leur montant reste sans proportion avec les besoins. Quant à l'enseignement supérieur privé, le montant des aides au fonctionnement passe de 55 à 61 millions de francs, mais, compte tenu de l'évolution des effectifs, le montant de l'aide à l'étudiant continuera de baisser en valeur réelle ; les aides aux

investissements demeurent, comme dans l'enseignement technique, symboliques (2 millions de francs).

Analysant les autres catégories de dépenses, le **rapporteur** a noté que les crédits de bourses permettraient le maintien de la parité avec les bourses de l'éducation nationale ; il a jugé paradoxale, au moment où l'on se préoccupe de la revitalisation de l'espace rural, la baisse de 15% des crédits consacrés à l'animation rurale.

Rappelant que d'importants efforts devaient encore être consentis pour parachever la modernisation de l'enseignement agricole, et en particulier pour créer les formations nouvelles correspondant aux exigences de l'aménagement rural, **M. Albert Vecten** a notamment insisté sur les enjeux, dans l'enseignement technique, de l'application dans l'enseignement agricole du plan de rénovation des lycées et, dans l'enseignement supérieur, du développement des formations d'ingénieurs et de la constitution de "pôles d'excellence" associant les établissements d'enseignement et de recherche.

En conclusion, le **rapporteur** a regretté qu'en dépit des apparences, le budget de l'enseignement agricole s'analyse comme "un budget de stagnation, et donc de recul", et a proposé à la commission de donner un avis défavorable à son adoption.

Un débat s'est alors engagé.

**M. Michel Miroudot** a dit son accord avec l'exposé présenté par le rapporteur.

**Le président Maurice Schumann** a regretté que les engagements pris l'an dernier pour relever les aides accordées aux établissements privés n'aient pas été tenus, alors que l'enseignement privé accueille davantage d'élèves que l'enseignement agricole public.

S'associant à ces propos, **M. François Lesein** a souligné le risque de fermeture de certains établissements, qui créerait des situations dramatiques car leurs élèves ne pourraient pas trouver de place ailleurs.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur, a décidé de donner un **avis défavorable à l'adoption des crédits pour 1992 de l'enseignement agricole.**

La commission a enfin examiné, sur le **rapport pour avis de M. François Lesein, le projet de budget de la jeunesse et des sports.**

Le rapporteur pour avis a indiqué que la progression du budget de la jeunesse et des sports serait de 10,13 % par rapport à 1991 : il s'élèvera en 1992 à 2.836 millions de francs. Il a rappelé cependant que dans le cadre des mesures de régulation budgétaire, un crédit de 90 millions avait été annulé en 1991.

Les moyens des services augmentent de 1,4 %. En revanche, les crédits d'interventions publiques (titre IV) progressent de 27,6 % avec une progression légèrement plus forte pour les sports (+ 30,9 %) que pour la jeunesse (+ 25,2 %).

Les subventions d'équipements aux collectivités locales augmentent de 30 % en crédits de paiement après avoir diminué de 45 % en 1991 et 22 % en 1990. Les autorisations de programme, quant à elles, régressent de près de 50 %, ce qui est inquiétant pour l'avenir.

Par ailleurs, les prévisions de recettes du fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.) sont maintenues à 830 millions et celles du fonds national pour le développement de la vie associative (F.N.D.V.A.) progressent de 4,3 %.

Présentant ensuite les principaux aspects du budget de la jeunesse et des sports, **M. François Lesein** a noté l'effort fait en faveur de l'insertion sociale des jeunes.

En ce qui concerne les mesures en faveur de la jeunesse, trois actions bénéficieront de mesures nouvelles. Le développement des centres d'information jeunesse, auxquels 13,8 millions de mesures nouvelles sont affectés, favorisera la diffusion de l'information. L'aide à l'initiative des jeunes bénéficiera d'un soutien massif de la part du

ministère, puisque 90 millions de francs de mesures nouvelles lui sont consacrés. Enfin, la politique d'aménagement du temps de l'enfant (A.R.V.E.) est poursuivie, et bénéficie de 21 millions de francs de mesures nouvelles. Pour 1991/1992, l'objectif est de porter à 2,2 millions le nombre des enfants bénéficiaires. **M. François Lesein** s'est félicité qu'en 1992 le F.N.D.S., qui n'a pas vocation à le faire, ne doive plus contribuer au financement de l'A.R.V.E., celui-ci étant assuré en totalité par le budget de la jeunesse et des sports.

Le rapporteur pour avis a souligné que le monde associatif ne bénéficie pas de mesures nouvelles. Il a regretté que le nombre de postes du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) ne soit pas augmenté et que le taux de participation soit maintenu à 43.000 francs par poste.

Abordant ensuite les mesures en faveur du sport, **M. François Lesein** a rappelé que 1992 sera une année olympique. La préparation des athlètes de haut niveau constitue donc une priorité, et 50 millions de mesures nouvelles y sont consacrées.

L'opération "équipements de proximité", mise en place pendant l'été 1991 se poursuit en 1992. Il s'agit d'implanter, avant la fin 1992, 1.000 équipements sportifs dans les quartiers urbains classés "développement social des quartiers" (D.S.Q) par le ministère de la ville et dans les zones rurales sous équipées : 531 projets ont été réalisés en 1991.

Le rapporteur pour avis a souligné que cette opération, qui bénéficie de 85 millions de mesures nouvelles au titre du sport, concerne essentiellement l'insertion sociale des jeunes.

Les petits clubs vont bénéficier de 44 millions de mesures nouvelles afin de développer et d'adapter la pratique sportive au plus grand nombre et d'accueillir les jeunes en difficulté.

**M. François Lesein** a remarqué à cet égard la part importante prise par le ministère de la jeunesse et des sports dans le financement de la politique de la ville à laquelle 165 millions de francs seront consacrés en 1992. Hors jeux olympiques, toutes les mesures nouvelles affectées au chapitre «sport» s'inscrivent davantage dans le cadre de la participation du ministère de la jeunesse et des sports à la politique de la ville qu'au développement de la pratique sportive elle-même.

Le rapporteur a souligné que l'examen du statut fiscal et social des athlètes de haut niveau était relancé. Le dispositif d'aides à ces sportifs est reconduit pour 1992.

En matière de lutte contre le dopage, il a rappelé que le décret relatif aux dispositions que les fédérations sportives doivent intégrer dans leur règlement n'est pas paru, et que la loi n° 89-432 relative à la prévention et la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion de compétitions et manifestations sportives n'est toujours pas applicable dans son ensemble. Le laboratoire national de dépistage du dopage doit réaliser 9.000 contrôles en 1992 contre 8.000 en 1991 : le rapporteur pour avis a estimé insuffisant cet effort en année olympique, et a rappelé que l'objectif est de parvenir à 14.000 contrôles annuels en 1994.

Enfin **M. François Lesein** a souligné la situation préoccupante du F.N.D.S.. La baisse des recettes se poursuit, les estimations de ressources n'atteignent que 620 millions de francs pour 1991, au lieu des 830 millions prévus par la loi de finances. La prévision pour 1992 (830 millions de francs) est vraisemblablement tout aussi surévaluée.

Le rapporteur a précisé que la part, reversée au sport, des recettes de la société "française des jeux" qui gère l'ensemble des jeux de hasard, ne représente qu'environ le dixième de la part qui revient à l'Etat.

Il a estimé qu'une réflexion d'ensemble sur ce mode de financement du F.N.D.S. s'imposait.

**M. François Lesein** s'est également inquiété de la baisse continue des crédits d'équipements, la hausse des subventions d'équipements aux collectivités locales étant due uniquement au financement de l'opération "équipements sportifs de proximité".

En conclusion, le rapporteur pour avis a souligné qu'il ne semblait pas possible de porter un avis positif sur le budget si le problème des ressources du F.N.D.S. n'était pas réglé, et il a annoncé son intention de demander au ministre de réunir, avant l'examen du collectif par le Parlement, toutes les parties intéressées, pour trouver une solution à ce problème.

Un débat a suivi :

**M. Michel Miroudot** a interrogé le rapporteur sur le montant des dépenses consacrées à la lutte contre le dopage.

**M. Albert Vecten** a souligné le rôle important des bénévoles dans les sociétés sportives et l'absence d'aide financière à ces sociétés locales. Il a regretté le manque de transparence des aides attribuées au titre de la politique de la ville.

**M. Maurice Schumann, président**, a souligné qu'il n'était pas possible actuellement d'avoir la moindre assurance quant au montant des ressources du F.N.D.S. pour 1992.

En conclusion de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du budget de la jeunesse et des sports pour 1992, sous réserve de la tenue, avant le vote du collectif budgétaire, d'une concertation avec l'ensemble des parties concernées sur le financement du F.N.D.S.

**Mercredi 13 novembre 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de**

### **M. Paul Séramy sur les crédits d'enseignement scolaire pour 1992.**

Le rapporteur pour avis a en premier lieu constaté l'essoufflement de la progression des crédits de l'enseignement scolaire, qui devraient augmenter de 4,7 % par rapport à 1991, soit un taux très inférieur à ceux constatés lors des trois précédents exercices, et indiqué que ce ralentissement, qui s'explique sans doute par la contrainte budgétaire globale, rend d'autant plus nécessaire une mutation qualitative de l'éducation nationale.

Il a ensuite commenté la nette diminution des créations d'emplois d'enseignants : dans l'enseignement primaire, les 100 créations d'emploi inscrites au budget ne permettront pas d'enrayer la tendance à la fermeture de classes en milieu rural ; aucune création d'emploi n'est en outre annoncée pour les collèges alors qu'ils doivent accueillir 55.000 élèves de plus à la rentrée prochaine. Enfin, 3.500 emplois sont prévus pour les lycées, en dépit de la scolarisation des effectifs, afin de permettre la mise en place des "modules" de soutien prévus par la réforme des lycées.

En ce qui concerne les personnels non enseignants et les emplois de surveillance, les créations d'emplois prévues en 1992 sont satisfaisantes (presque un millier) mais elles ne permettent pas de rattraper les taux d'encadrement atteints en 1985 et **M. Paul Séramy** a souligné que cette diminution de la présence des adultes dans les établissements constituait une des principales sources de dégradation de la qualité de la vie scolaire.

Simultanément, l'effort des collectivités locales pour rénover et étoffer le parc d'établissements du second degré est toujours aussi mal compensé. Les dotations d'équipement (inscrites au budget du ministère de l'intérieur) n'augmentent que de 4,4 % et ne financent que le sixième des dépenses d'investissement des collectivités locales pour les collèges et les lycées.

L'essoufflement de la progression des crédits, a indiqué le rapporteur pour avis, n'est malheureusement pas contrebalancée par une stratégie de nature à remédier à la crise du système éducatif ni à en exploiter les gisements de productivité.

Face à la crise de recrutement des enseignants, les solutions proposées paraissent inadéquates. Tout d'abord, la revalorisation de la condition enseignante s'est traduite par un "saupoudrage" excessif des crédits et n'a eu que des effets limités faute d'une concentration suffisante de l'effort budgétaire sur la valorisation des postes difficiles. Ensuite, la généralisation trop hâtive des instituts de formation des maîtres, qui s'accompagne de l'introduction d'une épreuve professionnelle à fort coefficient dans les concours du certificat d'aptitude au professorat du second degré (C.A.P.E.S.), soulève une inquiétude générale relative au caractère trop didactique et trop peu disciplinaire de la formation qui sera dispensée aux maîtres -inquiétude d'autant plus vive que les rapports d'inspections établissant le bilan de l'expérimentation des I.U.F.M. n'ont pas été divulgués.

Le rapporteur a estimé que pour combattre cette crise de recrutement, il convenait en premier lieu de programmer les recrutements comme le prévoit la loi d'orientation, non seulement pour éviter les brusques "coups d'accordéon" dans le nombre de postes offerts aux concours de recrutement, mais également pour faciliter la gestion prévisionnelle des collectivités locales en matière d'investissement, et, en second lieu, de gérer de façon moins anonyme la ressource humaine notamment pour éviter que la première affectation des jeunes enseignants soit vécue comme un traumatisme.

De ce point de vue, la déconcentration de la gestion des professeurs certifiés, qui a été annoncée, doit être approuvée à condition que les transferts d'attributions soient accompagnés d'un transfert de moyens en personnel de l'administration centrale vers les services déconcentrés.

Evoquant les orientations pédagogiques de la politique de l'éducation, **M. Paul Séramy** a souligné :

- que, globalement, elles manquaient de cohérence, ce qui provient essentiellement du fait que le maillon le plus faible de la chaîne éducative - le collège - est celui qu'il est prévu de réformer en dernier alors que c'est là que doit être traité le problème fondamental de l'orientation et de l'information des élèves si l'on veut infléchir la tendance à la désaffection pour l'enseignement professionnel et technologique ;

- et que, dans leur détail, elles traduisaient un trop grand éloignement du réel : la réforme des cycles dans le primaire est en effet floue dans ses modalités autant que préjudiciable au maintien des classes en zone rurale ; la rénovation des lycées, bien qu'elle procède également de bonnes intentions, laisse en suspens des problèmes fondamentaux, tels l'organisation du baccalauréat et la réforme des programmes.

Puis, **M. Paul Séramy** a indiqué que malgré une augmentation de 5,6 % des crédits consacrés à l'enseignement privé, les difficultés en matière de fonctionnement et d'investissement des établissements privés étaient insuffisamment prises en considération par le Gouvernement, alors que l'enseignement privé joue un rôle de rattrapage des défaillances de l'enseignement public -rôle particulièrement bénéfique aux enfants issus de couche modeste.

Par ailleurs, il a noté que la publication d'un volumineux rapport sur les enseignements artistiques ne masquait pas la persistance de nombreuses heures non assurées, et que l'utilisation pédagogique des techniques audiovisuelles ne faisait l'objet d'aucune stratégie encore bien déterminée.

Concluant que la structure actuelle de l'éducation nationale ne permet pas d'exploiter les gisements de productivité qui existent dans les établissements ni de valoriser les initiatives, et que la logique de l'autonomie et

des projets d'établissement est incompatible avec le degré actuel de centralisation, **M. Paul Séramy** a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement scolaire.

Un débat a suivi.

**M. Michel Miroudot**, s'associant au propos du rapporteur, a insisté sur la nécessité de lutter contre les fermetures de classes, qui contribuent à la désertification des zones rurales.

**M. Roger Quilliot**, soulignant que la résistance aux mesures de déconcentration était un phénomène généralement observé dans les grandes administrations, a remarqué que l'esprit traditionnellement individualiste des enseignants pouvait constituer une source de difficultés pour la politique des projets d'établissement ; il a jugé paradoxal le recul de l'enseignement technique alors que des débouchés professionnels existent, et a insisté sur la nécessité de développer l'information des élèves sur les métiers.

Il a par ailleurs souhaité que la formation des maîtres trouve un équilibre entre l'excès de didactique qui a été un facteur d'échec aux Etats-Unis et l'absence quasi totale de formation pédagogique des enseignants du second degré qui a longtemps été de règle en France. Il a enfin relativisé le caractère «traumatisant» de l'affectation des jeunes enseignants dans des académies éloignées de leur région d'origine.

**Le président Maurice Schumann** a remarqué que les mécanismes financiers mis en place au titre du plan d'urgence en faveur des lycées ne permettaient pas aux régions de bénéficier du remboursement de la T.V.A. sur leurs dépenses d'investissement. Il a ensuite noté que les organisations syndicales concluaient de façon unanime à l'absence de réussite de l'expérimentation des I.U.F.M., et a enfin fait observer qu'une première affectation difficile ou peu conforme à la formation qu'ils avaient reçue

pouvait conduire de jeunes enseignants à renoncer à leur vocation.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la section scolaire du budget de l'éducation nationale.

La commission a ensuite examiné les crédits de l'enseignement technique sur le rapport pour avis de M. Gérard Delfau.

M. Gérard Delfau a indiqué qu'en dépit d'une progression (+ 5,3 %) inférieure à celle de l'an dernier, les crédits de l'enseignement technique continuaient à bénéficier d'une réelle priorité, dans le prolongement de l'effort budgétaire accompli pendant la période d'application de la loi-programme. Il a ensuite présenté les principales mesures du budget, qui visent d'une part à consolider les acquis de l'enseignement technique et, d'autre part, à mettre en oeuvre le plan de généralisation de l'alternance sous statut scolaire ou sous contrat de travail.

Le rapporteur pour avis a ensuite montré que cette progression continue des crédits s'était accompagnée d'une évolution préoccupante des effectifs de l'enseignement technique. En schématisant, les lycées ont vu entre 1985 et 1990 le nombre de leurs élèves augmenter de 30 % dans les filières générales, de 15 % dans les filières technologiques et régresser légèrement dans la filière professionnelle au sens large. Dans le même temps, le nombre d'apprentis a connu une stabilisation sur longue période et un fléchissement l'an dernier, imputable non seulement à des raisons démographiques mais aussi à la concurrence des contrats de qualification qui offrent des conditions financières plus attractives aux jeunes en formation. En revanche, les effectifs des sections de techniciens supérieurs ont augmenté de 50 % depuis 1985, ces chiffres incluant certaines S.T.S. privées dont la qualité est insuffisante.

M. Gérard Delfau commentant les orientations du Gouvernement destinées à infléchir cette situation a rappelé que l'enseignement technique avait connu depuis plusieurs années des changements de grande amplitude en matière de rapprochement entre l'éducation et l'économie et de rénovation des diplômes. Afin de parfaire ces évolutions, il a jugé indispensable d'une part, de renforcer le rôle des branches professionnelles et de prévoir la participation des élus locaux au sein des commissions professionnelles consultatives, et, d'autre part, de réaffirmer l'importance du maintien et de la rénovation du certificat d'aptitude professionnelle qui correspond aujourd'hui à 7 millions d'emplois.

Puis il a rappelé qu'ont été annoncés au cours de l'année 1991 :

- la rénovation des lycées qui vise à lutter contre la hiérarchisation des filières et comporte des mesures qui vont largement bénéficier à l'enseignement technique, comme l'allègement des horaires et l'organisation de modules de soutien ;

- et le plan de généralisation de l'alternance qui, sur la base du rapport de M. Xavier Greffe, a pour objectif l'accroissement d'au moins 400.000 d'ici cinq ans du nombre de jeunes entrant dans une formation en alternance sous statut scolaire, par la voie de l'apprentissage ou sous statut de stagiaire de la formation professionnelle.

Dans le droit fil des efforts accomplis depuis plusieurs années et conformément au plan de développement de l'alternance, le rapporteur pour avis a préconisé un certain nombre de mesures articulées autour de trois idées majeures :

- une globalisation de l'effort de formation en alternance qui doit se développer dans toutes ses composantes,

- une programmation des moyens consacrés à l'enseignement technique sans nécessairement recourir à nouveau à la procédure législative,

- une «territorialisation», enfin, de l'effort de formation, par la mise en place à l'échelon des bassins d'emplois de «conseils locaux de la formation et de l'emploi», instances de concertation tripartites, réunissant des élus locaux et des représentants des entreprises et des établissements d'enseignement, chargées d'établir un bilan de l'offre de formation et des besoins économiques locaux.

**Le rapporteur pour avis a ensuite présenté à la commission trois séries de mesures destinées à progresser dans la voie de l'alternance à la française. Il a tout d'abord préconisé, en faveur des jeunes en formation :**

- une augmentation des bourses de l'enseignement technique et de la rémunération des apprentis dans un souci d'homogénéisation avec les conditions financières offertes par les contrats de qualification ;

- une série de mesures visant à promouvoir une information complète et objective des familles sur la réalité des métiers -en recourant notamment aux moyens audiovisuels- afin d'éclairer les choix d'orientation.

Il a ensuite proposé, pour l'amélioration du potentiel de formateurs :

- en matière de prérecrutement, de doubler le nombre d'allocations pour les élèves-professeurs des I.U.F.M. qui se destinent à l'enseignement technique, de mieux utiliser le vivier de candidats titulaires d'un diplôme universitaire de technologie (D.U.T.) ou d'un brevet de technicien supérieur (B.T.S.) par l'aménagement de passerelles vers les carrières de l'enseignement et, enfin, de mieux valoriser et de mieux valider l'expérience professionnelle de certains candidats issus de l'artisanat ou de l'industrie et qui souhaitent se présenter aux concours de professeur de lycée professionnel ;

- en matière de formation des enseignants du technique, l'accomplissement d'un stage long (au moins trois mois) en entreprise au cours du cursus en I.U.F.M. ; la mise en place d'un statut de professeur associé du secondaire inspiré de celui qui existe dans l'enseignement supérieur pour permettre l'appel à des intervenants issus des entreprises ; une meilleure gestion de la ressource humaine par l'éducation nationale en prévoyant notamment des mesures expérimentales de recrutement des enseignants «sur profil» par les établissements ; l'accélération de l'accès des professeurs de lycées professionnels du premier grade au deuxième grade, et la normalisation de la situation des personnels des centres de formation d'apprentis.

En ce qui concerne les structures d'accueil de l'alternance et de l'enseignement technique, il a enfin proposé :

- de réexaminer la priorité accordée à la polyvalence des établissements. En effet, pour affirmer l'identité de la voie professionnelle, comme pour faciliter l'unité de gestion, la spécificité des lycées professionnels doit être maintenue ;

- de limiter la taille des établissements à des dimensions optimales (800 à 1.500 élèves) ;

- de favoriser la redéfinition du statut des centres de formation d'apprentis pour permettre une meilleure implication des entreprises ;

- d'organiser les établissements en réseaux à l'intérieur des bassins d'emploi, cette mesure se combinant avec la création de conseils locaux de la formation et de l'emploi.

**M. Gérard Delfau** a enfin proposé d'expérimenter une déconcentration hardie des dotations financières au niveau des bassins d'établissements et a conclu que l'éducation, tout en restant nationale, devait se «territorialiser».

L'exposé du rapporteur pour avis a été suivi d'un débat.

**Mme Danielle Bidard-Reydet**, après avoir souligné l'intérêt et la globalité de l'analyse du rapporteur pour avis, a rappelé que des mesures d'incitation financière en faveur de l'enseignement technique avaient été déjà proposées à plusieurs reprises par le passé sans succès.

**M. Paul Séramy** a manifesté son accord avec le diagnostic et les propositions du rapporteur pour avis en remarquant que l'intérêt même de ces dernières prouvait l'insuffisance de l'effort budgétaire et des orientations du Gouvernement en matière d'enseignement technique.

**M. Michel Miroudot** s'est associé à ce propos en s'inquiétant de la situation périlleuse dans laquelle se trouve l'enseignement professionnel.

**M. Marcel Lucotte** a indiqué que la situation de l'enseignement technique constituait un des échecs les plus graves du système éducatif, et qu'elle justifiait la condamnation de l'action du Gouvernement par un vote, qui ne peut être qu'unique, de rejet des crédits de la section scolaire.

**Le président Maurice Schumann** a souligné l'intérêt et la qualité de l'exposé du rapporteur, et s'est déclaré favorable à la généralisation de l'alternance sous toutes ses formes.

**M. Gérard Delfau**, répondant aux divers intervenants, s'est dit convaincu que l'action du Gouvernement en faveur de l'enseignement technique et de l'alternance correspondait à l'accélération d'un mouvement déjà ancien qui remonte au moins à l'adoption de la loi-programme de 1985 sur l'enseignement technique.

Il a en conséquence proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de l'enseignement technique.

La commission n'a pas suivi cette proposition et a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technique.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Camoin sur les crédits de l'enseignement supérieur pour 1992.

En introduction à son propos, M. Jean-Pierre Camoin a souligné l'ambivalence du projet de budget pour 1992 qui affiche une bonne progression des crédits de l'enseignement supérieur, mais qui suppose une participation financière massive des collectivités locales au financement des constructions universitaires.

Pour 1992, les crédits de l'enseignement supérieur affichent une bonne progression, (+ 12,9 % à structures constantes), mais le niveau des dépenses reste faible, (36 milliards, soit moins de 0,5 % du P.I.B.) et il ne s'agit que d'un effort de rattrapage insuffisant puisque, d'après les comptes de l'éducation, la dépense par étudiant inscrit à l'université a diminué entre 1988 et 1990.

Le projet de budget prévoit la création de 2.300 emplois à la rentrée 1992 ; sur ce total, plus du tiers sont des emplois destinés à des enseignants du second degré. Même si cette «secondarisation» comporte des avantages, il reste toutefois nécessaire d'étudier les incidences de ce prélèvement d'une partie du potentiel d'enseignants du second degré sur l'équilibre à la fois de l'enseignement supérieur et du secondaire. Ces créations d'emplois sont complétées par l'ouverture de crédits permettant de recruter l'équivalent de 400 professeurs associés à temps plein -c'est-à-dire des personnalités issues du monde professionnel-.

Visant en priorité à faire face à l'afflux des bacheliers en premier cycle, le projet de budget a tendance à opérer des sacrifices en matière d'études longues et de recherche, dont les crédits n'augmentent que de 5 % en autorisations de programme.

En outre, a-t-il souligné, la place accordée à l'enseignement supérieur privé est tout à fait insuffisante : l'enseignement supérieur privé rassemble 4 % des effectifs d'étudiants et diplôme un ingénieur sur 4 en France ; or le projet de budget lui alloue 140 millions de subventions, soit 4 millièmes des crédits de l'enseignement supérieur avec une progression nulle des crédits par rapport à 1991. Il a regretté, à ce propos, le retard dans le versement des subventions prévues au budget précédent.

**M. Jean-Pierre Camoin** a ensuite indiqué que le budget de l'enseignement supérieur pour 1992, à lui seul incapable de faire face aux besoins de l'enseignement supérieur de masse, supposait une participation très importante des collectivités locales au financement du plan de développement des constructions universitaires.

Personne, à l'heure actuelle, ne peut chiffrer exactement le montant de cette participation financière, initialement estimée par le plan gouvernemental de développement des constructions universitaires à environ 7 milliards de francs, mais qui pourrait se révéler bien supérieure.

**M. Jean-Pierre Camoin** s'est demandé si l'Etat pouvait rester véritablement maître de l'élaboration de la carte universitaire avec une participation financière à peine majoritaire, si les régions les plus démunies allaient bénéficier de réelles mesures de rééquilibrage et si l'Etat ne poussait pas les collectivités locales au surendettement.

Puis le rapporteur pour avis a commenté les principales orientations de la politique suivie par le Gouvernement :

- s'agissant du plan social étudiant, il a expliqué les difficultés de mise en place du système de prêt d'études notamment par l'extrême complexité des procédures définies par l'éducation nationale, et estimé paradoxal qu'en fin de compte ces prêts à vocation sociale soient dispensés à des taux supérieurs à ceux de prêts étudiants d'ores et déjà accessibles sur le marché ;

- il a ensuite indiqué que la création des instituts universitaires professionnalisés, destinés à former des ingénieurs-maîtres en 4 ans, soulevait indirectement la question de la compatibilité des structures universitaires actuelles avec un mouvement de professionnalisation des études et a redouté que la création à bac + 4 du diplôme d'ingénieur-maître ne soit destinée à créer un effet d'entraînement ayant pour but ultime la réduction des classes préparatoires aux grandes écoles d'ingénieurs à un an. Sur ce point, le rapporteur a jugé indispensable de préserver le système actuel de formation des ingénieurs à bac + 5 par les grandes écoles, qui constitue une des plus grandes réussites de notre enseignement supérieur.

Puis il a manifesté la crainte de voir la formation des maîtres, en particulier des maîtres du second degré, devenir trop didactique et insuffisamment universitaire au moment précis où les résultats des concours de recrutement démontrent que les connaissances disciplinaires des candidats sont insuffisantes. Il a en conséquence, et compte tenu du maintien de certaines préparations traditionnelles aux concours du C.A.P.E.S., évoqué la possibilité de retarder la généralisation des I.U.F.M..

Sur le traitement de l'échec d'étudiants en premier cycle, qui est la question clé de l'avenir de l'enseignement supérieur, il a rappelé que des mesures séduisantes avaient été annoncées, telles le tutorat et la validation d'acquis partiels, mais que la mise en oeuvre concrète de ces mesures par les établissements risquait d'être extrêmement délicate.

Enfin, il a souligné l'insuffisance des mesures prises en faveur de la mobilisation du potentiel de formation continue par les universités alors que, selon toute vraisemblance, la formation permanente est le phénomène qui dominera le monde de l'éducation au cours du siècle prochain.

Il a, en conclusion, proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Roger Quilliot** a souligné le caractère à la fois ancien et inévitable de la «secondarisation» des personnels enseignants du supérieur chaque fois qu'il faut accueillir un afflux important d'étudiants.

Il a également rappelé que la participation des collectivités locales au financement des constructions universitaires constituait une pratique ancienne, et cité à cet égard l'exemple de Clermont-Ferrand.

**Le président Maurice Schumann** s'est associé aux propos du rapporteur sur les retards de versement des subventions aux établissements d'enseignement supérieur privés, qui créent à ces derniers des difficultés financières graves, et s'est élevé contre les menaces qui semblent peser actuellement sur les grandes écoles.

En réponse aux divers intervenants, **M. Jean-Pierre Camoin** a tout d'abord jugé nécessaire que le Gouvernement précise sa doctrine en matière de recours aux personnels du second degré dans l'enseignement supérieur, car il s'était précédemment élevé contre la «secondarisation» de cet enseignement. Il a ensuite constaté que le principe de la participation des collectivités locales au financement des constructions universitaires était contraire à la répartition législative des compétences, et que le montant élevé de cette participation risquait de provoquer des inégalités entre les régions.

A l'issue de ce débat, suivant les conclusions de son rapporteur, **la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1992.**

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord examiné le rapport de **M. Jacques Carat, rapporteur pour avis, relatif aux crédits du cinéma et du théâtre dramatique inscrits**

**au projet de loi de finances pour 1992, présenté par le président Maurice Schumann, en remplacement du rapporteur, empêché.**

En ce qui concerne le cinéma, le président a tout d'abord indiqué que la fréquentation des salles avait connu une forte régression au cours de la dernière décennie, passant de 200 millions de spectateurs en 1982 à 121 millions d'entrées en 1989, niveau auquel elle s'est stabilisée depuis. Il a indiqué, en conséquence, que les dispositions du projet de loi de finances pour 1992 relatives au secteur cinématographique devaient être appréciées à l'aune de leur incidence sur la reprise de la fréquentation.

Le président a indiqué que la progression des crédits du cinéma inscrits au budget de l'Etat serait affectée en priorité au renforcement du soutien sélectif accordé aux cinématographies étrangères, de l'Europe de l'Est ou d'Afrique en particulier, et à l'accroissement des moyens de fonctionnement et d'équipement destinés à la restauration et à la conservation du patrimoine cinématographique.

Il a observé que ces actions, fort louables par ailleurs, n'auraient aucune influence sur la fréquentation des salles.

**M. Maurice Schumann, président** a néanmoins souligné que l'essentiel des aides publiques au cinéma transitait par le compte de soutien de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels et que les ressources de la section cinéma connaîtraient, en 1992, une légère progression, passant de 874 millions de francs à 880,2 millions de francs. Leur évolution ne permettra pas cependant au centre national du cinéma d'accroître de manière significative les aides automatiques distribuées aux producteurs et aux distributeurs de films ainsi qu'aux exploitants de salles, qui représentent les trois quarts des emplois des crédits compte de soutien, ou aux aides sélectives.

C'est la raison pour laquelle, a poursuivi le président, M. Jacques Carat a été conduit à proposer à la commission de formuler deux recommandations à l'attention du Gouvernement. La première tend à permettre aux collectivités territoriales d'intervenir directement pour soutenir les exploitations cinématographiques déficitaires par l'octroi d'une subvention d'équilibre. Le président a souligné que cette proposition pouvait se justifier en dépit du transfert de charge qu'elle semblait organiser, parce qu'il était paradoxalement plus facile aujourd'hui à une collectivité locale de reprendre la gestion d'une salle de cinéma défailante plutôt que de soutenir efficacement son exploitation par un professionnel. La deuxième recommandation consiste à étendre aux oeuvres de fiction audiovisuelle la compétence de la commission de classification des films de long métrage, afin de renforcer le dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse mis en place par le conseil supérieur de l'audiovisuel pour la diffusion sur le petit écran des films interdits respectivement aux enfants de moins de 12 ans et aux jeunes de moins de 16 ans.

En ce qui concerne le théâtre dramatique, le président a indiqué que le rapporteur pour avis avait noté une amélioration de la situation financière du secteur public dramatique, et qu'il souhaitait interroger le ministre sur la nature des mesures arrêtées dans le cadre des plans de redressement du théâtre national de Chaillot et des neuf centres dramatiques nationaux et établissements assimilés dont la gestion restait déficitaire. Il a observé que le soutien accordé par l'Etat au secteur public dramatique serait quasiment reconduit en 1992, puisque les subventions d'exploitation accordées aux théâtres nationaux dramatiques progresseront de 4% en francs courants et que les crédits accordés aux centres dramatiques nationaux et aux "scènes nationales", qui regroupent les maisons de la culture et les centres d'action culturelle augmenteront de 2,8%.

**Le président** a ensuite souligné que l'intervention de l'Etat dans le secteur dramatique tendait également à favoriser la vitalité de la création. Il a précisé que plusieurs actions concouraient à la réalisation de cet objectif. L'aide aux compagnies indépendantes a permis de conventionner 159 d'entre elles en 1991 et 400 autres ont été soutenues sur les enveloppes déconcentrées à l'échelle régionale. La progression de cette aide permettra, en 1992, d'encourager en priorité l'implantation des compagnies en province et l'activité des troupes professionnelles qui participent à l'encadrement de comédiens amateurs.

Il a précisé que le soutien accordé par l'Etat au théâtre privé, versé sous la forme d'une subvention au fonds de soutien pour le théâtre privé géré par les professionnels, atteint, depuis 1990, 21,5 millions de francs. Il a observé que la progression modérée de cette subvention en 1992 ne permettrait pas aux théâtres privés de surmonter les difficultés d'exploitation croissantes qu'ils rencontrent notamment en raison de l'incidence des mesures de dé plafonnement des cotisations familiales adoptées en 1988.

Il a rappelé que la commission avait, à l'initiative de son rapporteur pour avis, proposé au Sénat d'étendre aux 200 premières représentations d'un spectacle le bénéfice du taux minoré de T.V.A. dont il bénéficie actuellement pour les 140 premières représentations, mais qu'elle s'était heurtée au refus du ministre du budget.

Le président a enfin indiqué que l'aide à l'écriture accordée aux auteurs d'art dramatique ou l'encouragement à la création dramatique, destiné à soutenir l'exploitation de nouvelles oeuvres d'auteurs français ou la première adaptation en langue française d'oeuvres d'auteurs étrangers, favorisaient également la découverte de nouveaux talents.

**Le président** a conclu son exposé en indiquant que M. Jacques Carat, rapporteur pour avis, demandait à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des

crédits du cinéma et du théâtre dramatique inscrits au projet de loi de finances pour 1992.

Un débat a suivi.

**M. Roger Boileau** a dénoncé l'absence presque généralisée du remboursement des «avances sur recettes» consenties aux producteurs de films de long métrage. Il a estimé que ses critères d'attribution, qui en faisaient une aide à l'oeuvre cinématographique plutôt qu'à son producteur, ne contribuaient pas à responsabiliser cette profession et à la rendre attentive aux goûts du public. Il a souhaité en conséquence que les modalités d'octroi de cette aide soient réformées afin de subordonner son bénéfice au remboursement préalable\*des avances dont le producteur aurait pu précédemment disposer pour le financement d'un autre film.

**M. Ambroise Dupont** a craint que l'octroi aux collectivités territoriales de la faculté de subventionner les salles de cinéma déficitaires ne les mette en situation délicate et ne les contraigne à apporter des aides automatiques aux salles de cinéma.

**M. Maurice Schumann, président,** a répondu aux intervenants.

Il a indiqué que la proposition du rapporteur pour avis sur l'aide aux salles de cinéma visait à éviter que de trop nombreuses collectivités territoriales ne soient contraintes à reprendre la gestion de salles de cinéma en raison de la défaillance de l'initiative privée.

Il a rappelé que le rapporteur pour avis était favorable au maintien de l'avance sur recettes qui contribuerait à favoriser la création et la découverte de nouveaux talents. Il a indiqué que ce dispositif lui paraissait moins critiquable que l'encouragement à la création par les industriels ou les banques d'un "club d'investisseurs" destiné à soutenir la production de films coûteux et qui avait, le plus souvent, bénéficié à des films dont le financement aurait été de toute façon assuré sans difficulté.

Puis la commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a **donné un avis favorable aux crédits du cinéma et du théâtre dramatique inscrits au projet de loi de finances pour 1992.**

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis, les crédits de la culture** inscrits au projet de loi de finances pour 1992.

**Le rapporteur pour avis** a introduit son exposé en indiquant que le budget de la culture s'élèvera en 1992 à 12,96 milliards de francs, en augmentation de 7 % par rapport au budget voté pour 1991. Hors grands travaux, la progression est encore de 3,9 %, confirmant le caractère prioritaire accordé à la culture au sein de l'action gouvernementale. L'effort budgétaire accompli au cours de la décennie qui vient de s'achever est incontestable, puisque les crédits de la culture représenteront, en 1992, 0,98% du budget de l'Etat, contre 0,48% en 1981.

**M. Michel Miroudot** a cependant remarqué que l'augmentation du budget de la culture en 1992 était principalement imputable à l'accroissement des crédits destinés aux grands travaux, en raison de la montée en puissance du chantier de la bibliothèque de France, qui bénéficiera de 2,2 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,6 milliard de francs en crédits de paiement.

**M. Michel Miroudot** a ensuite souligné que trois aspects de la politique culturelle lui avaient semblé mériter l'approbation de la commission.

Le premier est relatif à la poursuite d'une politique ambitieuse de restauration du patrimoine monumental. Les autorisations de programme correspondantes, qui s'élèveront à 1,550 milliard de francs en 1992, dépasseront les engagements souscrits dans le cadre de la loi de programme du 5 janvier 1988. **Le rapporteur pour avis** a néanmoins souligné que le problème récurrent de la sous-consommation des crédits de restauration du patrimoine

monumental contribuait à annihiler partiellement cet effort. Remarquant que l'année 1992 serait la dernière d'exécution de la loi de programme sur le patrimoine monumental, il a suggéré que la commission recommande au ministre de la culture de proposer au Parlement l'adoption d'une nouvelle loi de programmation, qui viendrait prendre le relais de la précédente.

Le deuxième motif de satisfaction concerne l'élaboration d'un projet de développement pour les musées de France. Le rapporteur pour avis a rappelé que la commission n'avait cessé depuis plusieurs années de regretter que le soutien budgétaire substantiel accordé aux musées de France ne s'inscrive pas dans le cadre d'une politique cohérente. Il a reconnu qu'un effort de clarification de la politique des musées avait été entrepris et avait déjà reçu un commencement de traduction dans la réforme de la direction des musées de France.

M. Michel Miroudot a enfin souligné que l'affectation prioritaire des mesures nouvelles à la province observée depuis 1986 témoignait de la volonté d'assurer une répartition plus équilibrée des crédits de la culture entre Paris et la province. Il a cependant remarqué qu'en dépit de cet effort, la part relative des dépenses parisiennes du ministère de la culture était restée stable, en raison du coût de fonctionnement croissant des grandes institutions culturelles.

Le rapporteur pour avis a ensuite mis en relief les aspects de la politique culturelle qui lui avaient paru plus critiquables.

Pour l'opéra de la Bastille, a-t-il indiqué, le temps des déconvenues semble venu. Il a rappelé que l'objectif quantitatif fixé au nouvel opéra en termes de représentations annuelles -tripler le nombre des représentations lyriques présentées au Palais Garnier- était encore loin d'être atteint puisqu'avec 105 représentations, la programmation artistique de la saison 1991-1992 se situait en deçà de celle qui avait été proposée par Daniel Barenboïm. Il a remarqué que les prix

des places pratiqués par l'opéra de la Bastille, qui devait être un opéra populaire, pouvaient se comparer aux tarifs des dernières saisons du Palais Garnier. Il a indiqué que l'opéra de la Bastille héritait dès sa création des rigidités et des problèmes sociaux maintes fois dénoncés au Palais Garnier puisque les conventions collectives n'avaient été dénoncées qu'au printemps 1991, une fois recruté le personnel du nouvel établissement. **Le rapporteur pour avis** a encore souligné que les travaux d'équipement de la salle modulable avaient été suspendus parce que l'on ne savait toujours pas ce que l'on voulait faire de cette salle. Il a enfin regretté, qu'en dépit de sa progression modérée, la subvention aux théâtres de l'opéra de Paris doive encore absorber en 1992 la quasi totalité des mesures nouvelles prévues pour l'art lyrique.

En ce qui concerne la bibliothèque de France, **M. Michel Miroudot** a rappelé que la commission avait été la première à se féliciter de l'initiative présidentielle, qui répondait à un véritable besoin, et a précisé en conséquence qu'il n'y avait pas lieu de remettre en question le principe de ce grand chantier, ni celui de l'ouverture de la future bibliothèque à un très large public.

Il a souligné cependant qu'il ne lui paraissait pas admissible, à l'heure où le Parlement s'apprêtait à voter pour la troisième année consécutive des crédits destinés à la construction de cet édifice, qu'il ne puisse encore disposer d'aucune estimation relative au coût de fonctionnement de la future bibliothèque.

Il a remarqué à ce sujet que les comparaisons internationales auxquelles se livraient les responsables du projet n'étaient pas toujours pertinentes et a notamment souligné que le milliard et demi de francs consacré au fonctionnement de la bibliothèque du Congrès intégrait le budget du service de recherche du Congrès qui emploie près de 900 fonctionnaires. Il a par ailleurs remarqué que la France n'avait pas su doter la Bibliothèque nationale des moyens nécessaires à son fonctionnement et s'est

interrogé sur sa capacité à garantir celui, plus onéreux, de la future bibliothèque de France.

**Le rapporteur pour avis** a par ailleurs indiqué que le stockage des livres dans des tours paraissait poser de véritables problèmes. S'il s'est félicité de la saisine du conseil supérieur des bibliothèques, appelé à formuler un avis sur le projet de la bibliothèque de France, il a regretté que l'on ne soit pas allé jusqu'au bout de la démarche en suspendant les travaux de construction tant que cette instance n'aura pas statué.

**M. Michel Miroudot**, rappelant que la modification de l'assiette retenue pour le calcul de la T.V.A. applicable aux transactions réalisées sur le marché de l'art et l'assujettissement à cette taxe des prestations de services et des livraisons de biens effectuées par les auteurs et les interprètes des oeuvres de l'esprit avaient été adoptés sans aucune concertation préalable avec les professions concernées, a en conséquence jugé nécessaire l'abrogation des articles 3 et 5 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

**Le rapporteur pour avis** a souligné à ce propos que le compromis réalisé par l'article 18 bis, introduit dans le projet de loi de finances pour 1992 par un amendement du Gouvernement, qui prévoit l'application du taux réduit de T.V.A., jusqu'au 31 décembre 1992, aux transactions portant sur les oeuvres originales d'artistes vivants, ne lui paraissait pas satisfaisant : il introduit une distorsion peu justifiée sur le marché de l'art contemporain et peut encourager l'exportation du patrimoine mobilier de la France.

**M. Michel Miroudot** a enfin indiqué que la subvention budgétaire allouée au centre national d'art et de culture Georges Pompidou permettra difficilement à cet établissement de faire face à l'effort de rénovation engagé par sa nouvelle équipe dirigeante.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**M. Jacques Habert**, soulignant le nombre et la qualité des experts français et étrangers qui avaient critiqué le projet architectural de la bibliothèque de France, a souhaité que les travaux de construction soient interrompus jusqu'à ce qu'un nouveau projet architectural, plus conforme aux missions d'une bibliothèque patrimoniale, ait été élaboré.

**M. Hubert Martin** a interrogé le rapporteur pour avis sur la fréquentation de l'opéra de la Bastille.

**M. Maurice Schumann, président**, s'est associé aux propos de M. Michel Miroudot sur l'opéra de la Bastille, en précisant que la subvention de fonctionnement qui lui était versée absorbait près de 40 % des crédits d'intervention consacrés à la musique. Il a approuvé la suggestion du rapporteur pour avis en faveur de la restauration du patrimoine monumental, en soulignant que la loi de programme du 5 janvier 1988 avait permis au collège des conservateurs de Chantilly d'entreprendre la restauration du château et avait favorisé la mobilisation du mécénat privé. Il a remarqué que la réponse du Président de la République à la démarche entreprise par le maire de Paris sur le projet de la bibliothèque de France était contradictoire puisque le refus du moratoire conduirait en réalité à limiter la portée de la consultation demandée au conseil supérieur des bibliothèques à un éventuel réexamen de l'aménagement intérieur de la bibliothèque.

**Le président** a enfin indiqué que la proposition du rapporteur, qui tendait à revenir sur l'assujettissement à la T.V.A. des prestations de services et des livraisons de biens réalisées par les auteurs et les interprètes des oeuvres de l'esprit répondait à une préoccupation de l'Académie française qui s'était inquiétée des contraintes que ferait peser sur les écrivains la tenue d'une comptabilité.

**Le rapporteur pour avis** a répondu à M. Hubert Martin, qu'en raison du nombre restreint de

représentations offertes à l'opéra de la Bastille, celui-ci jouait à « guichets fermés ».

La commission a ensuite procédé à l'examen des quatre amendements au projet de loi de finances présentés par le rapporteur pour avis.

A l'article 18 bis, elle est revenue aux modalités de calcul de la T.V.A. sur les transactions d'oeuvres d'art originales en vigueur avant les modifications introduites par l'article 3 de la loi précitée du 26 juillet 1991.

Après l'article 18 bis, la commission a, après des interventions du **président Maurice Schumann** et de **MM. Ambroise Dupont** et **Jacques Habert**, adopté un amendement insérant un article additionnel tendant à rétablir les dispositions du code général des impôts exonérant de T.V.A. les prestations de services et les livraisons de biens réalisées par les auteurs et les interprètes des oeuvres de l'esprit, et les autres professions visées par ces dispositions, qui avaient été supprimées par l'article 5 de la loi précitée du 26 juillet 1991, cet amendement étant gagé par une augmentation des droits de timbre perçus sur le loto sportif.

Puis, elle a adopté deux amendements à la deuxième partie de la loi de finances tendant respectivement :

- à l'article 41, état B, à diminuer de moitié la progression de la subvention de fonctionnement des théâtres de l'opéra de Paris et à amputer les mesures nouvelles affectées à l'établissement public de la bibliothèque de France des crédits correspondants aux moyens supplémentaires de fonctionnement induits par la montée en puissance des travaux de construction ;

- à l'article 42, état C, à supprimer les crédits de paiement et les autorisations de programme correspondants aux travaux de construction de la bibliothèque de France, afin d'imposer la suspension des travaux d'édification aussi longtemps que le conseil supérieur des bibliothèques n'aura pas rendu son avis.

La commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a ensuite donné un avis favorable, sous réserve de l'adoption des amendements proposés, à l'adoption des crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1992.

**Jeudi 14 novembre 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.** - La commission a examiné les amendements au projet de loi n° 2 (1991-1992) modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Après des débats auxquels ont pris part, outre le président Maurice Schumann et le rapporteur M. Adrien Gouteyron, MM. Roger Boileau, Albert Vecten, Hubert Martin et Jacques Habert, la commission :

- a émis, à l'article premier du projet de loi, un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 5 de M. Pierre-Christian Taittinger qui vise à supprimer au 2° de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée la mention de quotas majoritaires pour la diffusion des oeuvres communautaires et d'expression originale française et l'application de ces quotas aux heures de grande écoute, de l'amendement n° 1 du groupe communiste qui tend à maintenir un seuil minimum de 50 % pour la diffusion des oeuvres d'expression originale française, et de l'amendement n° 6 de M. Pierre-Christian Taittinger qui propose de revenir sur l'application de quotas de diffusion aux heures de grande écoute ; elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de l'amendement n° 2 du groupe communiste qui tend à préciser que les décrets d'application de l'article 27 de la loi de 1986 modifiée devront, en tout état de cause, respecter les seuils minimums prévus par la loi pour la diffusion des oeuvres d'expression originale française et européennes ;

- a décidé, à l'article 3 du projet de loi, de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de l'amendement n° 9 de M. Pierre-Christian Taittinger qui tend à relever le nombre maximal annuel de diffusions autorisées pour les films de longue durée et pour celle de l'amendement n° 4 du Gouvernement qui tend à réparer une erreur matérielle ; elle a émis, au même article, un avis défavorable sur les amendements de coordination n°s 7 et 8 de M. Pierre-Christian Taittinger ;

- a donné un avis défavorable, après l'article 3, à l'adoption de l'amendement n° 3 du groupe communiste qui tend à supprimer, à l'article 73 de la loi de 1986 modifiée, la possibilité d'interrompre les oeuvres cinématographiques et audiovisuelles par des messages publicitaires et de l'amendement n° 10 de M. Pierre-Christian Taittinger tendant, au contraire, à autoriser une deuxième coupure publicitaire ;

- a émis, par coordination, un avis défavorable sur l'amendement n° 11, de M. Pierre-Christian Taittinger, tendant à modifier l'intitulé du projet de loi.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 12 novembre 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Richard Pouille, vice-président.**- La commission a tout d'abord procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. René Trégouët** sur le budget de la recherche et de la technologie.

**M. René Trégouët, rapporteur pour avis**, a tout d'abord tenu à indiquer que si l'on prêtait trop d'attention aux présentations officielles et si l'on se contentait d'un examen superficiel, on pourrait presque supposer que la situation de la recherche française était satisfaisante.

De fait, le projet de budget de la recherche civile affiche une progression de 7 % par rapport aux crédits votés pour 1991. Six cents emplois de chercheurs vont être créés, l'an prochain, dans les grands organismes de recherche. La France assurera la présidence européenne des institutions d'Eureka, de mai 1992 à juin 1993. Par ailleurs, la rédaction, dans chaque région, d'un Livre blanc de la recherche et de la technologie, engagée en 1990, peut laisser espérer un rééquilibrage des pôles scientifiques sur l'ensemble du territoire national. Bien plus, les dépenses de recherche-développement industrielle -domaine dans lequel notre pays connaît nombre de faiblesses- pourraient, cette année, franchir le cap des 100 milliards de francs, alors qu'elles n'atteignaient que 77 milliards en 1988.

L'actualité, elle-même, contribue à conforter cette impression favorable. Le prix Nobel de physique n'a-t-il pas été récemment décerné à Pierre-Gilles de Gennes professeur au Collège de France, pour ses travaux portant, en particulier, sur les cristaux liquides et les polymères ?

**M. René Trégouët, rapporteur pour avis**, a toutefois estimé qu'il serait erroné de porter une appréciation flatteuse sur l'état actuel de la recherche française, au vu de ces seuls éléments. Même si le catastrophisme n'est pas de mise, l'optimisme n'est pas pour autant de circonstance.

Les ambitions portées par le budget de 1991 ont été largement compromises par les annulations de crédits, effectuées au mois de mars dernier. Par voie de conséquence, la hausse affichée pour 1992 est une hausse en trompe-l'oeil, car elle est calculée sur le budget 1991, diminué des coupes sombres résultant des arrêtés d'annulation. **M. René Trégouët, rapporteur pour avis**, a souligné que ces annulations faussaient la présentation faite par le Gouvernement du budget de 1992.

Les créations de postes de chercheurs prévues ne suffiront pas à résorber les retards de notre pays en ce domaine. En proportion de la population active, le nombre de chercheurs français est de plus d'un tiers inférieur à celui des chercheurs américains ou japonais. En outre, contrairement à la plupart de nos partenaires, ils ne sont qu'une minorité à être employés en entreprise.

De plus, du point de vue de la recherche, l'aménagement du territoire reste encore un voeu pieux : environ 60 % de la recherche-développement industrielle française est concentrée dans la région Ile-de-France.

Le rapporteur pour avis a également souligné qu'il fallait éviter tout enthousiasme intempestif face à la forte croissance des dépenses de recherche industrielle. Les retards que connaît notre pays en ce domaine sont loin d'être résorbés. Il n'est pour s'en convaincre que de contempler le solde de nos échanges de biens ou services à forte composante technologique. Si le moindre doute subsistait encore, il suffirait alors de se rappeler que les remarquables travaux du professeur Pierre-Gilles de Gennes sur les cristaux liquides ont magnifiquement su être exploités par l'industrie horlogère japonaise.

**M. René Trégouët, rapporteur pour avis**, a ainsi jugé que l'austérité générale du contexte budgétaire peut, certes, conduire à valoriser l'évolution des crédits de la recherche civile qui comptent parmi les rares à ne pas régresser mais que les efforts entrepris restaient encore insuffisants, notamment dans le domaine de la recherche industrielle.

Il lui est, entre autres, apparu impératif d'engager une vaste réflexion sur les moyens d'améliorer la diffusion de l'information dans le tissu industriel français, afin de pouvoir procéder, sans tarder, aux réformes nécessaires.

Revenant sur les arrêtés d'annulation du 3 mars 1991 qui ont amputé le budget civil de recherche et de développement (B.C.R.D.) de 603,3 millions de francs en crédits de paiement et de près d'un milliard de francs en dépenses ordinaires et autorisations de programme, le rapporteur les a d'autant plus vivement critiqués que ces crédits constituent un paramètre fondamental en matière de recherche et qu'il serait essentiel qu'ils fassent l'objet d'engagements pluriannuels. Il a rappelé que le montant global de ces annulations de crédits avait dépassé 2 % du budget initial.

Le rapporteur pour avis a, en conséquence, fortement déploré que la recherche, en 1991, ait contribué aux économies de l'Etat largement au-dessus des autres postes budgétaires.

Il a d'ailleurs rappelé que, dans son rapport annuel, le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie jugeait que "si le budget initial permettait à la France de conserver un espoir de rejoindre les meilleurs et de rester dans le peloton de tête des grands pays industriels, l'annulation globale compromettrait sérieusement les chances de conserver cette ambition.

Aussi, a-t-il souhaité qu'à l'avenir la commission observe avec la plus grande attention l'exécution des crédits attribués par le Parlement au ministère de la recherche et de la technologie.

Les évolutions par rapport à 1991 sont, en effet, calculées par référence à la dotation réellement disponible après les annulations de crédits et non, comme cela eut été souhaitable, au regard de la loi de finances initiale pour 1991. Ainsi rapportée à ce dernier indicateur, la progression du B.C.R.D. en dépenses ordinaires et autorisations de programme cumulées n'est que de 4,8 %, et non de 6,3 % comme annoncée, et celle de la dotation du ministère de la recherche et de la technologie s'établit à 5,6 % et non à 7 % comme affichée.

Puis, après cette analyse des mouvements budgétaires, le rapporteur pour avis a rappelé que la coopération européenne en matière de recherche tendait à s'accroître. Il a noté la progression régulière des dotations attribuées aux actions communautaires en ce domaine et s'est félicité de la réussite des programmes Eureka, lancés à l'initiative de la France, et qui regroupent aujourd'hui dix-neuf Etats d'Europe.

Ces résultats ne mettent, à son sens, que plus cruellement en lumière la modestie des retombées de la politique régionale de recherche menée dans notre pays.

En ce domaine, comme en bien d'autres, la prépondérance de la région Ile-de-France demeure, en effet, écrasante : 52 % des chercheurs et ingénieurs de la recherche publique, 60 % de l'activité nationale de recherche industrielle, 45 % des brevets déposés par la France en Europe. Considérant qu'une meilleure régionalisation des activités de recherche constituerait une chance pour la modernisation de nos entreprises et un atout pour la compétitivité internationale de la France, **M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, a conclu son examen de cette question en estimant qu'il ne pourrait y avoir un réel aménagement du territoire sans essaimage de la "matière grise" dans toutes les régions.

Il a ensuite expliqué que la poursuite du soutien apporté à la recherche publique n'était pas critiquable en soi, car elle restait tout à fait essentielle, mais qu'elle n'était pas suffisamment orientée vers la satisfaction des

besoins des entreprises. Il a, entre autres, regretté que, malgré de fortes incitations financières, si peu de chercheurs du secteur public se décident à effectuer une mobilité dans le privé.

Il a, en outre, jugé que la baisse des crédits dévolus au commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) était particulièrement mal venue au moment où le succès rencontré, très récemment, par les laboratoires britanniques dans le contrôle du processus de fusion nucléaire ouvrait de considérables perspectives à la recherche nucléaire.

Dressant le bilan de l'effort national de recherche, **M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, a observé qu'il ne représentait encore que 2,3 % du produit intérieur brut (PIB) alors que le Xe Plan prévoyait qu'il atteindrait 3 % en 1993. Il a regretté ce renoncement à une ambition justifiée en relevant que ce taux avoisinait 2,8 % en Allemagne et 2,9 % aux Etats-Unis.

Il a expliqué que l'amplification des efforts en faveur de la recherche industrielle devenait un impératif crucial. De ce point de vue, il a indiqué que le crédit d'impôt recherche était un mécanisme répondant bien aux exigences de la situation et qu'avec 2,65 milliards de francs en 1990, sa portée financière était tout à fait significative. Il a toutefois alerté la commission sur le danger d'un dévoiement de ces procédures par la soumission systématique des entreprises utilisatrices du crédit d'impôt à un contrôle fiscal. Sans contester le principe des vérifications, il a mis en garde contre le risque de voir, au travers de contrôles intempestifs, repartir, par le biais de redressements fiscaux, une large partie des sommes versées au titre du crédit d'impôt recherche. Il a indiqué qu'il demanderait, en conséquence, lors des débats budgétaires, à être informé du montant des sommes recouvrées au titre des contrôles fiscaux de l'impôt recherche.

Il s'est également inquiété, d'une part, des conséquences de l'article 76 du projet de loi de finances qui

soumet les plus-values sur les brevets aux prélèvements de droit commun et, d'autre part, de la remise en cause - que laissent supposer les dernières interprétations des textes en vigueur par l'administration fiscale-, de l'exonération de la taxe professionnelle dont bénéficient les centres techniques industriels .

**M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, a achevé son exposé en insistant sur l'actuelle pénalisation fiscale des entreprises de haute technologie. Celles-ci sont, en effet, assujetties au régime de droit commun d'amortissement des investissements qui impose des délais de 3 à 5 ans pour l'amortissement des investissements innovants alors qu'au Japon ce type d'investissement peut être amorti dans l'année. Ce décalage est un handicap grave dans un contexte de renouvellement accéléré des produits à haute valeur ajoutée technologique, dont l'industrie des microprocesseurs informatiques offre des exemples éloquentes. De ce fait, **M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, a souligné avec la plus grande vigueur qu'il était nécessaire d'adapter au plus vite notre fiscalité à l'accélération des évolutions scientifiques et techniques si on ne voulait pas condamner des pans entiers de notre économie à disparaître.

Le rapporteur pour avis a conclu son exposé en proposant à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote du budget de la recherche et de la technologie, estimant que le risque de voir se renouveler, l'an prochain, les annulations de crédits constatées cette année interdisait de proposer un avis favorable.

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu en ce sens pour souhaiter que la position exprimée précisée clairement que la commission aurait pu recommander l'adoption si elle n'avait pas été échaudée par la fâcheuse expérience des annulations de crédits.

**M. Fernand Tardy** a alors rappelé que ces annulations avaient été décidées en raison de l'effort budgétaire suscité par la guerre du Golfe.

**M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, lui a répondu que, de par sa nature même, la recherche devait échapper aux aléas de la conjoncture.

**MM. Marcel Daunay et Michel Souplet** ont apporté leur soutien au rapporteur, **M. Marcel Daunay** rappelant qu'une grande part des dépenses suscitées par la guerre du Golfe avaient été remboursée par les Etats ayant bénéficié de l'intervention militaire française.

**M. Jean Simonin** a attiré l'attention du rapporteur sur l'intérêt des techniques de téléconférence dans la délocalisation des activités de recherche et a souhaité que l'Etat compense les pertes de recettes causées aux collectivités locales par les exonérations de taxe professionnelle dont bénéficient certaines activités scientifiques.

**M. François Gerbaud** a estimé qu'il serait impossible de créer des universités régionales là où n'existe pas de centre de recherche scientifique.

En réponse aux intervenants, **M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, a confirmé l'importance des nouveaux moyens de télécommunications dans le développement de la recherche. Soulignant que les chercheurs ont besoin de calme, davantage que de la proximité d'une zone urbaine, pour effectuer leurs travaux, il a estimé que les nouveaux moyens de communication donneront demain aux scientifiques la possibilité de travailler aussi bien dans l'Ariège qu'à la Défense.

Il a soutenu que de plus en plus de métiers du tertiaire s'analysant comme des activités de traitement de signaux, ce secteur connaîtrait avec le télétravail une révolution qui, si elle était intelligemment orchestrée, pourrait servir une politique d'aménagement équilibrée du territoire.

Tirant le bilan de cet échange de vues, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que pour mieux mettre en valeur les préoccupations majeures de la commission, il envisageait de consacrer au thème de l'aménagement du territoire la totalité de son intervention dans la discussion générale du projet de loi de finances. Il s'attacherait notamment à y évoquer les contradictions existant entre le projet de doublement du quartier de la Défense et celui visant à transférer l'École nationale d'administration (ENA) à Strasbourg, forme de décentralisation à laquelle il convient de rendre hommage tout en en signalant les insuffisances.

Il a également indiqué qu'un prochain colloque serait organisé avec l'école des mines sur le télétravail et qu'il y avait urgence à faire faire à distance, depuis la province, ce qui se fait à Paris car sinon c'est en Asie du Sud-Est que certaines tâches risquent de se délocaliser.

**M. René Tregouët, rapporteur pour avis**, a souligné la pertinence de cette analyse en rappelant que la banque de données Lexis relative à la législation et à la jurisprudence française, et qui représente des dizaines de milliers de pages du Journal officiel et d'annuaires de décisions judiciaires, avait été entièrement saisie à Taïwan, pour le groupe Hachette.

**M. Gérard Larcher** a alors fait savoir qu'il ne voterait pas le budget de la recherche car la politique d'aménagement du territoire en matière d'infrastructures de télécommunications était tout à fait insuffisante pour permettre la réalisation des ambitions nourries par la commission en matière de délocalisation des activités scientifiques. Il en a cité pour preuve le contrat de plan Etat/France Télécom, qui est quasiment muet sur cette importante question de l'équipement du territoire en moyens modernes de télécommunications.

**M. Jean Simonin** a relevé que dans les années 1960, 1970, on avait déjà connu quelque chose de comparable avec le télex et les liaisons spécialisées, faute desquels les

entreprises industrielles n'acceptaient pas de se décentraliser.

A la suite de ce large débat, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne l'adoption du budget de la recherche et de la technologie pour 1992.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Francisque Collomb sur le budget de l'industrie.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'à la suite du changement de Gouvernement intervenu en 1991, la discussion du projet de loi de finances pour 1992 serait l'occasion de confronter les intentions affichées par le Gouvernement aux réalités économiques.

Puis, il a brièvement brossé le tableau des perspectives de l'industrie en 1992. Après avoir fait part de son scepticisme relatif au montant des grands indicateurs économiques retenus par le Gouvernement pour la préparation du budget de 1992, M. Francisque Collomb, rapporteur pour avis, a indiqué que, néanmoins, la situation des entreprises françaises devrait, globalement, connaître un redressement partiel en 1992. Sur le plan sectoriel, les experts anticipent une reprise du secteur automobile qui n'ôte rien à la nécessité d'être vigilant, au regard notamment des conséquences de l'ouverture européenne.

La sidérurgie, et singulièrement le groupe Usinor-Sacilor, vont devoir continuer à affronter la récession, au moins au cours du premier semestre de 1992.

L'industrie chimique et pharmaceutique ne se rétablira sans doute pas en 1992 et la recherche des gains de productivité provoquera une érosion des emplois.

La reprise ne se fera sentir que lentement dans le secteur du textile.

Enfin, l'électronique reste le secteur de tous les risques mais aussi de tous les dynamismes. Il s'agira, en 1992, de

chercher les bons créneaux, en particulier dans le domaine de la micro-informatique.

**M. Francisque Collomb, rapporteur pour avis**, a conclu que ce panorama, sans être désespérant, n'était cependant guère enthousiasmant.

La structure du budget de l'industrie lui a ensuite inspiré deux observations :

- d'une part, la rigidité dans la gestion des crédits, les "services votés" représentant 89,5 % des crédits demandés ; de plus, si l'on met de côté les concours aux Charbonnages de France, les concours à la filière nucléaire et le soutien aux constructions navales, il ne reste guère au ministre que 39,7 % de ces crédits pour agir selon ses propres vues ;

- d'autre part, l'action des services de l'industrie s'exerce concurremment avec d'autres pôles de décision qui en dissolvent l'impulsion. Le rapporteur pour avis a, en effet, stigmatisé l'omniprésence de la direction du Trésor du ministère de l'économie et des finances ainsi que la multiplication des organismes, établissements publics, administratifs ou industriels et commerciaux, qui co-interviennent sous la tutelle plus ou moins lointaine des services de l'industrie et rendent l'action de ces services malaisée.

Après s'être félicité que des économies de gestion ont été recherchées, le rapporteur pour avis a ensuite examiné deux des principaux axes d'action des services de l'industrie, à savoir :

- la politique industrielle et l'innovation ;
- et la normalisation, la qualification et la sécurité.

Il a estimé que le premier de ces points constituait en fait le coeur de l'action des services de l'industrie.

Ainsi, un effort est fait pour les écoles nationales des mines afin d'obtenir la formation d'ingénieurs en plus grand nombre. Par ailleurs, l'action à attendre de l'association nationale de valorisation de la recherche

(ANVAR) est intéressante. Un effort budgétaire incontestable est opéré par la promotion et la diffusion des nouvelles technologies.

Le soutien au programme "Eureka" atteint 5,8 millions de francs. Bien que son concours budgétaire fléchisse pour 1992, la France entend faire de sa présidence (de mai 1992 à juin 1993) une phase de lancement de projets stratégiques.

**M. Francisque Collomb, rapporteur pour avis**, a souligné l'importance particulière de deux programmes : la télévision à haute définition et "Jessi", concernant la fabrication de composants micro-électroniques.

Il a par ailleurs indiqué que l'action pour l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises sera poursuivie, regrettant toutefois que les crédits affectés à l'agence nationale pour la création d'entreprises (ANCE) soient en repli.

Il a ensuite indiqué que le domaine de la restructuration était celui où triomphe le plus le dogme de l'économie dirigée, malgré des crédits modestes.

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, estimé qu'il était inutile de garder en survie artificielle des "canards boiteux" et que c'est au niveau local le plus proche que devraient être trouvées les ressources, principalement à travers le crédit, pour autant que son taux soit convenable.

S'agissant de la normalisation, la qualification et la sécurité, le rapporteur pour avis, après avoir souligné l'importance du rôle de l'association française de normalisation (AFNOR), a observé que les concours budgétaires qui lui étaient destinés fléchissaient légèrement, de même que ceux alloués au contrôle des produits industriels ainsi qu'à la métrologie et aux études sur la sécurité industrielle. Il a, en revanche, souligné la forte croissance globale des crédits de promotion et de qualification.

En conclusion, **M. Francisque Collomb, rapporteur pour avis**, a estimé que les entreprises avaient besoin de fonds propres et de crédits pour pouvoir investir, innover et conquérir des marchés.

Elles ont également besoin d'un allègement de leurs charges sociales, d'un assouplissement de la réglementation du travail et d'un allègement de la fiscalité directe et indirecte.

Or, le rapporteur pour avis a estimé que le Gouvernement ne s'engageait pas clairement dans cette voie.

A l'issue de cet exposé, plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. François Gerbaud** ayant évoqué la bataille de chiffres que se livrent les experts économiques, **M. Francisque Collomb, rapporteur pour avis**, s'est associé à lui pour estimer que, contrairement à certains discours et certaines prévisions, la situation économique n'incitait pas à l'optimisme.

A cet égard, **M. Jean François-Poncet, président**, a communiqué à la commission les résultats des dernières prévisions publiées par l'organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.), qui semblent contredire les réflexions de certains praticiens de l'économie, et tendent à la conclusion que l'économie mondiale est entrée dans une phase de déflation et d'assainissement.

Il a, en outre, observé que les experts économiques étaient rarement indépendants des gouvernements, ce qui pouvait nuire à l'objectivité de leurs prévisions.

Répondant à la question de **M. Jean-Eric Bousch** relative à la réduction des crédits affectés à l'agence nationale pour la création d'entreprises, **M. Francisque Collomb, rapporteur pour avis**, a exprimé des doutes sur l'efficacité de cette agence dans sa région.

Puis, le rapporteur pour avis ayant proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, tout en indiquant, qu'à titre personnel, il ne saurait donner son soutien à une politique faite d'intentions affichées et d'effets d'annonce plus que de volonté concrète, la commission a donné un **avis défavorable à l'adoption des crédits de l'industrie inscrits au projet de loi de finances pour 1992.**

La commission a, enfin, procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Roland Grimaldi sur le budget de l'énergie.**

**M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis, a commencé par présenter le tableau du bilan énergétique français en 1990, caractérisé par une croissance de 2 % de la consommation d'énergie primaire, de 13 % de la facture énergétique et une augmentation du taux d'indépendance énergétique, qui atteint 47,9 %.**

Il a ensuite exposé la situation du secteur pétrolier pour noter, tout d'abord, que la crise pétrolière de 1990-1991 a été limitée dans le temps et dans son ampleur par rapport aux précédents chocs, puisque les consommateurs n'ont pas manqué de pétrole, même s'il y a eu, provisoirement, une tension sur les prix.

Il a souligné que cette crise avait cependant souligné les fragilités du marché pétrolier mondial, qui reste très dépendant des pays de l'organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et donc des tensions politiques qui affectent les régions concernées.

En outre, la crise du Golfe a mis en évidence les sous-capacités et la mauvaise adaptation de l'appareil de raffinage.

Dans ce contexte, le rapporteur pour avis a indiqué que les résultats des sociétés françaises de raffinage étaient positifs, bien qu'ils restent insuffisants pour assurer une rémunération correcte des capitaux investis.

Enfin, s'agissant de la fiscalité pétrolière dans le projet de loi de finances pour 1992, **M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis**, a indiqué :

- que le projet de loi de finances présentait une mesure nouvelle, qui s'inscrit dans un volet "protection de l'environnement" et permet aux collectivités locales d'exonérer de la taxe professionnelle certains investissements (désulfuration, etc...);

- que le prélèvement "exceptionnel" sur la production des hydrocarbures était malheureusement reconduit ;

- qu'il fallait se féliciter de mesures favorisant le développement de l'utilisation des bio-carburants ; il s'agit, d'une part, de la récente annonce du Président de la République d'une détaxation des carburants d'origine agricole et, d'autre part, de l'introduction, par l'Assemblée nationale, d'un article 23 bis au projet de loi de finances, qui tend à exonérer l'ester d'huile de colza ou de tournesol utilisé dans les transports publics locaux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), les collectivités locales étant remboursées de la T.V.A. correspondante.

Le rapporteur pour avis a toutefois souhaité que cette mesure soit étendue à l'ensemble des consommateurs et élargie au bio-éthanol.

Après avoir évoqué la politique de relance des économies d'énergie, il a présenté l'état d'avancement de l'Europe de l'énergie. A cet égard, il s'est félicité que la commission européenne, suite aux réactions de la France et d'autres pays européens, ait renoncé à imposer autoritairement aux Etats membres la suppression des monopoles du gaz et de l'électricité, d'une part, la création d'une taxe européenne de l'énergie (destinée à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>), d'autre part. En effet, cette taxe est très critiquée car, outre qu'elle pèserait lourdement sur la compétitivité des entreprises européennes, il serait difficile d'admettre qu'elle frappe les énergies non

émettrice de CO<sub>2</sub>, telles que l'hydro-électricité ou l'énergie nucléaire.

Abordant ensuite le secteur de l'électricité, **M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis**, a rappelé que le parc électronucléaire fournissait 75 % de l'électricité française et qu'E.D.F. restait le premier exportateur européen d'électricité. Après s'être félicité de l'effort d'E.D.F. dans le sens d'un plus grand partenariat avec les collectivités locales, il a indiqué que sa politique de désendettement restait préoccupante et devait être poursuivie avec vigueur.

Par ailleurs, s'agissant de la politique nucléaire, le rapporteur pour avis a précisé que, compte tenu de la hausse des prix attendue, les crédits destinés au commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) connaîtraient une stabilité par rapport au budget voté de 1991, stabilité qui prend en compte la progression des ressources propres du C.E.A.

Il a fait part de ses craintes que l'effort qui est demandé au C.E.A. sur certains programmes prioritaires (tels que les recherches relatives au retraitement poussé), dans un contexte de budget en stagnation, ne l'oblige -si l'on veut préparer l'avenir de filière électronucléaire française, soumise à la dure compétition de pays tel que le Japon- à sacrifier d'autres recherches tout aussi importantes (telles que l'enrichissement par laser).

**M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé que la sécurité de la France dans le domaine gazier passait par la recherche d'une diversification géographique des approvisionnements et par le développement des stockages.

Après avoir rappelé la suppression par le Sénat d'un article introduit par l'Assemblée nationale dans le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République et permettant la constitution ou l'extension de services publics locaux de gaz dans toute commune non desservie, il a estimé que le problème des communes non

raccordées au réseau de distribution du gaz devrait se résoudre dans le cadre du service public, avec un "fonds de gazification" alimenté par les contributions de l'Etat, des collectivités locales et de Gaz de France et placé sous la responsabilité des élus qui définiraient les zones prioritaires d'extension du réseau.

Puis, il a indiqué que la situation financière de Gaz de France restait difficile en 1990, mais que l'année 1991 s'annonçait beaucoup plus favorable.

Il s'est, par ailleurs, félicité de la mise en place, en février 1991, d'un contrat d'objectifs entre l'Etat et Gaz de France.

Enfin, s'agissant du charbon, il a constaté que la production nationale avait baissé de 7 % en 1990 et il a estimé que la situation lourdement déficitaire des Charbonnages de France et le contexte énergétique actuel, marqué par des perspectives de commercialisation défavorables, impliquaient la poursuite de la rationalisation de la production de charbon.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le poids des charges héritées du passé, sur lesquelles les actes de gestion actuels n'ont que peu de prise, ainsi que la profonde dégradation de la situation financière des Charbonnages de France imposaient le maintien d'un soutien massif de l'Etat à l'entreprise charbonnière.

Il a précisé que les crédits affectés à Charbonnages de France représentaient 92,5 % des crédits demandés au titre de la politique énergétique et que ces derniers atteignaient, pour 1992, 7,37 milliards de francs (en dépenses ordinaires et crédits de paiement).

Il a conclu son exposé en demandant à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits en faveur de l'énergie inscrits dans le budget de l'industrie pour 1991.

Après s'être montré favorable à ce qu'E.D.F. participe plus largement aux programmes de recherche du C.E.A., **M. Richard Pouille** a estimé que la politique européenne

de l'énergie avait surtout pour objectif de combattre les deux monopoles français : E.D.F. et G.D.F., dont il importe que la France défende les capacités.

Répondant à la question de **M. Alain Pluchet** sur la finalité de l'Europe de l'énergie, **M. Roland Grimaldi, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'elle avait pour objectifs principaux de faciliter le transit des énergies entre les pays européens et de renforcer la sécurité des approvisionnements ; il a, en revanche, rappelé les réticences qui se manifestaient à l'encontre d'une trop grande libéralisation en la matière.

**M. Henri Revol** s'est inquiété de savoir si la faculté d'exonération par les collectivités locales de la taxe professionnelle sur certains investissements (tels que la désulfuration) serait compensée financièrement par l'Etat.

En réponse à **M. Alain Pluchet**, qui avait souligné l'insuffisance des mesures prises en faveur des biocarburants, le rapporteur pour avis a estimé que les mesures annoncées par le Président de la République représentaient un progrès important.

A **M. Jean-Eric Bousch** qui s'étonnait que les comptes de G.D.F. présentent un déficit, le rapporteur pour avis a rappelé que le contrat d'objectifs devrait permettre le rétablissement de sa situation financière grâce, notamment, à plus grande maîtrise tarifaire accordée à l'entreprise.

**M. Richard Pouille** a, par ailleurs, souligné l'ampleur des investissements réalisés par G.D.F. (en vue d'améliorer la sécurité des approvisionnements, le stockage...), qui contribue à expliquer la situation financière de l'entreprise.

**M. Alain Pluchet** a estimé qu'il était indispensable d'éviter de créer des difficultés au C.E.A.

Enfin, **M. Jean-Eric Bousch** a déploré que la subvention attribuée aux Charbonnages de France ait été réduite de plus de 220 millions de francs au cours de

l'année 1991, risquant de mettre ainsi en péril son plan d'investissement.

La commission a ensuite repoussé la proposition du rapporteur de donner un avis favorable à l'adoption des crédits, fondant notamment son rejet sur l'insuffisance des mesures en faveur des bio-carburants et les difficultés imposées au C.E.A.

Après avoir souhaité en outre que des explications lui soient données sur la réduction de la subvention allouée aux Charbonnages de France en 1991, la commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits consacrés à l'énergie.

**Mercredi 13 novembre 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,** la commission a tout d'abord désigné **M. Robert Laucournet** comme rapporteur sur la **proposition de résolution n° 50** (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à créer une **commission d'enquête sur l'industrie automobile française.**

Elle a ensuite entendu une brève **communication de M. Jean François-Poncet, président,** sur le **contrôle de l'application des lois,** pour la période du 16 mars au 15 septembre 1991.

**M. Jean François-Poncet, président,** a tout d'abord rappelé que, lors de sa précédente communication sur le contrôle de l'application des lois, la commission s'était félicitée d'une amélioration dans le rythme de publication des mesures réglementaires d'application des lois relevant de sa compétence, au cours de la période allant du 16 septembre 1990 au 15 mars 1991 et qu'elle avait mis cela sur le compte du communiqué qu'elle avait publié, voici un an, pour attirer l'attention de l'opinion publique et des autorités concernées sur les trop nombreux retards relevés à cette époque.

Cependant le président n'a pu que déplorer que la situation se soit, à nouveau, détériorée au cours du semestre écoulé, puisque le rythme des décrets s'est, encore une fois, nettement tassé du point de vue quantitatif. **M. Jean François-Poncet, président**, a ensuite mentionné les principales lois ayant fait l'objet de textes d'application au cours de ce semestre.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo** sur le budget de l'environnement pour 1992.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget du ministère de l'environnement atteignait, dans le projet de loi de finances pour 1992, 1,4 milliard de francs, soit une progression de 13,7 %, par rapport à 1991, plus marquée cependant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses en capital.

Il a souligné que cette évolution globale s'expliquait en grande partie par des modifications de la nomenclature budgétaire et le transfert dans le budget de l'environnement de dépenses de fonctionnement et de personnels.

Tout en se félicitant de cette déclaration, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a estimé que sa traduction budgétaire donnait une idée fautive de l'effort consenti, pour 1992, en faveur de l'environnement. Il a précisé, en effet, que la progression à structure constante des crédits de l'environnement n'atteignait que 2,5 %.

Etablissant un bilan rapide de la politique menée, il a souligné que certains domaines bénéficiaient d'une priorité réelle, comme l'eau ou la protection de la nature, mais que des lacunes devaient être relevées, notamment en matière de gestion des déchets et de lutte contre le bruit.

Evoquant les objectifs ambitieux du plan national pour l'environnement, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a relevé que les mesures déjà réalisées ne concernaient essentiellement que des modifications de

structure administrative sans réelle conséquence sur les actions de protection de l'environnement.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté l'évolution des moyens de la politique de l'environnement et en a souligné trois aspects : la modernisation progressive de l'administration par la création de services extérieurs et l'installation de nouveaux établissements publics, la stabilisation des dotations budgétaires après plusieurs années de progression rapide et l'apport indispensable des taxes parafiscales.

S'agissant des nouveaux établissements publics, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a évoqué les graves difficultés rencontrées pour l'installation effective de l'agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie. Il s'est déclaré favorable à l'institution d'une taxe sur la mise en décharge et a regretté les retards pris par la France en cette matière par rapport à ses voisins européens.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a présenté alors les trois actions prioritaires retenues par le projet de budget pour 1992. En ce qui concerne la politique de l'eau, il s'est félicité du dépôt du projet de loi sur l'eau, de l'approbation des nouveaux programmes d'intervention des agences financières de bassin et de l'augmentation des dotations budgétaires, notamment pour les contrats de rivières.

Il a cependant regretté la diminution des crédits destinés aux aménagements hydrauliques, estimant qu'un équilibre devait être trouvé entre les objectifs de protection de l'environnement et le développement économique.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué brièvement le développement des politiques contractuelles avec les collectivités territoriales en matière d'environnement. Il a approuvé les initiatives prises pour aider à l'élaboration de plans départementaux et municipaux d'environnement tout en s'inquiétant de la faiblesse des dotations qui leur seront consacrées.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a souligné, aussi, les efforts réalisés pour la protection de la nature à travers la progression des subventions aux parcs nationaux et régionaux et au conservatoire du littoral. Il s'est cependant inquiété d'une priorité exclusive qui serait donnée aux objectifs de protection du patrimoine au détriment de sa mise en valeur.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué deux des lacunes principales de la politique conduite en matière d'environnement. Il a souligné tout d'abord l'insuffisance des actions menées pour la gestion des déchets industriels et ménagers et, notamment, le sous-équipement dramatique de la France en décharges de classe I. Il s'est toutefois félicité des progrès obtenus pour les déchets d'emballage dont il a observé qu'ils représentaient un volume croissant dans l'ensemble des déchets ménagers.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a mentionné aussi les graves insuffisances de la lutte contre le bruit dont les dotations budgétaires diminuent. Il a regretté vivement que les projets de loi annoncés depuis longtemps n'aient pas été présentés au Parlement, en particulier le projet de loi sur la lutte contre le bruit provenant des aérodromes. Il a noté l'absence de crédits pour la réhabilitation des logements les plus exposés au bruit.

En conclusion, **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a estimé que la politique de l'environnement ne pouvait négliger les impératifs du développement économique et de l'aménagement du territoire. Il a regretté que la politique suivie par le Gouvernement se limite trop souvent à définir des objectifs sans dégager les moyens nécessaires à leur réalisation.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert.

**M. Fernard Tardy** s'est félicité des transferts de personnel opérés par le projet de budget qui permettent au ministère de l'environnement de renforcer ses moyens d'action.

**M. Michel Souplet** a estimé que, malgré les critiques qu'il était possible de présenter sur l'insuffisance de certaines dotations, le budget de l'environnement ne figurait pas parmi les budgets sacrifiés.

Evoquant les obstacles rencontrés pour la création de l'agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie, il a regretté les récentes décisions prises sur son implantation en estimant qu'il serait préférable de s'intéresser d'abord à la création de cet outil avant d'envisager des mesures de décentralisation. **M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a fait observer alors que l'absence d'une taxe sur la mise en décharge aurait des conséquences négatives sur l'activité de cet organisme.

**M. Alain Pluchet** a souhaité que le ministre de l'environnement apporte des éclaircissements sur les modalités pratiques de la mise en oeuvre du tri sélectif et, notamment, sur sa prise en charge par les communes.

**M. Jacques Bellanger** a exprimé son intérêt pour les plans municipaux d'environnement. Il s'est inquiété du nombre de demandes présentées par les collectivités locales.

**M. Félix Leyzour** a rappelé que le budget de l'environnement ne représentait que 0,09 % du budget de l'Etat. Il a regretté la diminution des crédits de prévention des pollutions et de la qualité de la vie. Il s'est interrogé sur l'évolution des crédits de subventions pour le traitement de l'eau.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, a indiqué alors que la majorité des crédits de la politique de l'eau figurait encore dans les budgets d'autres ministères.

**M. Maurice Lombard** a évoqué le problème des déchets et notamment les difficultés rencontrées pour leur valorisation, pour éliminer les déchets hospitaliers et les conséquences de la réglementation européenne sur les usines d'incinération. Il a indiqué à cet égard que ces usines produisaient des déchets à toxicité très concentrée et qu'il était presque impossible de leur trouver une

destination finale. Il a souhaité que l'ensemble de la chaîne des déchets fasse l'objet d'une étude approfondie du ministère de l'environnement. Il s'est inquiété, enfin, des procédés employés pour déverser des déchets étrangers, et notamment allemands, dans des décharges françaises.

**M. Bernard Hugo, rapporteur pour avis**, s'est déclaré très préoccupé du problème des déchets ultimes. Il a souhaité que la difficulté à trouver des sites de décharge soit prise en compte rapidement par le Gouvernement et que des propositions d'amélioration de la législation soient présentées.

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour souligner l'opposition entre deux aspects de la politique menée en matière d'environnement : un progrès indéniable et important dans la politique de l'eau grâce au projet de loi sur l'eau et au doublement des moyens financiers des agences de bassin et une lacune grave en matière de gestion des déchets du fait du retard pris dans la création de décharges de première catégorie. Il a estimé indispensable que le Gouvernement présente en ce domaine des propositions, à la fois pour éviter les importations de déchets et faciliter le choix de nouveaux sites.

**M. Jacques Bellanger** a indiqué que les difficultés rencontrées pour les déchets industriels s'étendaient désormais, dans les zones urbaines, aux usines d'incinération d'ordures ménagères.

La commission a décidé alors, suivant son rapporteur pour avis, de donner un **avis défavorable à l'adoption du budget de l'environnement**, le groupe socialiste déclarant qu'il voterait pour son adoption.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Robert Laucournet sur le budget du logement pour 1992**.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé que le budget du logement devait être apprécié au regard de l'effort global de la nation pour le

logement qui comprend des dotations budgétaires d'aide à la pierre, des aides personnelles et des dépenses fiscales. Il a souligné que ces différents postes avaient parfois connu des diminutions, notamment durant les années 1987 et 1988.

Se référant aux calculs établis par la commission Lebègue sur le financement du logement, **M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a précisé, qu'en 1992, l'ensemble de l'effort de la nation pour le logement atteindrait 128 milliards de francs dont 31 milliards d'aides budgétaires directes, 55 milliards d'aides personnelles, 6 milliards au titre de la collecte nouvelle du 1 % et 36 milliards d'exonérations fiscales. Il a observé que l'effort de l'Etat porterait essentiellement sur les aides personnelles et les mesures fiscales.

Le rapporteur pour avis a indiqué que dans l'ensemble des pays européens, l'évolution des politiques du logement se caractérisait par une volonté de diminuer l'engagement budgétaire des pouvoirs publics, un souci de développer l'initiative privée et une certaine priorité accordée à la réhabilitation et que la politique du logement en France n'échappait pas à cette tendance, le projet de budget pour 1992 en étant l'illustration.

Il a rappelé la diminution ininterrompue depuis 1983, de la part du logement dans le budget civil de l'Etat, qui s'élève à 4,19 % pour 1992 alors qu'elle avait atteint 5,41 % en 1983.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a souligné les priorités retenues par le projet de budget : le logement locatif social, y compris le locatif intermédiaire, et les aides personnelles au logement. Il a précisé que celles-ci représentent aujourd'hui un montant considérable (plus de 54 milliards de francs) qui devrait continuer à croître.

Le rapporteur pour avis a noté que la contrepartie de l'effort ainsi consenti se traduisait par une réduction des aides directes à l'accession sociale à la propriété et la

diminution du nombre des prêts aidés à l'accession (PAP). Il a considéré cependant que cette baisse des crédits devait être appréciée en tenant compte du coût pour l'Etat de l'aide aux accédants en difficultés (1,4 milliard de francs).

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'afin de préserver un rythme de construction de logement suffisant à la fois pour garantir une activité satisfaisante de l'industrie du bâtiment et pour répondre aux besoins croissants de la population, le projet de loi de finances prévoyait plusieurs dispositions fiscales de nature à favoriser les investissements privés dans l'immobilier, aussi bien dans le secteur du logement locatif que dans celui de l'accession à la propriété.

Il a estimé que le volet fiscal du projet de budget consacré au logement devrait ainsi permettre de préserver l'essentiel, c'est-à-dire d'atteindre, en 1992, un rythme de construction de logements supérieur à 300 000.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué le problème de l'habitat locatif en milieu rural.

Il a noté l'importance du déficit du locatif en général, du locatif social en particulier, dans le monde rural et les retards concernant l'amélioration de la qualité des logements, qui favorisent le processus de désertification et handicapent les initiatives de développement économique.

A cet égard, le rapporteur pour avis s'est félicité des engagements pris, devant la commission, par M. Marcel Debarge, secrétaire d'Etat au logement, en faveur d'une programmation prioritaire des aides à la pierre pour les petites villes et les bourgs-centres.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué brièvement le bilan, qu'il a estimé positif, de l'application de la loi "Besson" et la stabilisation de la hausse des loyers.

Il a présenté les principales caractéristiques de la conjoncture du secteur du bâtiment, soulignant le

ralentissement de la construction neuve et les progrès de la réhabilitation.

Après avoir noté que le financement du logement s'était caractérisé par l'espoir d'une amélioration de la situation du livret A grâce au relèvement du plafond des dépôts et par l'accentuation des déséquilibres de l'épargne-logement et rappelé les modifications intervenues quant à l'affectation des crédits du 1 % patronal, **M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a présenté les conclusions du rapport Lebègue sur le financement du logement en soulignant qu'une grande partie des propositions formulées avait été reprise par le projet de loi de finances.

S'agissant des dotations budgétaires prévues pour 1992, le rapporteur pour avis s'est félicité des améliorations obtenues à l'Assemblée nationale.

Dans le secteur de l'accession à la propriété, il a regretté la diminution du nombre de PAP mais approuvé les aménagements apportés au statut des prêts conventionnés ainsi que les mesures fiscales favorables à l'accession.

Dans le secteur du logement locatif, il a souligné que l'effort des années précédentes était conforté par l'augmentation des prêts locatifs aidés, le soutien à la réhabilitation des logements sociaux et les incitations fiscales à l'investissement locatif.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la poursuite du "bouclage" des aides personnelles au logement tout en souhaitant que les barèmes de ces aides favorisent une diminution du taux d'effort des ménages qu'il a estimé très élevé.

Enfin, il a noté avec satisfaction que les débats à l'Assemblée nationale avaient permis de préserver les moyens d'intervention de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

En conclusion, **M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a estimé que le projet de budget pouvait être

adopté car il maintenait globalement l'effort consenti pour le logement, dans un contexte d'incertitudes économique et financière. Il a observé que si ce projet ne répondait pas à toutes les préoccupations exprimées notamment en faveur du monde rural et de l'accession à la propriété, la politique du logement ne pouvait ignorer les contraintes liées au ralentissement de l'activité, ni les effets de la loi sur le surendettement.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert.

**M. François Gerbaud** a regretté que les prêts locatifs aidés (P.L.A.) de la caisse des dépôts soient, en priorité, réservés aux zones urbaines et que le monde rural ne puisse bénéficier que de prêts du crédit foncier, plus onéreux.

**M. Jacques Moutet** s'est inquiété de la dégradation de la situation du logement qui résulte de la baisse du nombre de PAP, de la diminution des subventions aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et du détournement des fonds du 1 % patronal. Il a indiqué qu'il voterait contre l'adoption du budget du logement.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a souligné alors que la politique du logement devait s'adapter aux évolutions sociales et économiques. Il a indiqué notamment, qu'à titre personnel, il avait pendant longtemps construit des lotissements communaux destinés à l'accession, mais qu'il estimait aujourd'hui plus sage de diriger les jeunes ménages vers le secteur locatif.

En réponse à **M. Paul Moreau** qui évoquait les souhaits exprimés à l'Assemblée nationale d'une augmentation des crédits destinés au logement dans les départements d'outre-mer, **M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il interrogerait le ministre afin d'obtenir des engagements précis.

**M. Jacques de Menou** a regretté l'insuffisance des P.L.A. de la caisse des dépôts et consignations. Il s'est

inquiétude d'un durcissement des conditions requises pour bénéficier des aides de l'ANAH.

**M. Félix Leyzour**, estimant que les crédits du logement étaient insuffisants, a indiqué qu'il était défavorable à l'adoption du projet de budget.

**M. Maurice Lombard** a fait part de son inquiétude devant l'augmentation des demandes non satisfaites de logements H.L.M. Il a considéré que l'origine de cette insuffisance tenait autant à la faiblesse du nombre des P.L.A. qu'au maintien dans les lieux des occupants actuels de ces logements en raison de l'absence de logements locatifs dans le parc privé. Il a souligné notamment la diminution très forte du parc locatif social de fait, les propriétaires privés préférant vendre leurs logements ou les laisser vacants en raison de la faible rentabilité de l'immobilier.

**M. Jean Simonin** a regretté que la répartition envisagée pour 1992 des prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.) désavantage la province au profit de la région parisienne qui devrait bénéficier de la moitié de ces prêts.

**M. William Chervy** a exprimé la crainte que la fongibilité de la ligne prêt locatif aidé/prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (P.L.A./PALULOS) ne désavantage les organismes d'H.L.M. ayant déjà entrepris des efforts de réhabilitation.

**M. Jean-Eric Bousch** a regretté l'instabilité des mesures fiscales en faveur de l'immobilier et les incessantes modifications de la fiscalité.

En réponse aux intervenants, **M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a précisé que l'activité de l'ANAH avait été très nettement élargie et que ses ressources avaient été rétablies à un niveau plus satisfaisant par l'Assemblée nationale. Il a estimé que le développement du parc locatif social de fait pourrait être favorisé par l'utilisation du bail à réhabilitation créé par la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Il a, enfin, indiqué que la répartition entre construction neuve et réhabilitation au sein de la ligne fongible P.L.A./PALULOS s'opérait à un niveau déconcentré.

La commission a alors donné un avis défavorable à l'adoption du budget du logement, le groupe socialiste indiquant qu'il était favorable à son adoption.

La commission a enfin procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Bellanger sur le budget de l'urbanisme.

M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de budget pour 1992 de l'architecture et de l'urbanisme s'élevait à 1,24 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 941 millions de francs en autorisations de programme, enregistrant une progression de 57 % en moyens de paiement et de 21 % en autorisations de programme, par rapport à 1991.

Il a précisé toutefois que les changements opérés dans la nomenclature budgétaire et, notamment, le rassemblement, au sein de ce budget, de la presque totalité des crédits d'Etat consacrés à la politique de la ville, expliquaient pour une large part cette augmentation, la progression du budget à structure constante s'établissant à 43,5 % en moyens de paiement.

Le rapporteur pour avis a souligné que dans le cadre de cette amélioration, certaines actions étaient nettement privilégiées : la politique de la ville en premier lieu, mais aussi la lutte contre la spéculation foncière et l'enseignement de l'architecture, alors que d'autres étaient contraintes à des économies, comme la promotion de l'architecture, mais ne représentaient qu'une part mineure du budget.

Il a, enfin, précisé que grâce aux améliorations apportées à l'Assemblée nationale, les moyens réservés à l'assistance technique (agences d'urbanisme et conseils

d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) étaient globalement préservés.

S'agissant de l'enseignement de l'architecture, **M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis**, s'est félicité de l'augmentation des bourses allouées aux étudiants et des rémunérations du personnel enseignant. Il a noté que les subventions aux agences d'urbanisme avaient bénéficié, grâce à l'insistance des députés, d'une amélioration de la dotation initialement prévue.

S'agissant des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.), **M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis**, a souhaité que le Gouvernement précise les estimations du rendement de la taxe départementale pour 1992, une forte augmentation de son produit pouvant seule permettre de préserver les moyens de fonctionnement des C.A.U.E. face à la diminution des crédits de vacation.

Abordant l'examen des crédits destinés à l'urbanisme et à la politique de la ville, le rapporteur pour avis a apprécié qu'ils soient rassemblés au sein du budget de l'équipement alors qu'ils étaient, auparavant, dispersés entre de nombreux ministères.

Il a souligné les principales augmentations des dotations prévues par le projet de budget et, notamment, la dotation de 120 millions de francs supplémentaires pour les projets de service public de quartier, l'augmentation de 9 % en crédits de paiement de la ligne de crédit "développement social des quartiers" et l'affectation de 155 millions de francs, provenant de l'augmentation de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France, au développement social urbain.

**M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'ensemble de l'effort financier de l'Etat pour la politique des villes atteignait, pour 1992, 6,2 milliards de francs contre 5 milliards en 1991, soit une augmentation de 23,4 %.

Il a, en outre, souligné la progression très nette des crédits d'acquisitions foncières qui passent, en autorisations de programme, de 9 millions de francs à 87 millions de francs (+ 869 %) et, en crédits de paiement, de 10,1 millions à 57,8 millions de francs (+ 470 %), estimant qu'ils permettront à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière et d'assurer les engagements qu'il a pris, lors de la discussion de la loi d'orientation pour la ville, pour lutter contre la spéculation foncière.

**M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis**, s'est félicité du taux élevé de déconcentration de ces crédits, qui atteint 90 %.

Il a toutefois observé que si la ville bénéficiait d'un effort sans précédent, il serait souhaitable que le Gouvernement prête autant d'attention à la politique de l'espace rural.

Le rapporteur pour avis a conclu son exposé en évoquant le problème du contrôle de la légalité des décisions d'urbanisme. Il a estimé que ce contrôle était largement insuffisant et souvent sélectif. Il s'est interrogé, notamment, sur l'opportunité de faire réaliser ce contrôle par les directions départementales de l'équipement (D.D.E.) qui sont encore chargées par beaucoup de communes de l'instruction des permis de construire. **M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis**, a estimé que des solutions pourraient être trouvées dans la redéfinition du rôle des D.D.E. dont les différentes fonctions devraient être séparées et dans le développement d'un urbanisme de concertation. Il a souligné, à cet égard, l'intérêt des plans municipaux d'environnement.

A l'issue de cet exposé, plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. Alain Pluchet** s'est étonné de l'importance de l'augmentation des crédits de paiement comparée à celle des autorisations de programme.

**M. Jean Simonin** a estimé essentiel le problème du contrôle de légalité des décisions d'urbanisme. Il a observé, qu'en cette matière, l'Etat ne donnait pas toujours l'exemple, et cité les cas de la construction de la gare T.G.V. de Massy et de l'abattage des arbres, quai Branly.

La commission a, alors, décidé de **s'en remettre à la sagesse du Sénat** sur l'adoption du **budget de l'urbanisme**, le groupe socialiste annonçant qu'il voterait ce budget.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Bernard Legrand** sur le budget de l'aviation civile.

**M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, a commencé par expliquer la nouvelle présentation des crédits attribués au transport aérien, à la construction aéronautique et à l'espace.

La nomenclature budgétaire connaît, en effet, une évolution sensible. D'une part, les dotations relatives au transport aérien, qui étaient antérieurement inscrites au fascicule "aviation civile", figurent désormais à ce qui était anciennement le "budget annexe de la navigation aérienne". D'autre part, les crédits afférents à l'espace, qui -jusqu'à l'an dernier- apparaissaient dans les lignes du budget des postes et télécommunications, figurent aujourd'hui au fascicule "transports" de l'enveloppe gérée par le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. En conséquence, le fascicule "aviation civile" de la loi de finances pour 1991 devient, pour 1992, une section du fascicule "transports" intitulée "transport aérien et espace" et le "budget annexe de la navigation aérienne" est remplacé par un "budget annexe de l'aviation civile".

Le nouveau budget annexe dont la création avait été décidée par la dernière loi de finances, regroupe l'ensemble des crédits de l'aviation civile à l'exception de ceux destinés à la recherche et aux programmes aéronautiques

civils qui, eux, restent inscrits -avec ceux consacrés à l'espace- au budget général des transports.

Le rapporteur pour avis a ensuite rapidement retracé l'évolution des dotations en relevant que les modifications apportées aux présentations habituelles ne facilitaient pas les comparaisons d'une année à l'autre.

Il a indiqué que le projet de loi de finances fixait à 5,66 milliards de francs les dépenses nettes mises à la charge du nouveau budget annexe, leur financement étant assuré, en grande partie, par des ressources propres (dont les redevances de navigation aérienne pour 4,08 milliards de francs et la taxe de sécurité-sûreté pour 550 millions de francs), une subvention d'exploitation (253 millions de francs) et un recours à l'emprunt (598 millions de francs) complétant les recettes. A structure constante, ces chiffres traduisent une progression de 6,3 %.

Il s'est félicité de la nouvelle organisation des comptes qui lui est apparue de nature à permettre une appréciation plus précise des actions publiques dans le domaine des activités aériennes. Il a, en revanche, douté de l'opportunité du relèvement de la taxe de sûreté rappelant, d'une part, que le Sénat s'y était opposé en 1990 et, d'autre part, que les frais suscités par la sécurité des bases aériennes se trouvaient déjà couverts par le produit actuel de cette taxe.

Pour ce qui concerne les crédits relatifs à la construction aéronautique et à l'espace regroupés au budget général sous le titre "transport aérien et espace", **M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, a informé la commission qu'ils s'élevaient, pour 1992, à 10,12 milliards de francs en autorisations de programme et à 9,69 milliards en crédits de paiement, les sommes dévolues à l'espace constituées pour l'essentiel de la subvention au centre national d'études spatiales (CNES) représentant 7,13 milliards de francs en moyens de paiement.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la situation économique des différentes branches d'activité bénéficiaires de ces crédits.

Il a souligné l'importance des industries aéronautique et spatiale françaises : 120 000 salariés, 101 milliards de chiffre d'affaires en 1990 et 60 % de ce chiffre d'affaires réalisés à l'exportation au cours de la décennie écoulée. Puis, il a examiné en détail les résultats des principales entreprises intervenant dans la construction aéronautique civile.

Pour l'Aérospatiale, il a mis en évidence sa contribution au succès du groupement d'intérêt économique Airbus Industrie, ainsi qu'à la réussite du programme "avion de transport régional" (A.T.R.) développé avec la société italienne Alenia et fait remarquer les incidences des fluctuations du dollar dans ses résultats, estimant qu'il convenait à terme d'aboutir à un libellé en Ecu des contrats de vente d'appareils français et européens.

S'agissant de l'activité d'Airbus Industrie, qui a enregistré ses premiers bénéfices comptables en 1990 -devenant ainsi le deuxième constructeur mondial d'avions, derrière Boeing-, le rapporteur a notamment insisté sur l'état des programmes en cours (A 340), sur les projets de développements futurs (A 319, gros porteur de 600 places) et sur les augmentations de capacités de production envisagées, déplorant au passage l'attitude de British Airways qui n'a jamais commandé un seul Airbus alors que British Aerospace participe au consortium à hauteur de 20 %.

Pour ce qui concerne la SNECMA, le rapporteur pour avis a noté le caractère exemplaire de sa coopération avec la société américaine General Electric. Cette coopération a conduit à la remarquable percée commerciale du moteur CFM 56 qui rapporte autant de devises à la France que les ventes d'Airbus.

Il a tenu ensuite à saluer le dynamisme de la politique spatiale française, ferment des ambitions européennes en ce domaine (Agence spatiale européenne, programmes Ariane, avion spatial Hermès, station orbitale Columbus) et dont la prospérité de la société Arianespace démontre la maturité et l'envergure mondiale. Il a, en cette occasion, rendu hommage à la qualité des travaux du Centre national d'études spatiales (CNES) et à la vigueur de la coopération internationale poursuivie avec les Etats-Unis, l'Union soviétique et l'agence spatiale européenne.

**M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, a achevé le bilan flatteur ainsi dressé, en soulignant la contraction de l'activité que connaissait l'industrie aéronautique en raison de la crise traversée par les compagnies de transports aérien, tout en notant qu'elle ne paraissait pas, à en croire les industriels du secteur, de nature à tenir les perspectives favorables qui lui étaient ouvertes à moyen et long terme.

Le secteur du transport aérien lui est apparu, en revanche, entré dans une phase de profondes restructurations, préoccupante par maints aspects. La dégradation de la situation a été accélérée par la guerre du Golfe qui a entraîné une hausse brutale du prix du carburéacteur et une fuite de clientèle s'expliquant par la crainte des attentats terroristes. Selon le rapporteur, l'ébranlement économique du secteur résulte, plus profondément, d'une fragilisation des entreprises du secteur causée par une accentuation des pressions concurrentielles, dues aux effets des dérèglementations internationales (américaine et européenne). Ce renforcement de la concurrence conjugué à l'aggravation des contraintes de production (progression des coûts salariaux liée à la pénurie de pilotes, croissance des dépenses de renouvellement des flottes...) a interdit la répercussion des hausses du coût des facteurs de production sur les clients, a laminé les marges et a creusé les déficits.

En 1990, les 202 compagnies regroupées au sein de l'association du transport aérien ont enregistré leurs plus grosses pertes depuis 1946 (2,7 milliards de dollars) qui apparaissent pourtant bien modestes au regard de celles prévues pour 1991 : cinq milliards de dollars.

Du fait de cette conjoncture extrêmement dégradée, de nombreuses compagnies connaissent de très sérieuses difficultés. Plusieurs ont disparu au cours des mois écoulés (Pan Am, Eastern Airlines, German Wings, British Island Airways...), d'autres sont en état de liquidation judiciaire (T.W.A., Continental Airways, AéroFrance, E.A.S. France...) et nombre de celles poursuivant leurs activités adoptent des plans d'assainissement draconiens (K.L.M., Olympic Airways, British Airways, Sabena...).

Dans un contexte général marqué par le problème persistant de l'encombrement de l'espace aérien, **M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, a vivement souhaité que soient rapidement mises en oeuvre les solutions arrêtées au plan européen en 1990, après avoir relevé que les compagnies françaises n'échappaient pas au marasme.

Toutes, que ce soient celles du groupe Air France (Air France, Air Inter, U.T.A.), les compagnies de troisième niveau (TAT, Air Littoral...), les compagnies Charter (Minerve...) ont connu, en 1990, une hausse de leur activité accompagnée d'une érosion de leurs résultats (- 712 millions de francs pour le Groupe Air France) et devraient enregistrer en 1991 une diminution de leur trafic (fret et surtout passager) aggravant considérablement l'ampleur de leurs déficits.

Dans ce cadre, **M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, a rappelé que la fusion d'Air France et d'U.T.A. avait été annoncée pour janvier 1992 et a estimé que la concurrence faite à Air Inter par le T.G.V. devait s'effectuer dans des conditions équivalentes ce qui ne lui semblait pas le cas actuellement, en raison du paiement

intégral par Air Inter du coût des infrastructures aéroportuaires utilisées par la compagnie.

Puis, le rapporteur pour avis a jugé que depuis la parution du rapport de la commission de contrôle sénatoriale sur le groupe Air France, la compagnie nationale Air France, sévèrement critiquée dans ce document, paraissait s'être enfin décidée à redresser la situation. Il a jugé que beaucoup des mesures envisagées présentaient des orientations positives (augmentation des fonds propres, ouverture du capital à la banque nationale de Paris (B.N.P.), contrat de plan Etat/Air France, réorganisation commerciale et administrative, déménagement du siège social à Roissy...) mais qu'elles suscitaient encore nombre de questions -notamment sur leurs modalités de mise en oeuvre- qu'il se proposait de poser au Gouvernement lors des débats budgétaires : forme de l'émission de deux milliards de titres nouveaux, versement de la dotation en capital par l'Etat, sort des équipages techniques d'Aéromaritime, traitement des personnels d'U.T.A., reprise des droits de trafic d'U.T.A....

A propos des mesures d'assainissement envisagées par la compagnie nationale, il a regretté que certaines réactions gouvernementales aient pu laisser supposer qu'Air France ne serait pas laissée libre de mener à bien son plan de restructuration. Il a également souligné que la diminution des émoluments du président de la compagnie n'aurait sans doute pas le caractère exemplaire que d'aucuns ont cru pouvoir lui conférer. Son salaire est en effet loin de se situer parmi les premiers de l'entreprise. Bien au contraire : en 1990, la rémunération du président se classait à la 273e place dans la hiérarchie salariale de l'entreprise.

**M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, a également dressé le bilan des résultats financiers et de production d'Aéroport de Paris et des plateformes de province et d'outre-mer.

Il a achevé son exposé en développant les aspects européens de la politique du transport aérien. Il a dénoncé

en termes très vifs la maladresse avec laquelle le Gouvernement français avait préparé le dossier de l'achat de la société de Haviland par le groupement A.T.R. (Aérospatiale + Alénia) et la myopie manifestée par la commission dans le veto qu'elle avait opposé à cette opération.

Il a, en conséquence, estimé indispensable l'instauration d'une politique industrielle commune et une modification en ce sens du Traité de Rome.

Il a parallèlement évoqué les critiques dont la politique communautaire de libéralisation du transport aérien avait été l'objet dans le Livre blanc publié par l'Association des compagnies européennes (A.E.A.) en juillet 1991 et a estimé nécessaire que le Gouvernement fasse part à la commission des affaires économiques et du plan des observations que lui paraissaient justifier les conclusions de l'A.E.A.

Il a enfin considéré que la Communauté européenne devait rester d'une fermeté inébranlable face aux attaques déclenchées par les Etats-Unis, au sein du general agreement on tariffs and trade (GATT), à l'encontre des programmes Airbus.

**M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis,** a conclu en proposant à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits examinés, à la condition expresse que le Gouvernement s'engage à laisser la compagnie Air France libre de mener à bien son plan de redressement.

**M. Gérard Larcher** est alors intervenu pour demander des explications sur les problèmes sociaux affectant actuellement la navigation aérienne et des précisions sur le projet d'une participation d'Air France au capital de la compagnie belge Sabena.

**M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis,** lui a répondu qu'il avait déjà attiré à plusieurs reprises l'attention du Gouvernement sur la situation des électroniciens de la navigation aérienne et que les

perturbations causées ces derniers temps par ces catégories de personnels lui paraissaient révéler une insuffisante anticipation des évolutions sociales.

Par ailleurs, il a indiqué que le dossier Sabena n'avait toujours pas connu d'aboutissement en raison de l'opposition d'une partie du Gouvernement belge à la solution proposée par Air France.

**M. François Gerbaud** a ensuite interrogé le rapporteur sur les besoins actuels en pilotes de ligne, les perspectives d'une harmonisation au niveau communautaire des conditions d'emploi de ces personnels ainsi que sur les possibilités de reclassement des pilotes militaires dans l'aviation civile.

**M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis**, l'a informé que la pénurie de pilotes constatée il y a quelques années avait conduit à un accroissement du nombre de postes dans les écoles de formation mais que ces mesures n'avaient pas encore produit tous leurs effets, qu'en outre le problème n'était pas limité à la France. Il a également fait savoir que le troisième "paquet" de libéralisation du transport aérien dans la C.E.E. comportait un volet instituant des règles communes pour la délivrance des licences de pilote dans les Etats membres.

Il a enfin considéré que le Gouvernement pourrait être utilement interrogé sur un éventuel reclassement des navigants techniques militaires dans l'aviation commerciale mais que les exigences professionnelles des deux activités étaient toutefois quelque peu différentes.

Après qu'une partie de ses membres eut estimé qu'il convenait de rejeter le projet de budget en raison des maladresses gouvernementales dans l'affaire "De Haviland", la commission des affaires économiques et du plan, suivant son rapporteur, **a donné un avis favorable à l'adoption, pour 1992, du budget annexe de l'aviation civile** ainsi qu'à celle des crédits du **transport aérien et de l'espace**, à la condition expresse que le Gouvernement

s'engage à laisser Air France mener à bien son plan de redressement.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jacques Braconnier** sur les routes et voies navigables.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a rappelé que le développement de nos infrastructures en général, et des routes et voies navigables en particulier, était une nécessité en raison du nouvel espace européen qui se dessine. Il a fait remarquer que la réalisation de ces infrastructures conditionne l'aménagement du territoire avec le désenclavement de certaines régions, l'orientation des échanges intra-européen, ainsi que la possibilité pour la France de ne pas être à l'écart des axes les plus fréquentés et, enfin, l'amélioration de la sécurité routière.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a aussi évoqué le lien qui existe entre le maintien de l'emploi dans le secteur du bâtiment et travaux publics et le niveau des crédits budgétaires consacrés aux investissements publics routiers.

Il a rappelé qu'au début de la décennie, une baisse sensible de ces crédits s'était traduite par près de 70 000 licenciements.

Concernant les crédits prévus pour l'année 1992, le rapporteur pour avis a noté la baisse quasi-générale de l'ensemble des actions. Ainsi, en matière d'investissement, les moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) sont en baisse de 29,9 % ; concernant l'entretien, la baisse est de 13,6 %.

Au total, les moyens d'engagement sont en baisse de près de 25 % par rapport à l'année précédente.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a fait remarquer que cette régression concernant les autorisations de programme engagerait l'avenir pour trois années.

Pour les crédits de paiement, le rapporteur pour avis a évoqué la baisse de 16,9 % des infrastructures et la baisse de 7 % de l'ensemble de ces crédits.

Il a précisé qu'il se refusait à apprécier les évolutions en tenant compte des annulations opérées au titre de la régulation budgétaire, car seules les comparaisons de loi de finances initiale sont pertinentes. Il a, par ailleurs, regretté que le ministre de l'équipement ait annoncé que le versement d'autoroutes de France aurait lieu à l'occasion d'une loi de finances rectificative.

Le rapporteur pour avis a regretté que, cette année encore, les deux éléments essentiels pour l'appréciation de l'action de l'Etat que sont les réunions du CIAT et du comité du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) aient lieu après l'examen de la loi de finances, ce qui limite considérablement la portée du contrôle parlementaire.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré inquiet de l'évolution des autorisations de programme concernant les autoroutes de liaison, qui baissent de 42 %. Il a souligné qu'en 1991, 221 kilomètres d'autoroutes avaient été mis en circulation au lieu des 300 kilomètres prévus par la décision du CIAT.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué les plans Etat-régions en observant qu'en juin 1991, soit à la moitié de la durée du plan, le taux de réalisation effective était de 44 %, et qu'à la fin de l'année 1992, il sera de 60 % en tenant compte du milliard supplémentaire de dotation au titre des avances d'autoroute de France annoncé par le ministre de l'équipement. En conséquence, il en a conclu que sauf à prévoir plus de six milliards de francs pour 1993, soit le double des crédits de 1992, dans le meilleur des cas, le niveau d'achèvement des travaux à la fin du plan en 1993 devrait se situer entre 70 et 75 %.

En revanche, il a souligné que les opérations concernant le programme "tarentaise" devraient être

achevées à la fin de 1991 et que celles du "lien fixe transmanche" le seraient à la fin de l'année 1993.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué les actions prévues en matière d'entretien. Après avoir souligné que les autoroutes départementales étaient souvent mieux entretenues que les nationales, il a noté que l'ensemble des crédits consacrés à l'entretien était en baisse sensible.

Ainsi, concernant le renforcement qualitatif, il a rappelé qu'avant 1989, le nombre de kilomètres traités s'élevait à 600 par an, et qu'il ne sera plus que de 100 kilomètres pour l'année à venir, alors qu'il reste encore 5 000 kilomètres à traiter.

Il a rappelé les dangers d'une évolution à l'américaine, en matière d'entretien. On dénombre en effet plus de 1 000 ponts fermés à la circulation sur le territoire des Etats-Unis.

Aussi a-t-il trouvé tout à fait anormal que depuis 1980, en moyenne, les dotations à l'entretien ne cessent de baisser, alors que les surfaces à entretenir ont augmenté de 14 %, le trafic progressant de son côté de 31 %.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, est ensuite passé à l'examen de la politique menée en matière de sécurité routière.

Il a observé que les moyens disponibles seraient inférieurs à ceux de l'année passée avec une baisse de 2,5 % des dépenses ordinaires et de 16 % pour les autorisations de programme.

Il a néanmoins souligné que, dans ce domaine, les moyens financiers n'étaient pas le seul élément à prendre en compte, et qu'il importait surtout de renforcer les actions relatives au comportement des conducteurs. Il a estimé que le passage de la limitation à 50 kilomètres par heure dans les agglomérations était une bonne mesure, mais que les actions menées dans des régions-tests

montraient que la répression n'avait pas toujours un effet suffisant.

Le rapporteur pour avis a mentionné les autres actions qui doivent être menées en matière de sécurité routière avec la politique de formation des conducteurs, la politique contractuelle avec les collectivités locales (crédits en baisse), ainsi que le traitement des points noirs.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a noté que, depuis 1986, une amélioration avait eu lieu et que pour l'année 1990, le nombre d'accidents corporels était en baisse de 4,7 % par rapport à 1989, que celui des blessés diminuait de 4,3 % et celui des tués de 2,3 %.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les principales mesures prévues pour 1992. Il a souhaité que les délais de mise en oeuvre du permis à point et du contrôle technique des véhicules soient respectés.

Concernant les voies navigables, **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a souligné que l'année 1992 marquait une rupture dans la gestion de ce mode de transport avec la création d'un établissement public industriel et commercial, "Voies navigables de France" (V.N.F.) qui doit percevoir les nouvelles ressources permanentes prévues par la loi de finances pour 1991 (taxe, péages).

Le rapporteur pour avis a évoqué les montants attendus pour ces recettes, qui devraient être de 370 millions de francs par an pour la taxe sur les ouvrages de mise et de rejet d'eau, et de 44,5 millions pour les droits de péage. Il a rappelé que lors de l'institution de ces nouvelles ressources, le Gouvernement avait précisé que ces dernières s'ajouteraient aux moyens budgétaires "normaux". Or, l'examen du projet de loi montre clairement que les crédits budgétaires sont nettement en régression, puisqu'ils ne représentent plus que 144 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'établissement public V.N.F. disposerait, pour sa part, d'un budget de

650 millions de francs, en raison, notamment, d'un report de trésorerie de plus de 100 millions de francs. Il a approuvé la création par V.N.F. de commissions territoriales auxquelles participeront des élus locaux et qui devaient être consultées lors des décisions d'investissement.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a ensuite détaillé le budget prévisionnel de V.N.F. en précisant les sommes qui devraient être allouées au programme d'entretien (115 millions de francs), au programme de restauration (83 millions de francs), ainsi qu'au contrat de plan et aux diverses autres opérations de développement des infrastructures.

Il a précisé que 43 millions de francs étaient prévus dans le budget de l'Etat pour l'amélioration des structures de la batellerie. Il a également estimé que concernant la gestion de la batellerie, le principe du tour de rôle n'était pas satisfaisant et qu'il devrait être réexaminé.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a souligné que le budget des voies navigables n'était pas satisfaisant, car il ne permettait aucune avancée nouvelle des trois liaisons à grand gabarit que sont Seine-Est, Seine-Nord et Rhin-Rhône.

Il a regretté que le Gouvernement n'ait pas mis en oeuvre les moyens nécessaires, alors qu'en septembre 1992, la liaison Rhin-Main-Danube sera, elle, achevée.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer qu'au cours des deux dernières années, le trafic fluvial avait progressé et, qu'en conséquence, la voie navigable ne devait pas être sacrifiée, alors qu'elle est apte à transporter de nouveaux types de marchandises, ainsi que le montre l'exemple allemand, et que, d'autre part, elle pourrait permettre de limiter la saturation des grands axes routiers.

Il a considéré qu'en la matière, on assistait à un désengagement très net de l'Etat.

**M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a conclu son exposé en proposant à la commission d'émettre

un avis défavorable à l'adoption du budget des routes et voies navigables .

**M. Louis de Catuelan** est alors intervenu en indiquant que le marasme actuel de la batellerie était exclusivement dû à l'insuffisance des infrastructures. Il a estimé que si une amélioration conséquente de celles-ci était apportée, la part des voies navigables sur l'ensemble du trafic terrestre pourrait passer de 4 % à plus de 20 %. Il a également souligné que les moyens disponibles pour 1992 ne permettraient à V.N.F. que d'effectuer les travaux d'entretien et de reprendre les engagements préalables de l'Etat.

Il a demandé au rapporteur pour avis, sachant que la liaison Rhône-Rhin a un coût estimé de plus de 15 milliards de francs, de demander au Gouvernement de préciser ses intentions concernant le financement de cette liaison.

**M. Bernard Hugo** a regretté, tout comme le rapporteur pour avis, que les crédits alloués aux études d'autoroutes de liaison soient en nette diminution. Concernant les contrats de plan, il a fait part de son inquiétude de voir s'opérer un glissement du Xème au XIème plan et a rappelé que les routes nationales jouaient un rôle structurant déterminant en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

**M. Félix Leyzour** a regretté que les programmes sur les routes nationales exclusivement financés par l'Etat soit en constante régression. Il s'est déclaré opposé au vote de ce budget.

**M. Pierre Dumas** s'est interrogé sur la nécessité de faire un choix entre les différents modes de transport concernant la réalisation des infrastructures et a souligné l'insuffisance des modes de financement traditionnels.

**M. Jean Simonin** a rappelé la demande qu'il avait faite au Gouvernement l'année précédente concernant la publication de l'état d'avancement des programmes décidés dans le cadre des contrats de plan. Il a souligné

l'importance du problème du désenclavement de la France rurale et s'il s'est étonné de voir le Gouvernement proposer le doublement de l'A 6 par la Francilienne (A5), alors que l'espace de la région parisienne est déjà saturé.

Il a estimé que de telles décisions allaient à l'encontre de l'aménagement du territoire.

**M. Henri de Raincourt** a souligné les conséquences en termes d'emploi qui seraient induites par les difficultés d'application des contrats de plan.

**M. François Gerbaud** a indiqué que les travaux concernant le désenclavement du massif central étaient très largement en retard sur les délais prévus.

**M. Georges Gruillot** a considéré qu'il ne fallait pas réfléchir en terme de choix entre les différents modes de transport terrestre, mais que le problème de fonds était l'insuffisance des investissements en infrastructures. Il a observé que le fer et la voie d'eau étaient des alternatives nécessaires à la route. Concernant la réalisation de la liaison à grand gabarit Rhin-Rhône, il a rappelé que son coût n'était pas insurmontable, car il ne représentait qu'un remboursement de 400 millions de francs par an sur une période de trente ans.

A la suite de ce débat, suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis défavorable sur le projet de budget des routes et voies navigables.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. François Doubin**, ministre délégué à l'artisanat, au commerce et à la consommation, sur le projet de loi de finances pour 1992 et l'action de son ministère en direction de l'espace rural.

En introduction, **M. François Doubin** a procédé à une présentation synthétique des grandes lignes du budget de son ministère pour 1992, en soulignant que ce dernier lui semblait plus satisfaisant que les années précédentes, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses.

S'agissant des recettes, il a rappelé que le plan P.M.E.-P.M.I. donnait un bon cadre général, dont il a exposé deux mesures essentielles :

- l'extension du crédit impôt-formation aux patrons non salariés ;

- et le crédit d'impôt en option avec le cumul emploi-retraite, mesure qui facilitera considérablement les transmissions d'entreprises.

Le ministre a, par ailleurs, mentionné la novation consistant dans le projet de loi de finances pour 1992 (article 85) à ouvrir la possibilité pour les chambres des métiers de percevoir une taxe additionnelle d'un montant maximum de 10 % de la taxe existante (soit 50 francs par artisan) au profit d'un fonds national de promotion et de développement de l'artisanat. Ce fonds aura notamment pour mission de faire connaître et de promouvoir le secteur ainsi que de favoriser l'orientation des jeunes vers l'apprentissage. Il sera géré conjointement par le ministère et par les chambres des métiers.

Enfin, évoquant le problème des nombreuses fermetures de stations-essence, le ministre a rappelé que la taxe parafiscale en faveur du maintien en activité de ces stations avait été rétablie en 1988 et qu'il y avait lieu de s'en féliciter.

Puis, abordant le volet "dépenses" du budget, **M. François Doubin** s'est réjoui du rattachement du budget de la consommation à son ministère. A cet égard, il a insisté sur deux priorités : les actions en faveur des nouveaux consommateurs et la réussite d'une bonne implantation de la représentation française des consommateurs à Bruxelles.

Rappelant que le réseau des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers permettait une bonne démultiplication des actions, le ministre a indiqué que les moyens d'action du ministère étaient en conséquence beaucoup plus importants que ses crédits ne le laisseraient supposer.

Il s'est, par ailleurs, félicité des dispositions législatives récentes concernant :

- d'une part, l'affectation de l'excédent de la taxe sur les grandes surfaces à des projets d'aménagement rural (prévu par la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales), excédent évalué à 200 millions de francs et aujourd'hui disponible ;

- d'autre part, le système de répartition intercommunale de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces nouvellement créées ou étendues, système qui prévoit l'affectation d'une partie de cette taxe à un fonds d'action en faveur du commerce rural mais qui n'est pas encore mis en place.

Puis, exposant les principales lignes de force du budget de son ministère, **M. François Doubin** a rappelé que celui-ci n'avait pas vocation à être un budget de gestion mais un budget d'impulsion, permettant de réaliser des expériences-pilotes et de faire bénéficier les communes des conseils d'experts.

Après avoir précisé que les crédits de son ministère progressaient de 7,3 % en dépenses ordinaires et en crédits de paiement dans le projet de budget pour 1992 -en excluant les crédits de bonifications d'intérêt dont la baisse est la conséquence d'une meilleure gestion, la masse de crédits bonifiés étant maintenue- le ministre a insisté sur trois points forts de son budget :

- l'animation économique (+ 23 %) ;
- les actions locales en faveur du commerce et de l'artisanat (+ 20 % pour le premier, + 61 % pour le second, qui bénéficie, en outre, d'une augmentation de 28 % des dépenses ordinaires relatives au fonds d'aménagement des structures artisanales -FASA-) ;
- la formation (+ 10 %) en faveur de l'apprentissage dans le commerce).

Un large débat s'est ensuite instauré, au cours duquel **M. Jean-Jacques Robert** a demandé au ministre de justifier :

- d'une part, le "hold up" de un milliard de francs réalisé par l'Etat en 1991 sur le solde cumulé des réserves du régime de l'indemnité de départ des commerçants et artisans, gérés par l'organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (ORGANIC), ceci sans aucune concertation ;

- d'autre part, le transfert de 6,4 milliards de francs du fonds de solidarité des régimes des travailleurs non salariés non agricoles, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), prévu par l'article 35 du projet de loi de finances pour 1992, ces deux prélèvements ayant suscité une vive émotion chez les commerçants et artisans.

A cet égard, et répondant également aux questions de **MM. Jean François-Poncet, président, et Désiré Debavelaere** à ce sujet, **M. François Doubin** a indiqué que les fonds concernés n'étaient pas la propriété des caisses sociales des artisans et commerçants, mais qu'ils étaient issus du produit de la cotisation sociale de solidarité versée par les sociétés réalisant un chiffre d'affaires de plus de 3 millions de francs. Indiquant que ces fonds "dormaient" sur un compte de la caisse des dépôts et consignations, le ministre a précisé qu'il s'agissait d'une mesure technique permettant de rationaliser la gestion de la trésorerie des fonds publics en période de difficulté budgétaire, mesure pouvant, certes, être ressentie comme injustifiée ou inopportune mais pas comme une provocation, ainsi que l'estimait **M. Désiré Debavelaere**.

Répondant aux inquiétudes relatives à l'équilibre financier futur des régimes sociaux concernés, le ministre a fait part à la commission de la décision du Premier ministre de garantir cet équilibre.

Il a souligné que la question ne portait que sur les excédents du fonds (qui s'élèvent à 2 milliards de francs

chaque année), excédents qui n'avaient pas été prévus lors de la création du système.

**M. Jean-Jacques Robert** a alors rétorqué qu'il serait préférable, dans ces conditions, de réduire la cotisation sociale de solidarité qui pèse sur les entreprises.

Puis, il s'est interrogé, non sur l'objectif, -les faits méritant d'être sanctionnés- mais sur l'opportunité de prévoir un texte de loi spécifique à l'encontre des commerçants et artisans qui refusent d'honorer leurs obligations en matière de paiement de cotisations sociales.

Après avoir rappelé que ce problème concernait quelques milliers de personnes dont certaines sont regroupées au sein d'un groupuscule qui utilise la violence, le ministre a estimé que le projet de loi annoncé était nécessaire pour manifester la fermeté des pouvoirs publics et contraindre ces personnes à respecter la légalité.

Puis, répondant à **M. Jacques de Menou**, favorable à l'instauration d'un dialogue, le ministre a regretté que ce dernier s'avère impossible.

Il a, par ailleurs, annoncé le rétablissement de crédits de formation professionnelle, dont la suppression avait inquiété **M. Jean-Jacques Robert**.

Répondant à la question de **M. Jean-Jacques Robert** qui évoquait l'engagement du ministre de préparer un rapport relatif à l'indemnisation des commerçants et artisans victimes d'actes de violence, le ministre a annoncé qu'un groupe de travail constitué entre son ministère et le ministère de la ville travaillait sur ce sujet et rendrait son rapport au printemps prochain.

**M. Jean-Jacques Robert** s'est ensuite étonné du retard de parution des décrets d'application des deux lois précitées. Le ministre a alors indiqué que la parution du décret relatif à la nouvelle application de la taxe sur les grandes surfaces était imminente et que celui afférent à l'affectation d'une partie de la taxe professionnelle à un

fonds de soutien en faveur du commerce rural était en cours de transmission au Conseil d'Etat.

Après avoir souligné l'urgence d'un "toiletage" de la loi Royer -les grandes surfaces devant prendre leur place mais pas toute la place-, **M. Jean-Eric Bousch** a insisté sur l'importance de la nouvelle mesure ouvrant le crédit-formation aux patrons non salariés, la formation étant en effet un élément capital pour les responsables de PME. Il a, par ailleurs, demandé au ministre de régler le problème de la chambre de commerce et d'industrie de Moselle.

S'agissant de la loi Royer, **M. François Doubin** a rappelé que son application avait connu deux phases :

- une période d'expansion normale jusqu'en 1986, avec 700 à 800.000 m<sup>2</sup> autorisés en moyenne chaque année,

- puis un démarrage très vif, et difficile à endiguer à partir de cette date, avec 1,6 millions de m<sup>2</sup> autorisés en 1990, ces derniers concernant à l'heure actuelle largement des galeries marchandes et des grandes surfaces spécialisées (et non plus comme avant les grandes surfaces alimentaires).

Le ministre a alors précisé les améliorations qu'il compte prochainement apporter par voie réglementaire au fonctionnement des commissions départementales d'urbanisme commercial (C.D.U.C.) ; il s'agit :

- d'assurer la transparence des C.D.U.C. en rendant le vote public (les votes nominatifs étant annexés aux procès-verbaux des séances) et en améliorant l'information des C.D.U.C., l'ensemble des éléments nécessaires à la décision, y compris les avantages en nature (constructions d'ouvrages publics...) au profit des municipalités, leur étant communiqués ;

- de créer des observatoires d'urbanisme commercial, les préfets étant chargés de convoquer les C.D.U.C. en séance publique une fois par an pour procéder à une revue des décisions prises dans l'année.

Puis, en réponse à **M. Maurice Lombard** qui s'interrogeait sur les critères de décision du ministre en matière d'urbanisme commercial, ce dernier a précisé qu'il se référait aux grands équilibres locaux et à l'état de la concurrence, l'erreur étant cependant toujours possible. Le nombre très limité de recours au juge le laisse croire cependant à la qualité de ses décisions.

Il a, par ailleurs, annoncé la parution d'une circulaire codifiant les conditions dans lesquelles les préfets peuvent recourir à la décision du ministre et il a souligné qu'il s'agissait de "dépoussiérer" la loi Royer et de remédier à un certain laxisme tout en accompagnant le mouvement du marché, le coeur du dispositif de la loi restant irremplaçable.

Enfin, le ministre s'est félicité du dispositif législatif adopté en décembre 1990, qui permet de soumettre les lotissements commerciaux à autorisation, car ceux-ci représentaient 30 % des surfaces commerciales créées.

En outre, **M. Jean-Jacques Robert** a insisté sur trois difficultés auxquelles il conviendrait de remédier :

- en premier lieu, le fait qu'il conviendrait d'imposer un délai d'un an avant qu'un demandeur auquel a été opposé un refus puisse présenter un dossier similaire sur un même titre ; le ministre en est convenu mais a souligné la difficulté de mise en place d'un tel dispositif ;

- en second lieu, le fait qu'un demandeur puisse disposer d'une simple option sur un terrain ; à cet égard, le ministre a précisé qu'à l'avenir, le demandeur devra démontrer qu'il est propriétaire des terrains visés et qu'il respecte les règles d'urbanisme ;

- en troisième lieu, le fait que la faculté de céder une autorisation d'urbanisme commercial entraînait une spéculation qui nuisait aux commerçants, notamment dans le cas de galeries marchandes ; à cet égard, le ministre a souligné que le problème était complexe car multiforme.

Puis, répondant à la question de **M. Jean-Eric Bousch** sur la nécessité pour les commerçants et artisans de bénéficier d'une formation, **M. François Doubin** a indiqué qu'il réfléchissait avec les professionnels à l'idée de prévoir une obligation de formation.

Répondant à **M. Jean Simonin** qui évoquait la possibilité pour les chaînes de télévision publiques de participer à la diffusion d'une image positive du commerce et de l'artisanat, le ministre a annoncé la recherche d'un jeu dont l'essentiel du thème porterait sur ces secteurs.

Le ministre a ensuite répondu à **M. Jacques de Menou**. S'agissant de la confusion des revenus du travail et du capital dans l'assiette imposable des entrepreneurs individuels, le ministre a estimé que ceux-ci étaient difficiles à différencier et il a souhaité que l'évolution vers la forme sociétale se fasse naturellement.

**M. Jacques de Menou** s'étant félicité du succès des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce au milieu rural (ORAC), mais s'étant plaint d'importants retards de paiement de la part de l'Etat dans le financement des programmes, le ministre a annoncé que les crédits concernés étaient débloqués depuis vendredi et que, par ailleurs, il espérait obtenir des crédits complémentaires pour financer ces actions dans le projet de loi de finances rectificatif.

Enfin, **M. Jacques de Menou** souhaitant une plus forte incitation fiscale en faveur de l'artisanat en zone rurale, le ministre a indiqué que des mesures étaient à l'étude dans le cadre du comité interministériel à l'aménagement du territoire, mais que la difficulté résidait dans la détermination du seuil entre milieu rural et non rural.

A cet égard, **M. Jean François-Poncet**, président, a insisté sur la nécessité de disposer d'un zonage calqué sur celui de la Communauté européenne et qui permette de définir de façon certaine la notion de "zone rurale fragile".

**Jeudi 14 novembre 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. André Fosset. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Faure sur le budget des postes et télécommunications.**

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué qu'il ne s'attarderait pas à commenter les 508,7 millions de francs qui constituent la dotation de fonctionnement et d'équipement du ministère délégué aux postes et télécommunications pour 1992, ni même les évolutions que devrait connaître cette administration centrale au cours du prochain exercice, les explications fournies par le ministre au cours de sa récente audition lui paraissant avoir été, sur tous ces points, suffisamment précises et détaillées.**

**Il a, de même précisé qu'il ne s'appesantirait pas davantage sur les regrets que peut inspirer le transfert, opéré au mois de mai dernier, des compétences de ce ministère dans le domaine de l'espace au ministère de l'équipement, du logement et des transports, bien que cette décision lui apparaisse regrettable, l'espace relevant davantage du secteur des télécommunications que de celui des transports : les lanceurs ne fonctionnent que quelques heures pour mettre en orbite des satellites qui vont émettre leurs signaux pendant des années.**

**Il a, en revanche, invité la commission à examiner attentivement la politique menée par le Gouvernement à l'égard du secteur des postes et télécommunications qui joue un rôle tout à fait central dans notre économie. L'année dernière, l'ensemble constitué par la poste et France Télécom a dégagé un chiffre d'affaires qui approche 200 milliards de francs. Il est devenu, avec 39 milliards de francs, le premier investisseur public de France, devant E.D.F.-G.D.F., et il continue, avec 450.000 agents, à être l'un des plus importants pourvoyeurs d'emplois du secteur tertiaire.**

Or, la politique menée à l'égard des deux opérateurs publics qui ont en charge le développement de ces activités est pour le moins contrastée.

Si, malgré des zones d'ombre persistantes, la situation de France Télécom est aujourd'hui partiellement clarifiée, les perspectives offertes à la poste sont encore fortement obscurcies, notamment en raison des incertitudes qui pèsent toujours sur le développement de ses services financiers.

Le rapporteur pour avis a d'ailleurs tenu à souligner que le nouvel instrument du contrôle parlementaire à l'égard de ces deux exploitants, la commission supérieure du service public de la poste et des télécommunications, n'est pas loin de partager ce sentiment, alors que, pourtant, l'orientation de sa majorité politique ne permet guère de la suspecter de malveillance à l'égard du Gouvernement. Il a, en cette occasion, rendu un hommage appuyé à cette commission -au sein de laquelle il représente le Sénat avec MM. Gérard Larcher, Louis Perrein et Henri Torre - pour la qualité et l'importance des travaux qu'elle a accomplis au cours de l'exercice écoulé.

S'agissant de la situation de France Télécom, il a relevé qu'elle apparaissait de prime abord satisfaisante. Avec un chiffre d'affaires hors taxe de 103 milliards de francs en 1990, qui traduit une croissance de plus de 8 %, l'exploitant public a dégagé un résultat net de 5,5 milliards de francs qui révèle une progression de 20 % au regard de l'année antérieure.

Avec plus de six millions de postes minitel installés, le succès du programme vidéotex s'avère indéniable. Une étude commandée à un cabinet de consultants internationaux a confirmé que l'équilibre d'exploitation a été atteint en 1991 et, qu'en 1998, France Télécom commencera à dégager un excédent net sur l'ensemble des dépenses engagées sur ce programme depuis 1984, frais financiers cumulés inclus.

Par ailleurs, l'accord annoncé, le mois dernier, avec l'opérateur américain US West semble marquer le début d'une véritable percée commerciale hors de nos frontières.

En outre, le projet de budget pour 1992 et un décret du 10 juillet dernier rendent les messageries "à caractère pornographique" passibles d'un impôt égal à 30 % des recettes, sur classement décidé par le ministre du budget. Ajoutée aux précédentes taxes, cette mesure soumettrait les messageries roses à un prélèvement fiscal d'environ 50 %. Elle répond au souhait, exprimé par deux fois, en 1984 et 1989, par le législateur qui avait considéré qu'il convenait de mettre un frein aux débordements du minitel rose.

Sur ce sujet, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a ajouté qu'il conviendrait aussi d'endiguer les campagnes publicitaires en faveur des messageries roses, qui trop souvent offrent une image de la femme, dégradante et tout à fait inacceptable. Il a également rappelé que lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre des postes et télécommunications avait accepté d'étudier la création d'un code d'accès Teletel spécial pour ces services vidéotex particuliers, afin d'éviter qu'ils puissent être atteints par le code 36.15 sous lequel sont proposés des services d'information (horaires S.N.C.F., banques de données...).

Enfin, le rapporteur pour avis a observé que ces évolutions positives étaient confortées par un quasi-achèvement des réformes législatives entreprises en 1990 et la signature du contrat de plan entre l'Etat et France Télécom qui a parachevé la réforme institutionnelle résultant de la loi de 1990.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, ayant rappelé que le ministre des postes et télécommunications avait exposé le contenu de cet accord devant la commission la semaine dernière, a énuméré les priorités retenues par ledit contrat de plan (réduction d'un endettement considérable de 120,7 milliards de francs, programmation de 150 milliards de francs d'investissements sur cinq ans, définition d'une politique cohérente de tarification

téléphonique...), tout en observant, au passage, que les affectations des investissements n'étaient pas suffisamment précisées et que la nouvelle grille tarifaire, favorable aux entreprises, entraînerait une augmentation des factures des particuliers.

Il a estimé que cette convention fournissait toutefois plusieurs motifs de satisfactions : priorité au désendettement et à l'investissement, remodelage de la carte tarifaire du téléphone au moyen de zones locales élargies glissantes, de nature à réduire le privilège dont bénéficient actuellement les abonnés des grandes agglomérations, au détriment de ceux des circonscriptions rurales.

Il a néanmoins regretté que, pour ce qui concerne l'autonomie de l'opérateur public, le texte entretienne l'équivoque sur deux points essentiels : le rôle assigné à France Télécom dans la politique industrielle nationale et, surtout, les règles appliquées au prélèvement de l'Etat sur les résultats.

Il a, en outre, déploré qu'aucune garantie précise, ni aucun objectif quantitatif ne soient prévus, afin d'assurer, dans un souci d'aménagement du territoire, une couverture territoriale complète, en moyens de télécommunications modernes permettant de soutenir le développement du télétravail.

Depuis une dizaine d'années, la pratique du travail à distance tend, en effet, à se répandre à l'étranger.

Dans les métiers du tertiaire, nombre de professionnels seraient à même de profiter de cette opportunité offerte par la technique. Il suffit que leur tâche puisse être exercée individuellement à l'aide d'un ordinateur et d'un téléphone.

Cette pratique recèle un potentiel de développement considérable. Une étude du bureau international du travail révèle que le télétravail peut conduire à des gains de productivité substantiels, allant jusqu'à plus de 60 %.

Surtout, il permet de créer des emplois dans les zones rurales isolées, tout en favorisant la délocalisation d'autres activités.

Or, en France, le télétravail ne concerne encore que quelques milliers de personnes. Les raisons qui en freinent l'émergence sont certes d'ordre culturel : il impose un changement d'habitude pour le salarié comme pour l'entreprise. Cependant, le rapporteur pour avis a estimé qu'elles doivent aussi beaucoup à l'inertie de l'exploitant public sur ce sujet. Il a, notamment, été répondu à ses questions sur ce dossier que France Télécom n'avait encore jamais fait d'études de marché en ce domaine.

Pourtant, celles-ci seraient particulièrement utiles pour cerner les éléments techniques permettant de favoriser un essor du télétravail de nature à revitaliser les portions du territoire national, actuellement laissées à l'abandon.

La reconquête de l'espace rural imposant, à son sens, un volontarisme permanent, il a indiqué qu'il envisageait de demander au ministre de fournir une étude détaillée sur ce sujet pour la prochaine session parlementaire et d'insister auprès de lui pour que France Télécom soit incité à développer le télétravail selon des modalités visant à contribuer à un aménagement plus équilibré du territoire.

Pour ce qui concerne France Télécom, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a également regretté que le bilan du plan câble, dans lequel il est fortement engagé, soit aussi peu satisfaisant.

Néanmoins, la situation de l'opérateur téléphonique lui est apparue nettement plus favorable que celle faite à la Poste.

Il a pris acte, toutefois que, lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre des postes et télécommunications avait annoncé que la contribution du budget général au coût du transport de la presse serait portée de 1,025 milliard de francs, prévu dans le projet de

budget initial, à 2 milliards de francs, et que le taux de rémunération des fonds des comptes courants postaux déposés au Trésor serait augmenté de 1 %, passant de 4,5 % à 5,5 %, soit une majoration d'environ 1,4 milliard de francs.

Si cet effort supplémentaire de l'Etat d'environ 2,5 milliards de francs se confirmait et notamment s'il n'était pas annihilé par une augmentation équivalente du prélèvement opéré sur le compte de réserve et de garantie de la caisse nationale d'épargne (ou du coût des concours de trésorerie assurés à la poste par le Trésor), le rapporteur pour avis a jugé qu'il ne pourrait être qu'approuvé car il s'oriente dans la bonne direction.

Par ailleurs, le dynamisme de la poste est incontestable. Associé à Air France, Air Inter et TAT, elle a présidé au lancement de l'Aéropostale, compagnie aérienne de transport du courrier de nuit, qui renoue avec une tradition prestigieuse et renforce les moyens de la "postale de nuit".

Cependant, le succès du nouvel élan ainsi donné risque d'être hypothéqué par la faiblesse de certains résultats de l'exploitant postal et entravé par une réticence prononcée de l'Etat à lui attribuer les moyens de ses missions.

Bien que le résultat d'exploitation de la poste : 1,3 milliard de francs, pour 1990, demeure positif, il marque un affaissement de plus de 15 % par rapport à celui de 1989.

Cette année, le relatif tassement de la croissance de l'activité observé depuis le printemps conduit à envisager un résultat très proche du strict équilibre.

De plus, la qualité d'acheminement du courrier demeure insuffisante.

Alors que, dans le passé, la poste effectuait elle-même les études, en 1991, elle a confié une enquête à un organisme extérieur indépendant, la SOFRES, dont les sondages ont démontré qu'une lettre affranchie au tarif

maximum a environ sept chances sur dix d'arriver à destination le lendemain, et neuf sur dix le surlendemain.

Les indications ainsi fournies sont un peu moins bonnes pour la poste que le constat qu'elle effectue elle-même (81 % à J + 1), car celle-ci ne tient pas compte de la distribution, mais seulement de l'arrivée au bureau de poste destinataire.

Le sondage SOFRES pourrait donc paraître satisfaisant pour la poste. Mais il montre des différences non négligeables selon les jours d'envoi, les distances et les régions de départ ou d'arrivée. Rien de surprenant à ce que l'opinion des ménages et des entreprises s'en ressente : alors qu'il y a, en moyenne, moins de 10 % de mécontents du délai d'acheminement du courrier, dans deux régions litigieuses la proportion est supérieure de près de la moitié pour les entreprises et du double pour les ménages...

Puis, le rapporteur pour avis a insisté sur la nécessité du maintien de la présence postale dans nos campagnes qui a été soulignée à maintes reprises lors des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi de juillet 1990. Suite à un amendement d'origine sénatoriale devenu l'article 6 du texte définitif, la poste avait, en conséquence, reçu une nouvelle mission : celle de contribuer à l'équilibre et à l'aménagement du territoire.

Force est, toutefois, de constater qu'elle ne semble pas s'acquitter de cette mission avec toute la détermination et le volontarisme nécessaires.

Actuellement, le programme de restructuration de son réseau conduit à la fermeture de bureaux postaux dans les campagnes ou à leur transformation en agences postales soutenues par des contribution communales. Même si le mouvement a été quelque peu freiné depuis 1987, il n'en demeure pas moins que de 1986 à 1990, plus de 800 succursales postales ont été supprimées dont 200 perceptions rurales.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis, n'a toutefois pas manqué de faire valoir que, pour accomplir ces**

missions, encore faudrait-il que la poste dispose des moyens de les financer.

Or, de ce point de vue, rien n'est encore décidé. Le contrat de Plan entre la poste et l'Etat risque fort de ne pas être signé avant la fin de l'année. L'extension de ses services financiers aux prêts immobiliers sans épargne préalable et aux prêts personnels semble toujours se heurter à l'opposition de certains ministères et au lobby bancaire.

Le rapport déposé par M. Ullmo s'y révèle défavorable.

Les solutions avancées par la commission supérieure du service public pour résoudre ce problème consisterait à autoriser cette extension dans des conditions très strictes en la soumettant, en outre, à une expérience de partenariat avec un établissement de crédit, pour une durée limitée et dans des zones à la fois ciblées et significatives, permettant à la poste d'offrir des prêts immobiliers ou à la consommation pour le compte de cette banque.

Les solutions avancées par la commission supérieure rejoignant celles retenues en 1990 par la commission des affaires économiques et du plan, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a estimé que cette proposition pourrait bénéficier du soutien de la commission, si elle était assortie d'une exigence supplémentaire et fondamentale, à savoir qu'il soit fait obligation à la poste, dans l'hypothèse où ses capacités financières seraient étendues, de maintenir son réseau en milieu rural.

Au vu du caractère contrasté des situations respectives de la poste et de France Télécom, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a, en conséquence, proposé que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits des postes et télécommunications à la condition expresse que les 2,5 milliards de francs supplémentaires attribuées à la poste lors des débats à l'Assemblée nationale ne soient pas annulés par un jeu

d'écriture consistant à augmenter, par ailleurs, ses charges à l'égard du budget général.

**M. Jean François-Poncet, président**, a remercié le rapporteur pour avis d'avoir examiné deux points à son avis essentiels : le télétravail et la fermeture des bureaux de poste.

Il a estimé que la commission devait prêter une attention toute particulière au dossier du télétravail, car cette pratique, désormais permise par les nouvelles techniques de télécommunication était appelée à jouer un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire. Il a souligné que si France Télécom ne faisait pas le nécessaire pour le favoriser, il risquait aussi d'être un facteur de délocalisation d'emplois tertiaires dans les pays d'Asie du Sud-Est.

Il a rappelé, à ce propos, que le groupe Hachette avait fait saisir à Taiwan le fonds documentaire constituant les bases juridiques de sa filiale Téléconsulte et que des compagnies d'assurances françaises envisageaient actuellement de faire dactylographier leurs lettres dans des pays de cette zone.

Il a, par ailleurs, déclaré que la fermeture des bureaux de poste en milieu rural prenait un tour très inquiétant.

**M. Fernand Tardy** a tenu à souligner qu'il regrettait également ces fermetures, mais qu'il lui apparaissait difficile de demander à la poste, à la fois, de les maintenir et d'équilibrer son budget. Aussi, a-t-il jugé que l'origine du problème résidait dans l'absence d'une politique spécifique aux zones en difficulté.

**M. Rémi Herment** a alors fait observer que la poste restait un service public et que si elle ne pouvait faire face aux obligations qu'imposait ce statut, mieux valait envisager de faire appel à l'initiative privée.

Il a, en outre, rappelé que le télétravail était une pratique qui avait déjà fait ses preuves puisque deux

ateliers postaux de travail à distance fonctionnaient dans son département.

A la suite de ce bref débat, la commission s'en est remises à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du ministère des postes et télécommunications, sous réserve du respect de la condition posée par son rapporteur pour avis.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Puech sur l'aménagement du territoire.

M. Jean Puech, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que l'examen des seuls crédits inscrits au budget de l'aménagement du territoire ne permettait d'avoir qu'une vue partielle du montant et de l'évolution des crédits qu'y consacre l'Etat.

L'examen du fascicule budgétaire "aménagement du territoire" donne néanmoins une indication sur le montant, et l'évolution, des principaux fonds à la disposition du ministère pour infléchir les tendances "spontanées" de la localisation des hommes et des activités. A cet égard, M. Jean Puech, rapporteur pour avis, a estimé que les moins de deux milliards du budget de l'aménagement du territoire, comparés aux 5,2 milliards de francs que l'Etat consacre à la seule subvention de fonctionnement des transports parisiens, n'étaient pas à la hauteur des enjeux.

Après avoir indiqué qu'il ferait porter sa comparaison d'une part sur les crédits demandés pour 1992, d'autre part sur les crédits votés en 1991, M. Jean Puech, rapporteur pour avis, a indiqué que le budget de l'aménagement du territoire diminue de 9,6 % en moyens d'engagement et de 18,6 % en moyens de paiement. Il a ensuite détaillé l'évolution des dotations des différents fonds. S'agissant de la prime à l'aménagement du territoire, après avoir souligné que les crédits diminuaient de 20,7 % en autorisations de programme et 25,7 % en crédits de paiement, il a regretté que n'ait pas été mis en oeuvre le

dispositif de "P.A.T. petits projets", -aussi appelé aide à l'industrie dans les zones rurales (A.I.Z.R.)-, annoncé l'an dernier. Il s'est étonné de la publication tardive du décret nécessaire, ce qui interdira, de fait, toute opération en 1991, et a souhaité sa modification rapide : le seuil de vingt emplois retenus pour bénéficier de l'aide paraît trop élevé pour les zones rurales. Il a relevé les diminutions des crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) : respectivement - 9,3, - 11,3 et - 42,9 % en autorisations de programme et - 28,5, - 22,6 et - 42,9 % en crédits de paiement. Il a indiqué que le fonds d'aide à la décentralisation serait, pour la première fois, doté en loi de finances : 50 millions de francs en crédits de paiement et 100 millions de francs en autorisations de programme, destinés à financer les opérations de décentralisation hors d'Ile-de-France d'activités privées. Enfin, il a noté l'augmentation des crédits de paiement du groupe interministériel pour la rénovation des zones minières (GIRZOM), qui passent de 126 à 175 millions de francs.

**M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a souligné qu'en l'état actuel de la discussion budgétaire, les crédits, déjà nettement insuffisants l'an dernier, baissaient de façon sensible cette année.

Il a exposé que la présentation beaucoup plus "flatteuse" faite de ce budget par M. André Delebarre lors de son audition devant la commission résultait essentiellement de la prise en compte pour 200 millions de francs des augmentations de crédits annoncées à l'Assemblée nationale -bien que celle-ci ne les ait pas encore votés- et du rattachement au budget de l'aménagement du territoire de 170 millions de francs provenant du compte d'affectation spéciale de l'Ile-de-France, compte spécial du Trésor qui figure à ce titre dans un autre fascicule budgétaire.

Concluant son intervention, il a indiqué que, tel qu'il se présentait, le budget de l'aménagement du territoire paraissait très nettement en deçà des enjeux. Il s'est félicité de la possibilité d'obtenir la présentation, l'an prochain, d'un document retraçant l'ensemble des crédits de l'Etat concernant l'aménagement du territoire, ce qui permettra de mesurer l'effort global consenti par la collectivité publique et pas seulement l'évolution des crédits des seuls fonds d'intervention. En conclusion, il a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption du budget de l'aménagement du territoire.

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour indiquer qu'il envisageait, dans la discussion budgétaire, d'axer l'intervention qu'il fera au nom de la commission sur l'aménagement du territoire, en s'efforçant de mesurer ce qui, dans les crédits des différents départements ministériels, y concourt. Il s'est sur ce point interrogé sur l'éventualité d'un retard dans l'exécution du programme routier et autoroutier. Prenant l'exemple de la liaison Nantes-Niort, **M. Louis Moinard** a indiqué que des retards sensibles pouvaient être relevés.

**M. Jean François-Poncet, président**, a par ailleurs indiqué qu'il évoquerait le problème des finances locales en relation avec leur rôle dans l'aménagement du territoire et les propositions de création d'une dotation de développement rural. Il a enfin estimé que la mise à disposition d'un "jaune" "aménagement du territoire" serait utile et que la commission pourrait envisager de déposer un amendement en ce sens.

**M. Aubert Garcia** a interrogé le rapporteur pour avis sur la baisse des crédits de paiement au titre du FIAM et sur la possibilité de financer les autorisations de programme engagées. Il a envisagé l'hypothèse que la baisse des crédits de paiement pourrait s'expliquer par une consommation insuffisante des autorisations de programme.

**M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, lui a indiqué que l'éventuelle faiblesse de la consommation des

autorisations de programme pouvait s'expliquer par la volonté de geler un certain montant de crédits, que les autorisations de programme étaient "financées" par les crédits de paiement sur plusieurs années et qu'il pouvait exister des reports d'une année sur l'autre.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption du budget de l'**aménagement du territoire**, les commissaires du groupe socialiste s'abstenant.

La commission a enfin procédé à l'**audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué au tourisme, sur le projet de loi de finances pour 1992.**

Le ministre a débuté son propos en rappelant que, selon les chiffres de la Banque de France, les recettes touristiques en devises, qui avaient atteint 110 milliards de francs en 1990, année record (avec une progression de 6 % par rapport à 1989), s'élèveraient sans doute à 115 milliards de francs pour l'année 1991.

Il a indiqué que l'excédent de la balance touristique (42 milliards de francs en 1990) atteindrait vraisemblablement 45 milliards de francs cette année, soit une progression de 4 % des recettes en devises, obtenue malgré le contexte du début de l'année, très défavorable au tourisme, et le ralentissement de la croissance au sein de l'organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.).

**M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué au tourisme**, a estimé que l'Etat ne saurait être absent de ce secteur où l'initiative privée est la règle et où les collectivités locales, de leur côté, s'impliquent de plus en plus fortement.

Il a indiqué que le projet de budget du tourisme pour 1992 progressait de 7 % par rapport au projet de loi de finances pour 1991.

Il a néanmoins reconnu que, sans les transferts de personnel, la progression du budget n'était plus que de 2,8 %.

Le ministre délégué a fait remarquer que ce budget était orienté vers le partenariat et la promotion de la France à l'étranger avec le groupement d'intérêt économique (G.I.E.) "Maison de France".

Après ces remarques préalables concernant l'activité touristique et les principales orientations de la politique de l'Etat, le ministre délégué a procédé à l'examen de son projet de budget.

Il a indiqué que la progression de la part du budget consacrée au fonctionnement traduisait la volonté de conforter les services extérieurs que sont les délégations régionales au tourisme. A ce propos, le ministre a approuvé le vote par le Sénat de la proposition de loi de M. Georges Mouly qui donne un statut juridique aux comités départementaux du tourisme.

Le ministre délégué a signalé qu'un Observatoire national du tourisme avait été mis en place, ce qui, en raison de son indépendance et de l'existence d'autres sources statistiques (Banque de France), devrait permettre d'obtenir des chiffres incontestables concernant l'activité touristique.

Le ministre délégué a ensuite évoqué les quatre priorités du budget pour l'année 1992.

En 1992, le ministère du tourisme devrait consacrer à la promotion, par l'intermédiaire de Maison de France, 191,8 millions de francs.

Il a indiqué que ce budget de promotion, qui représente 45 % du budget du tourisme, devrait entraîner un montant égal de contributions en provenance des partenaires extérieurs.

Il a signalé que l'effort de promotion porterait principalement sur les marchés de base que sont la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne et

les Etats-Unis, ainis que sur les marchés à fort potentiel de croissance comme le Japon.

Puis il a précisé qu'un effort de promotion serait également engagé sur le marché intérieur.

**M. Jean-Michel Baylet** a ensuite évoqué l'apparition de pays nouveaux dans "l'offre touristique" et en a déduit qu'une adaptation constante de l'offre à la demande s'imposait.

Le ministre a regretté que l'instrument des contrats de plan ne fasse pas l'objet, concernant le tourisme, de davantage d'attention, aussi bien de la part de l'Etat que de celle des collectivités locales.

Il a indiqué qu'en 1992, le ministère du tourisme disposerait de 39 millions de francs pour honorer les engagements de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales.

Concernant le tourisme social, le ministre délégué a rappelé que le Gouvernement avait retenu, le 24 juillet dernier, un ensemble de mesures en faveur du tourisme social : le principe d'un second billet S.N.C.F. à tarif réduit pour inciter les Français à partir en hiver, le développement du chèque-vacances dans les P.M.E., ainsi qu'une action en faveur des associations du tourisme social.

Le ministre délégué a souligné qu'il n'était pas favorable à la construction de nouvelles installations, mais il s'est déclaré, en revanche, tout à fait favorable à la rénovation des structures existantes.

**M. Jean-Michel Baylet** a ensuite évoqué le plan en faveur de l'hôtellerie indépendante et familiale qui vient d'être présenté en Conseil des ministres.

Il a précisé que ce plan visait à moderniser progressivement les 5.000 établissements de ce type répartis sur l'ensemble du territoire, qui occupent 100.000 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de 30 milliards de francs.

Le ministre délégué a fait remarquer que la France disposait de la plus grande capacité d'hébergement en Europe avec une gamme complète de produits.

Après avoir précisé que ce plan comprendrait un important volet en faveur de la formation des hôteliers et de leurs salariés, le ministre délégué a indiqué que ce plan aurait quatre axes principaux, à savoir le financement privilégié pour la modernisation, l'accès à un dispositif de commercialisation, la formation des personnels et la nécessité d'adopter des mesures visant à faciliter la transmission du patrimoine.

En conclusion, **M. Jean-Michel Baylet** a émis le souhait de voir l'importance des ministères s'apprécier à l'aune de leur rôle dans l'économie, plutôt qu'au montant des crédits budgétaires qui leur sont alloués.

A la suite de l'exposé du ministre, **M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis du budget du tourisme**, a indiqué que sur les 325.000 chambres de l'hôtellerie indépendante, 1/3 risquait de disparaître, d'une part, en raison de l'obsolescence des installations et, d'autre part, à cause des contraintes croissantes que l'administration impose aux hôteliers en matière de sécurité. Il a souligné la gravité de ce problème qui, de plus, met en cause la responsabilité des maires, chargés de décider d'éventuelles fermetures d'établissements pourtant essentiels pour la vie de leur commune.

**M. Charles Ginesy** a, par ailleurs, demandé au ministre s'il n'y avait pas lieu d'actualiser le décret n° 79-1009 du 21 novembre 1979 instituant une prime à la modernisation de l'hôtellerie rurale de montagne, décret qui fixe le montant des primes à un niveau devenu nettement insuffisant et qui, par ailleurs, donne lieu à des interprétations différentes selon les départements.

Cette actualisation du décret serait notamment nécessaire pour les départements, tels que celui des Alpes maritimes, dont l'économie repose essentiellement sur le tourisme, et qui souhaiteront aider leur hôtellerie selon un

calendrier plus rapide que celui prévu par le plan de modernisation du ministre.

**M. Charles Ginesy** a souhaité que ce dernier soit mis en place dès que possible et que le pouvoir de décision en la matière soit partagé entre le préfet et les collectivités territoriales.

**M. Jean-Michel Baylet** a affirmé qu'il partageait tout à fait l'analyse du rapporteur pour avis et qu'il était conscient de l'urgence de l'intervention d'un plan, eu égard notamment à l'importance du tourisme et de l'hôtellerie dans l'aménagement du territoire.

Il a annoncé que, dès le début de l'année 1992, des comités associant le préfet, les présidents des conseils régionaux et généraux, ainsi que les chambres consulaires et les professionnels, pourront déterminer l'approche appropriée pour le département concerné. Il a estimé que cette approche pragmatique permettrait de tenir compte des particularismes et de gagner en temps et en efficacité.

Il a, par ailleurs, indiqué que le problème de la sécurité pourra trouver sa place dans le plan de modernisation de l'hôtellerie.

S'agissant du décret de 1979 évoqué par **M. Charles Ginesy**, le ministre a, à la demande de ce dernier, accepté d'examiner le problème et de réfléchir à une éventuelle actualisation.

Puis, répondant à une question de **M. Charles Ginesy** relative aux nouvelles actions envisagées en matière de tourisme rural, **M. Jean-Michel Baylet** a estimé que, si celui-ci continuerait à se développer, il devait cependant veiller à jouer la carte de la qualité ; il s'est félicité de cette nouvelle orientation vers le tourisme de l'intérieur, qui a pour double mérite d'offrir aux agriculteurs d'intéressantes possibilités de complémentarité et de permettre une meilleure répartition de l'espace. Il a, en effet, rappelé l'excessive concentration actuelle, huit régions, dont six situées sur le littoral, bénéficiant de 80 % des nuitées.

A cet égard, le ministre délégué a annoncé la prochaine mise en place d'un plan d'ensemble en faveur du tourisme vert, qui comprendra :

- la création et le développement de produits, un accent étant mis sur la diversification et le tourisme culturel,
- la modernisation de l'hôtellerie,
- l'aide à la mise en marché des produits d'agrotourisme,
- le balisage informatique multilingue des sites,
- les actions de formation des opérateurs du tourisme rural.

Le ministre a ensuite répondu à une question de M. Charles Ginesy, relative aux perspectives ouvertes par les jeux olympiques de 1992 et par l'après jeux olympiques. Il s'est félicité de l'accélération de l'équipement ainsi réalisée dans la région concernée (pour 8 milliards de francs) et a estimé que la promotion exceptionnelle à laquelle donnera lieu cette manifestation (avec, en outre, 2 milliards de téléspectateurs sur la planète) bénéficiera à la notoriété de l'ensemble de la montagne française. Après avoir précisé que la plupart des équipements seraient réutilisables à l'issue des jeux, il a indiqué que l'expérience des quinze villes organisatrices de jeux olympiques montrait des résultats globalement satisfaisants.

Puis, répondant à la question de M. Charles Ginesy relative à la politique envisagée en matière de calendrier scolaire, il a reconnu que ce dernier conditionnait le succès touristique de certaines régions. Il a précisé qu'après avoir obtenu satisfaction sur la date des vacances de Pâques, il poursuivait une réflexion conjointement avec le ministère de l'éducation nationale sur le retour aux trois zones, l'allongement des périodes de vacances et la déconcentration par académie, sans qu'il soit question, cependant, de toucher au rythme scolaire.

A cet égard, M. Louis Moinard s'est inquiété de ce que des enquêtes actuellement menées sur la semaine de

quatre jours (avec récupération sur le temps de vacances) ne relancent le problème. Le ministre a estimé que ce débat n'aurait pas d'influence sur les flux touristiques et il a confirmé qu'il n'était pas envisagé dans le cadre des travaux de réflexion évoqués précédemment.

**M. Fernand Tardy** a ensuite attiré l'attention du ministre sur les difficultés d'ordre fiscal qui se posent, dans le cadre du tourisme vert, aux agriculteurs louant des gîtes et qui se trouvent soumis à une fiscalité complexe. Il a suggéré l'intégration d'un volet fiscalité dans le plan en faveur du tourisme rural, qui irait dans le sens de la simplicité et de l'homogénéité.

Puis répondant à la question de **M. Josselin de Rohan** qui s'interrogeait sur l'objet et le contenu du projet de loi-cadre relatif à l'organisation territoriale annoncé par le ministre, ce dernier a précisé que ce projet de loi s'inspirait du rapport Boeuf, du comité national du tourisme, et qu'il permettra :

- d'une part, de donner une reconnaissance légale et de définir les compétences des offices de tourisme et syndicats d'initiative (OTSI) ;

- d'autre part, d'organiser la complémentarité entre les différents échelons territoriaux en matière de tourisme (comités régionaux et départementaux du tourisme et OTSI) ;

- enfin, de donner un statut aux personnels concernés.

A cet égard, **M. Josselin de Rohan** a insisté sur la nécessité de maintenir une certaine souplesse, de façon à ce que les communes de petite et moyenne importance ne se voient pas imposer des charges excessives.

Le ministre délégué a partagé cet avis et estimé que le projet de loi devrait prévoir différents statuts.

Enfin, **M. Charles Ginesy** ayant souhaité que le projet de loi apporte une protection juridique que la loi de 1901 relative aux associations et actuellement utilisée pour les OTSI ne permet pas, au regard notamment du

délict d'ingérence et de la gestion de fait, le ministère a indiqué qu'il partageait ce souci et, qu'en conséquence, les OTSI se verraient doter d'un nouveau statut.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Pierre Lacour sur le budget des territoires d'outre-mer.

M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits prévus au budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1992 s'élevaient à 2,2 milliards de francs.

Il a souligné que dans un contexte budgétaire relativement difficile, le budget des DOM, pour 1992, serait à peu près équivalent au budget voté en 1991.

Ainsi 1992 doit être une année de pause sans qu'il y ait pour autant régression, après une progression qui a dépassé les 23 % sur la période 1989-1992.

Il a rappelé que les dépenses inscrites au budget du ministère ne constituaient qu'une partie des dépenses consenties en faveur des DOM-TOM en 1992, puisque celles-ci représentent pour l'ensemble du projet de loi de finances plus de 31 milliards de francs contre 29,9 milliards en 1991.

Il a estimé que les moyens dégagés pour 1992 devraient permettre de poursuivre les contrats de plan, qui ont pris une très grande importance dans le développement des TOM, et de financer le lancement d'opérations nouvelles.

Il a ensuite examiné, pour chaque territoire, l'orientation des crédits.

En Polynésie, ces crédits permettront de financer le fonds d'aménagement de développement des Iles ainsi que l'équipement des communes, et de maintenir l'effort financier en faveur du logement social.

A Wallis et Futuna, ils devraient permettre de cofinancer l'amélioration des télécommunications et l'alimentation électrique du territoire.

En Nouvelle-Calédonie, ils seront utilisés pour la poursuite du rééquilibrage économique voulu par les accords de Matignon.

Enfin, le territoire des terres australes et antarctiques françaises bénéficiera d'une progression des crédits destinés à la recherche. Par ailleurs, 1992 devrait voir l'achèvement de la piste aérienne de Terre Adélie.

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a rappelé que le personnel des terres australes et antarctiques françaises serait intégré en 1992 dans les effectifs du ministère des DOM-TOM et que cette mesure devrait faciliter la restructuration qui est en cours dans le cadre de la création de l'Institut de la recherche et de la technologie polaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué le renouvellement de l'association des TOM à la C.E.E.

Il a indiqué que la négociation d'une nouvelle décision d'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la C.E.E. avait abouti à l'adoption de la nouvelle décision d'association du 25 juillet 1991.

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a estimé que ce nouvel accord devrait apporter des conditions favorables au TOM en ce qui concerne le régime d'importation et d'exportation (les TOM devant bénéficier de débouchés élargis vers la C.E.E.) et les aides financières du Fonds européen de développement (FED). En conséquence, la part du FED programmable susceptible d'être attribuée aux PTOM liés à la France devrait être de l'ordre de 50 %.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de cet accord et a souhaité qu'il constitue une incitation pour la C.E.E. à participer et à s'impliquer dans ce nouveau pôle de

croissance du Pacifique, dans lequel l'Afrique du Sud devrait jouer un rôle important.

Puis, **M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a évoqué la situation économique de chacun des TOM.

Concernant la Nouvelle-Calédonie, il a indiqué que, l'année passée, la situation économique a été contrastée avec, d'une part, un déficit commercial qui s'est fortement creusé sous l'influence majeure de la baisse de valeur des exportations de nickel en raison de la baisse mondiale du prix de ce métal, et d'autre part, de bonnes performances dans le domaine touristique grâce à une stabilité politique retrouvée.

En Polynésie française, il a rappelé qu'à l'évolution favorable enregistrée en fin d'année 1988 et 1989 avait succédé en 1990 une phase de repli de l'activité économique polynésienne.

A Wallis et Futuna, l'année 1990 a été marquée par le passage du cyclone "Ofa" qui a causé de nombreux dégâts. Les indemnisations de l'Etat liées à ce cataclysme ont permis au secteur du bâtiment et travaux publics de bénéficier d'une activité soutenue en raison des travaux de reconstruction.

Enfin dans les Terres australes et antarctiques françaises, le rapporteur pour avis a indiqué que de nouveaux programmes liés au développement de la recherche sont prévus.

Le rapporteur pour avis a conclu son propos en rappelant que le protocole d'accord de Madrid, signé en 1991, devrait permettre de préserver l'Antarctique de toute exploitation industrielle.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a adopté un **avis favorable** à l'adoption du budget des territoires d'outre-mer.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Charles Ginesy** sur le budget du tourisme.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué qu'en dépit d'un tassement relatif de la fréquentation touristique en 1990, le solde touristique avait connu un nouveau record, l'apport en devises du secteur du tourisme ayant progressé de 6 % en 1990 (à 109,8 milliards de francs) et l'année 1991 devant être encore meilleure.

Il a souligné que la crise du Golfe avait cependant pesé fortement sur le début de l'année 1991 et que, outre cet impact immédiat, elle avait provoqué une prise de conscience sur la nécessité, pour les acteurs du tourisme, d'améliorer leur capacité d'adaptation aux évolutions du marché, notamment par la réorientation des politiques de promotion et de commercialisation.

Il a, par ailleurs, indiqué que le secteur devait faire face à des difficultés structurelles, liées notamment à la nécessaire modernisation de l'hôtellerie indépendante ou à l'adaptation insuffisante des entreprises du tourisme à une concurrence européenne et internationale de plus en plus acharnée.

Il a, en outre, dénoncé la trop forte concentration des périodes de vacances.

Puis, insistant sur les faiblesses de l'hôtellerie indépendante, **M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a indiqué que son existence même se trouvait menacée, puisque 100.000 chambres sont appelées à disparaître à court ou moyen terme en l'absence d'aides extérieures d'origine publique.

A cet égard, après s'être félicité de ce que certaines mesures aient été prises ces dernières années, il a attiré l'attention sur le fait que les hôteliers se voient imposer des normes de sécurité de plus en plus contraignantes, auxquelles nombre d'entre eux ne peuvent se soumettre faute de pouvoir financer les investissements correspondants. Il a estimé qu'il était extrêmement urgent de trouver une solution à ce problème, si l'on voulait éviter

d'assister à un phénomène d'accélération des fermetures d'hôtels.

S'agissant du plan de modernisation de l'hôtellerie indépendante, en cours de préparation, il a expliqué que l'objectif est de rénover, en cinq ans, environ 5.000 établissements indépendants de 1 à 3 étoiles, soit 100.000 chambres, de moderniser l'infrastructure hôtelière au regard de la gestion, de la mise en produit et de la commercialisation et d'améliorer la formation d'environ 7.500 gestionnaires et personnels hôteliers. Le coût global de l'opération est évalué à 12 milliards de francs sur cinq ans (soit 100.000 francs hors taxes par chambre environ).

Il a précisé que son financement devait être assuré par des prêts sur ressources CODEVI au taux de 9 %, complétés par des primes ou bonifications des collectivités territoriales pour ce qui concerne la rénovation proprement dite, financement que le rapporteur pour avis a jugé nettement insuffisant au regard des efforts réalisés par les autres pays européens.

Enfin, il a souhaité que ce plan soit mis en oeuvre dès que possible et qu'il donne la priorité aux zones les plus menacées.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a ensuite souligné les potentialités considérables du tourisme rural, potentialités qu'il conviendrait de mieux exploiter. Il a noté que la destination rurale attirait un nombre croissant de touristes, mais que l'espace rural restait toutefois marqué par de graves insuffisances, liées notamment à la qualité inégale des types d'hébergement qu'elle offre, à une difficulté de commercialisation de ses produits, bien souvent due à un manque de professionnalisme, ainsi qu'à la vétusté de certaines infrastructures.

Dans ce contexte, il a souligné tout l'intérêt que présentent les propositions formulées par la mission d'information du Sénat chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français.

Il a estimé que l'Etat devait faire un effort supplémentaire dans ce domaine.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite inquiété de la situation des stations de sports d'hiver qui reste préoccupante.

Il s'est félicité de la mise en place d'un plan de relance de ces stations, dont il a exposé les grandes orientations, ainsi que des efforts de grande ampleur qui ont été réalisés à l'occasion de l'organisation des jeux olympiques de 1992, mais il s'est inquiété, en revanche, de l'après jeux olympiques.

S'agissant du tourisme du littoral, il a rappelé que le littoral est la principale destination des Français et des étrangers, puisqu'il représente 50 % des nuitées des vacanciers français en été et près de 40 % de l'activité du tourisme intérieur.

Il a insisté sur la nécessité dorénavant de mieux conjuguer développement économique et environnement.

Puis, après avoir évoqué les difficultés auxquelles sont confrontées de nombreuses stations thermales, le rapporteur pour avis a brièvement commenté le projet de budget pour 1992.

Il a indiqué qu'après deux années durant lesquelles le budget du tourisme a pu être qualifié de "budget de consolidation", il apparaît cette année comme un budget en faible progression.

En effet, les crédits atteignent, pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 424,83 millions de francs, soit une augmentation de 2,18 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991 et donc une légère et regrettable diminution en francs constants.

Après avoir rappelé que le ministère du tourisme devait mener avant tout des actions d'impulsion, d'incitation dans quelques secteurs prioritaires, le rapporteur pour avis a regretté l'évolution des crédits de fonctionnement, qui réduit la faible marge de manoeuvre

du ministère dans le domaine des investissements. En effet, avec une progression de 4,91 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991, les dépenses de fonctionnement voient leur part progresser de nouveau pour atteindre 88,09 % du total des crédits du ministère.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'en réalité, déduction faite du transfert au budget du tourisme de 163 emplois en provenance du budget de l'équipement, les crédits diminuent en fait de 2,46 %.

Il a ensuite indiqué que la stabilisation des interventions publiques recouvrait différentes actions prioritaires :

- le tourisme social, avec notamment le développement des chèques-vacances ;
- les actions économiques et la formation ;
- les actions pour l'aménagement, l'amélioration de produits et le développement touristique ;
- les actions de promotion qui augmentent globalement de 10 millions de francs, mais il a regretté l'insuffisance de la dotation de la Maison de la France.

Après s'être félicité de la mise en place de l'Observatoire national du tourisme, le rapporteur pour avis a déploré la forte diminution des dépenses d'investissement (en crédits de paiement), alors que leur part dans le budget est déjà faible.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a ensuite souhaité pouvoir s'exprimer au nom de la commission pour demander au ministre :

- d'une part, d'actualiser le décret du 21 novembre 1979 instituant une prime à la modernisation de l'hôtellerie rurale de montagne et de permettre l'harmonisation de son interprétation. Ce décret est, en effet, obsolète, tant en raison de l'insuffisance du montant des aides que de la lourdeur des procédures administratives qu'il impose (avec les multiples

interventions : du préfet, du directeur départemental de la concurrence et de la consommation, du trésorier-payeur général et du délégué régional au tourisme) ;

- d'autre part, de bien vouloir faire examiner la protection juridique que la loi-cadre qu'il a annoncée pourrait apporter, notamment aux syndicats d'initiative et offices de tourisme, pour éviter les inconvénients graves que présente la loi de 1901 relative aux associations, au regard du délit d'ingérence et de la gestion de fait.

Enfin, après s'être félicité de la concrétisation progressive du plan de douze actions prioritaires du ministre délégué au tourisme et de l'existence même d'un tel ministère mais avoir déploré l'insuffisance de ses crédits, d'investissement notamment, **M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du budget du tourisme.

Après l'intervention de **M. André Fosset, président**, **M. Pierre Lacour** a soutenu la démarche du rapporteur pour avis. Il a estimé qu'il fallait accroître les efforts en faveur de l'industrie du tourisme, porteuse d'avenir, et cependant fortement soumise à la concurrence des autres pays européens. A cet égard, il a souligné l'invasion de l'espace rural français par les partenaires européens, cet espace devenant à proprement parler "colonisé".

Il s'est inquiété du retard ainsi pris par l'industrie française du tourisme ainsi que du manque de moyens qui lui étaient alloués.

Puis, la commission, suivant la proposition de son rapporteur, a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du budget du tourisme pour 1992.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mardi 12 novembre 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a entendu M. Pierre Joxe, ministre de la défense, sur le budget de son département ministériel pour 1992.**

Le ministre de la défense a tout d'abord situé son budget pour 1992 dans le contexte d'une menace profondément modifiée par les événements est-européens.

Puis le ministre de la défense a évoqué la déflation des effectifs, notant que cette évolution s'inscrit dans le cadre de la réduction du format des armées qui vise principalement l'armée de terre. Les effectifs de celle-ci pourraient être réduits à 225.000 hommes. M. Pierre Joxe a rappelé que la réforme du service national et la poursuite du retrait des Forces françaises d'Allemagne sont cohérentes avec l'actuelle déflation des effectifs. S'agissant du retrait des Forces françaises d'Allemagne, le ministre de la défense a noté que la tranche pour 1992 concerne la suppression de 10.000 emplois. Il a, d'autre part, précisé que la France pourrait, en vertu de nouveaux accords, maintenir en Allemagne des effectifs supérieurs à ceux de la brigade franco-allemande (soit actuellement 4.200 hommes).

Commentant ensuite l'évolution des grands programmes, le ministre de la défense a successivement abordé la réduction des dépenses nucléaires, les choix qui ont affecté les matériels conventionnels, ainsi que le renforcement, lié aux enseignements militaires de la guerre du Golfe, de la composante spatiale. Celle-ci fait

l'objet, a-t-il précisé, d'une augmentation de 17 % des crédits.

S'agissant des crédits de fonctionnement, **M. Pierre Joxe** a souligné que l'augmentation de 1 % qui caractérise le titre III était liée à la poursuite de l'effort entrepris en vue d'améliorer la condition des personnels. A cet égard, le ministre de la défense a rappelé que le coût de la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires et de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne s'élèverait respectivement à 375 et à 21 millions de francs. Il a par ailleurs indiqué que le titre III tenait compte d'une déflation d'effectifs de l'ordre de 24.000 hommes et de la transformation du Groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.) en société autonome. Enfin, **M. Pierre Joxe** a précisé que les engagements gouvernementaux en matière de création d'emplois étaient respectés, principalement en ce qui concerne la gendarmerie dont les effectifs sont renforcés en 1992 de 1.000 emplois dont 750 personnels de carrière et 250 postes de gendarmes auxiliaires.

Le ministre a ensuite répondu aux interrogations de :

- **M. Marc Lauriol**, sur le nouvel aménagement de la défense nationale en fonction de l'évolution de la menace et des risques. Le ministre a, à cet égard, notamment insisté sur le rôle politique et militaire de la dissuasion dont il a fait valoir qu'elle était maintenue à un seuil de suffisance. Il a également évoqué les perspectives diplomatiques ainsi que les possibilités militaires d'éventuelles participations françaises à des interventions hors de nos frontières en fonction de l'évolution de certaines situations dans le monde.

- **M. Michel d'Aillières**, sur la nature des réductions de crédits affectant le nucléaire, d'une part, et sur les crédits consacrés à la mise en condition des matériels, d'autre part.

-**M. Michel Crucis**, sur l'état de la coopération européenne dans le domaine de l'organisation de forces de sécurité communes. Après avoir exclu le nucléaire de toute organisation européenne commune, **M. Pierre Joxe** a analysé les réactions des principaux partenaires européens de la France, à la suite de la proposition franco-allemande de mise en place d'un corps d'armée européen. Il a notamment rappelé l'attachement de la Grande-Bretagne aux structures de l'O.T.A.N. et souligné que la proposition franco-allemande était ouverte à l'ensemble des partenaires européens de la France.

**M. Jean Lecanuet, président**, est alors intervenu pour faire état de l'hostilité -constatée à l'occasion d'une mission récente- des responsables de l'administration américaine à l'égard de tout projet européen en matière de défense qui se situerait en dehors des structures de l'Alliance Atlantique. Le président Jean Lecanuet a également insisté sur les conséquences de la relance des programmes américains de lutte antimissiles balistiques. Le ministre de la défense a fait valoir que les projets européens n'étaient pas concurrents avec l'Alliance Atlantique, qui au demeurant évoluait elle-même.

A **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** qui l'interrogeait sur la réorganisation du service de nuit de la gendarmerie ainsi que sur les crédits de fonctionnement nécessaires à cette réorganisation, le ministre de la défense a notamment précisé que le système de renvois des appels de nuit donnait satisfaction et que la gendarmerie disposait de crédits suffisants pour le mettre en oeuvre.

Enfin, répondant à **M. Philippe de Gaulle**, **M. Pierre Joxe** a indiqué qu'une nouvelle réduction de la durée du service militaire n'était pas envisagée et que la durée du service national de 10 mois était cohérente avec l'ensemble des orientations de défense exposées.

**Mercredi 13 novembre 1991 - Présidence de M. Michel d'Aillières, président.** La commission a d'abord examiné le rapport pour avis de M. Michel Alloncle sur le budget de la défense, section gendarmerie.

**M. Michel Alloncle** a indiqué que les crédits de la gendarmerie progresseraient de 3,9 % pour atteindre 18,8 milliards de francs en 1992. Il a relevé que cette augmentation était beaucoup moins importante que celle enregistrée en 1991 : + 6,17 %.

**M. Michel Alloncle** a ensuite précisé que les crédits de fonctionnement connaîtraient une croissance de 3,7 % pour s'établir à 16,7 milliards de francs et que les crédits d'équipement passeraient de 1,99 milliard de francs en 1991 à 2,09 milliards de francs en 1992 soit une hausse de + 5 %, surtout imputable aux dépenses d'infrastructure (+ 6,1 %) et, dans une moindre mesure, aux crédits destinés aux fabrications (+ 4,3 %).

S'agissant des personnels, **M. Michel Alloncle** a fait valoir que le projet de budget permettrait, dans le cadre de la troisième tranche du plan quadriennal de renforcement des effectifs, la création nette de 998 emplois dont 748 de militaires d'active et 250 d'appelés.

Puis, **M. Michel Alloncle** a évoqué quatre problèmes importants auxquels la gendarmerie est confrontée. Il a ainsi fait observer que la gendarmerie connaissait des difficultés croissantes de recrutement, en particulier de sous-officiers. **M. Michel Alloncle** a ensuite regretté que la durée de formation des gendarmes-auxiliaires soit sans cesse réduite ce qui pourrait comporter de graves risques dans des situations difficiles de lutte contre la délinquance. Après avoir fait brièvement le bilan de l'application de l'accord du 10 janvier 1990 entre la gendarmerie et la police, **M. Michel Alloncle** a rappelé que le ministère de l'intérieur avait annoncé le dépôt d'un projet sur la sécurité intérieure dont plusieurs dispositions, connues uniquement grâce à la presse, pouvaient faire craindre une tentative de mise sous tutelle de la gendarmerie. **M. Michel Alloncle** a précisé que l'on se

trouvait dans l'incertitude la plus totale concernant le moment auquel aurait lieu le dépôt de ce texte. Enfin, évoquant la mise en oeuvre du nouveau système de renvois des appels de nuit, **M. Michel Alloncle** a constaté que peu d'incidents majeurs avaient été relevés dans le fonctionnement de ce système. Il a souligné qu'il ne fallait cependant pas négliger les critiques émises par la population et les élus locaux, qui ont la désagréable impression que la gendarmerie s'éloigne du terrain au moment même où la police nationale redécouvre l'ilotage.

En conclusion, **M. Michel Alloncle** a considéré que pour être relativement satisfaisant en termes de progression des crédits, le projet de budget de la gendarmerie suscitait plusieurs interrogations du point de vue qualitatif.

Estimant qu'il ne pouvait être dissocié de l'ensemble du budget, extrêmement mauvais, de la défense, il a émis un avis défavorable à son adoption.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Michel d'Aillières** s'est interrogé sur les ressources qui seraient fournies à la gendarmerie par le fonds de concours alimenté par les sociétés d'autoroutes. **M. Michel Alloncle** a précisé que le montant des versements des sociétés d'autoroutes dépendraient de la longueur des réseaux de ces sociétés et de l'évolution de l'indice des prix des travaux publics et atteindraient 330 millions de francs en 1992.

**M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** a indiqué qu'il partageait les réserves du rapporteur sur le système de renvois des appels de nuit. Il a ajouté que la formation des personnels en service dans les centres opérationnels de groupement devait être améliorée notamment en ce qui concerne la connaissance du terrain d'une part, et la résistance psychologique, d'autre part. **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** a, par ailleurs, observé que la gendarmerie se tournait de plus en plus souvent vers les

collectivités territoriales pour le financement des logements de ses brigades.

**M. Michel d'Aillières** s'est inquiété du fait que les brigades en service de nuit étaient souvent éloignées des lieux d'intervention. Il a émis le voeu que le découpage des circonscriptions d'intervention de nuit soit corrigé pour remédier à cet inconvénient.

Après que **M. Michel d'Aillières** eût rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision le 14 novembre 1991, **la commission a adopté le rapport qui lui était présenté.**

**M. Philippe de Gaulle, rapporteur pour avis sur le budget de la défense, section des forces terrestres,** a tout d'abord évoqué le contexte géopolitique dans lequel se situe le **budget de la défense pour 1992.** Il a successivement abordé le risque de déstabilisation imputable à la résurgence des nationalismes en Europe centrale et orientale, à l'avenir très incertain de l'Union soviétique, à l'aggravation de l'écart de développement entre le Nord et le Sud, à la prolifération des conflits locaux.

**M. Philippe de Gaulle** a ensuite présenté une description détaillée de l'effort de défense soviétique, montrant que le niveau atteint chaque année par les productions d'armement contribuait à maintenir une menace substantielle.

Evoquant ensuite l'effort de défense français, dont il a déploré l'atonie, **M. Philippe de Gaulle** a regretté que la France ne limite pas ses interventions militaires extérieures aux cas où elle est en mesure de "faire prévaloir (ses) propres buts de politique étrangère", et qu'elle persiste à mettre en oeuvre des "participations auxiliaires" aux opérations entreprises par les autres pays.

**M. Philippe de Gaulle** a ensuite indiqué que l'armée de terre est désormais confrontée, du fait d'une sévère déflation des effectifs, de la poursuite du retrait des Forces

françaises d'Allemagne, de la mise en oeuvre du plan "Armées 2000", et de la réduction de la durée du service militaire, à des mutations profondes. S'agissant plus particulièrement du service national, M. Philippe de Gaulle a déploré le déclin du service militaire par rapport aux différentes formes civiles du service national, et a exprimé les réserves que lui inspirent les protocoles conclus entre le ministre de la défense et les ministères civils, et qui reviennent, selon M. Philippe de Gaulle, à tirer parti du service militaire pour combler les lacunes de certaines administrations. Le rapporteur a également estimé très contestable les conditions dérogatoires d'accomplissement du service national stipulées par certaines conventions bilatérales conclues par la France.

**M. Philippe de Gaulle** a ensuite indiqué que la professionnalisation, selon lui nécessaire, du recrutement des armées, devrait permettre l'organisation d'un corps de bataille de 200.000 hommes (professionnels et volontaires servant au moins 3 ans) destiné aux interventions extérieures. M. Philippe de Gaulle a précisé que, dans cette hypothèse, ne devrait subsister du service national que le service militaire, orienté vers le recensement, l'instruction, et la sélection de tout le contingent pour une durée de trois mois, en vue de la préparation exclusive de la mobilisation. M. Philippe de Gaulle a estimé que le coût de cette réforme ne devrait pas être supérieur à 10 milliards.

Abordant ensuite les crédits inscrits à la **section forces terrestres du budget de la défense pour 1992**, M. Philippe de Gaulle a déploré la trop faible augmentation (+ 1,81 %) de ceux-ci.

**M. Philippe de Gaulle** a analysé l'évolution des différents chapitres du titre III relatif au fonctionnement (entretien programmé des matériels, entretien et exploitation des forces, alimentation, "vie courante", entretien des casernements). Il a, d'autre part, souligné l'insuffisance des moyens consacrés à l'amélioration de la condition militaire. Puis, M. Philippe de Gaulle a souligné

l'insuffisance qui caractérise, selon lui, le titre V, en ce qui concerne principalement les fabrications d'armement. A cet égard, M. Philippe de Gaulle a abordé l'évolution récente des principaux programmes en fabrication (hélicoptère armé futur, hélicoptère NH 90, char AMX Leclerc, lance-roquettes multiples, missile antichar de courte portée et missile sol-air très courte portée), regrettant que la réduction du format de l'armée de terre justifie la réduction de certaines cibles.

**En conclusion, M. Philippe de Gaulle a estimé que la prolifération de conflits locaux et le maintien d'une menace est-européenne rendent très préoccupante l'insuffisance des crédits de la défense et, notamment, de la section forces terrestres pour 1992.**

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **MM. Jean-Pierre Bayle, Roland Bernard et Michel d'Aillières** sont revenus, avec **M. Philippe de Gaulle**, sur l'incidence des conventions bilatérales relatives à l'accomplissement du service national par les doubles nationaux. A la demande de M. Michel d'Aillières, **M. Philippe de Gaulle a rappelé les principales données concernant le niveau d'armement soviétique développées dans son avis budgétaire. M. Jean-Pierre Bayle a estimé qu'il convenait de comparer la déflation des effectifs mise en oeuvre par la France avec les réductions de format entreprises simultanément en Europe et aux Etats-Unis.**

**M. Michel d'Aillières a, par ailleurs, fait observer que les thèses développées par M. Philippe de Gaulle sur la professionnalisation des armées ne sauraient engager la commission.**

**La commission a adopté le présent rapport.**

**Jeudi 14 novembre 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a, ce jour, entendu M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, sur le budget de son département ministériel pour 1992.**

Le ministre d'Etat a tout d'abord fait observer que le budget du ministère des affaires étrangères, en augmentation de 7,8 % (8,5 % à structures budgétaires constantes) alors que la croissance du budget de l'Etat est de 3,1 %, traduit les orientations de la politique extérieure française.

**M. Roland Dumas** a ensuite indiqué que le budget du ministère des affaires étrangères participe à l'effort de rigueur qui caractérise, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1992, les dépenses publiques. Les créations d'emploi se trouvent donc, ainsi que l'a précisé le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, limitées à 46, tandis que la suppression de 102 emplois a dû être pratiquée.

Le ministre d'Etat a alors rappelé que la création de trois ambassades à Vilnius, Talinn et Riga, ainsi que l'ouverture d'une ambassade et d'un centre culturel français au Cambodge, résultent de l'adaptation du réseau des postes diplomatiques français aux évolutions internationales. Cette extension se traduit, ainsi que l'a précisé M. Roland Dumas, par une augmentation de 24 % des postes budgétaires relatifs aux investissements immobiliers, à laquelle participent également les aménagements mis en oeuvre en vue de décentraliser certains services.

Le ministre d'Etat a ensuite exposé les orientations de l'action internationale française, dont les crédits correspondants sont augmentés de 10 % dans le budget proposé pour 1992. Il a, à cet égard, évoqué le renforcement de l'aide publique au développement (celle-ci devrait représenter, en effet, quelque 0,57 % du produit intérieur brut en 1992), les moyens consacrés à la coopération avec l'Europe centrale et orientale, ainsi que les efforts dont font l'objet l'extension de la diffusion télévisuelle, l'action humanitaire et les moyens affectés aux Français de l'étranger.

Abordant ensuite la contribution française au budget communautaire, **M. Roland Dumas** a remarqué que

l'augmentation de ce poste, qui passe de 70 milliards de francs à 84,2 en 1992, est due à la reprise des dépenses agricoles en liaison avec l'évolution des cours mondiaux, au développement d'actions communautaires nouvelles vers l'Europe de l'Est et l'U.R.S.S., et à la reprise des politiques communautaires de soutien régional.

Les commissaires ont ensuite interrogé le ministre d'Etat.

**M. Claude Mont** a évoqué la diminution des personnels, le retrait financier opéré à l'égard de l'Europe centrale et orientale, et a déploré l'ampleur des économies opérées sur le budget du ministère à ce titre.

En réponse à **M. Claude Mont**, **M. Roland Dumas** a précisé que la poursuite d'un recrutement local permettrait de compenser les postes supprimés. Il a précisé que les crédits destinés à notre coopération avec l'Europe centrale et orientale, qui avaient été très importants cette année, allaient adopter un niveau plus normal, compte tenu des investissements très importants déjà réalisés. Enfin, le ministre d'Etat a souligné que les économies réalisées sur les crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques avaient été effectuées au moment même où les effets de la surprogrammation étaient en train d'être résolus.

**MM. Paul d'Ornano et Xavier de Villepin** ont interrogé le ministre d'Etat sur l'installation à Nantes de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, sur le lycée français de Tokyo, la transformation de l'école élémentaire de Fribourg en établissement public, et d'une manière générale, les conséquences du retrait des troupes françaises d'Allemagne sur les écoles françaises en République fédérale.

**M. Xavier de Villepin** a évoqué les risques grandissants encourus par nos compatriotes en Afrique.

**M. André Jarrot** s'est enquis des suites données par la France à l'action judiciaire engagée contre des

personnalités libyennes dans le cadre de l'enquête sur l'attentat du DC 10 d'U.T.A.

En réponse aux orateurs, **M. Roland Dumas** a précisé que l'installation à Nantes de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger s'inscrivait dans le cadre de la politique de décentralisation décidée par le Gouvernement. Il a précisé qu'une expertise était en cours afin que ce transfert soit réalisé dans les meilleures conditions, sachant qu'en 1994, c'est un total de 30 % des personnels de l'administration centrale du ministère qui serait basé à Nantes.

Le dossier, déjà ancien, du lycée de Tokyo serait en voie de règlement : le produit de la vente du lycée français actuel, complété, en tant que de besoin, par un crédit spécifique du budget de l'Etat, permettrait d'espérer un aboutissement en 1992.

**M. Roland Dumas** a indiqué sa préférence pour que la création prochaine de l'école élémentaire de Fribourg soit faite sous forme d'un établissement public. Le ministre a rappelé les créations d'établissements français intervenus en 1991 dans la partie orientale de la République fédérale, qui bénéficient d'une fréquentation très importante.

Les risques encourus par nos compatriotes résidant en Afrique étaient réels. La cellule d'urgence permettait, avec efficacité, de faire face aux priorités. Par ailleurs, une structure interministérielle évaluait régulièrement la situation des pays concernés.

Evoquant l'attentat contre le DC 10 d'U.T.A., le ministre d'Etat a indiqué que toutes facilités avaient été accordées au magistrat-instructeur pour que la procédure judiciaire en cours puisse aboutir.

**M. Roland Dumas** a tenu à distinguer l'instruction judiciaire d'une part, des conclusions que la justice serait amenée à prendre d'autre part.

A une question de **M. Marc Lauriol** concernant la levée de sanctions à l'égard de la Libye, décidée quelques

jours avant l'annonce de l'action judiciaire menée par le juge Bruguière, **M. Roland Dumas** a précisé que ces sanctions avaient été arrêtées en 1986, que le principe de leur levée avait été évoqué, à la demande des Etats du Maghreb, dans le cadre d'une réunion du groupe 4 + 5 - pays du sud de l'Europe- Etats de l'union du Maghreb arabe, et avait fait l'objet d'un accord unanime entre pays européens concernés.

A **M. Paul d'Ornano**, le ministre d'Etat a indiqué que dans le climat de confusion et d'instabilité qui régnait actuellement en Haïti, la réouverture du lycée Alexandre Dumas de Port au Prince ne pourrait pas être effectuée dans l'immédiat.

A l'issue de cet échange de vues, un débat s'est instauré entre **MM. Jean Garcia, Guy Cabanel, Christian de La Malène, Marc Lauriol et Roland Dumas**.

Le ministre d'Etat a précisé, à la demande de **M. Jean Garcia**, que la France s'abstiendrait sur le vote relatif au blocus économique à l'égard de Cuba.

Interrogé par **M. Marc Lauriol** sur l'affaire de Haviland, qui pose la question des ententes économiques en Europe, **M. Roland Dumas** a estimé nécessaire d'étendre les compétences communautaires au secteur de l'industrie afin d'éviter de soumettre les industries européennes à un libéralisme excessif.

Avec **M. Guy Cabanel**, le ministre d'Etat a abordé le problème de l'écoulement des productions agricoles est-européennes et, plus particulièrement, polonaises, sur le marché communautaire. Remarquant que la disparition du glacis soviétique en Europe de l'Est avait abouti à démanteler les réseaux de distribution précédemment articulés autour du C.A.E.M. (conseil d'aide économique mutuelle), **M. Roland Dumas** a fait observer tout d'abord que ni l'admission des pays est-européens dans la C.E.E. (Communauté économique européenne), ni l'écoulement de leurs productions agricoles sur le marché

communautaire n'étaient envisageables dans l'immédiat. C'est pourquoi le financement, par la Communauté, des achats de ces produits par les pays est-européens qui en ont besoin (et, notamment, par l'U.R.S.S.) constitue, selon le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, une solution possible.

Interrogé par **M. Christian de La Malène** sur la représentation des nouveaux Länder allemands au Parlement européen, **M. Roland Dumas** a estimé que l'augmentation du nombre de députés allemands au Parlement européen ne devrait pas remettre en cause le système de représentation nationale actuellement en vigueur. Revenant, avec **M. Christian de La Malène**, sur l'évolution des institutions européennes, le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a successivement évoqué le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, l'élargissement des pouvoirs de la Commission et l'extension des compétences du Conseil européen aux domaines de la politique étrangère et de la défense.

A la demande de **M. Christian de La Malène**, **M. Roland Dumas** a affirmé que la conférence intergouvernementale de Maestricht pourrait aboutir à un accord, dans la perspective, à terme, de la création d'une monnaie unique, et qu'une nouvelle réunion préparatoire devrait aborder le problème de la politique étrangère des Douze et de la défense communautaire.

**M. Xavier de Villepin** a présenté son rapport pour avis sur la «section commune» du budget de la défense.

Abordant, dans un premier temps, l'état des crédits consacrés aux armements nucléaires et à l'espace, le rapporteur pour avis a fait état de l'érosion des crédits consacrés aux têtes nucléaires ainsi qu'aux engins stratégiques et préstratégiques.

Il a rappelé les conditions de la décision d'abandon du S 45 et chiffré à plus de 3 milliards de francs le coût des dépenses déjà engagées sur ce programme. Abordant les

conditions de déploiement des Hadès, **M. Xavier de Villepin** a fait observer que la réduction de 120 à 30 missiles de ce programme permettrait d'en réduire le coût de 17,5 à 10 milliards de francs hors transmission.

Le rapporteur pour avis a ensuite rendu compte de la baisse des crédits consacrés au nucléaire qui n'étaient plus désormais alimentés que par 30 % des crédits du titre V et qui, tous titres confondus, ne représentaient plus que 20 % du budget global de la défense. Il a fait observer que les crédits consacrés au nucléaire avaient désormais atteint un pallier en deça duquel il serait peu opportun de descendre, puis il a déploré que la dissuasion repose désormais sur le développement de programmes définis, il y a une décennie. Il a regretté cette situation en montrant que des adaptations doctrinales mais aussi des moyens de la dissuasion paraissaient nécessaires compte tenu des évolutions géostratégiques en cours dans le monde. Il a indiqué que les adaptations nécessaires lui paraissaient pouvoir être menées à bien dans le cadre d'une enveloppe budgétaire guère supérieure à 30 % du titre V.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de l'intensification des programmes consacrés à l'observation spatiale, dont les crédits augmentaient de plus de 17 %. Il a souligné l'opportunité de cette évolution qui devrait permettre d'améliorer la permanence ainsi que la qualité des observations fournies par le futur système Hélios.

Abordant l'évolution de l'environnement international, **M. Xavier de Villepin** a noté les risques de découplage marqués par le retrait progressif des armements nucléaires américains en Europe, par la confirmation de l'émergence de potentialité nucléaire au sud mais aussi en Asie, et enfin par la probabilité de pressions croissantes à l'encontre des «forces nucléaires tierces». Il a fait observer que cette situation impliquait une évolution doctrinale du concept français de dissuasion, une adaptation de ses moyens préstratégiques d'ultime avertissement à l'éloignement géographique des menaces potentielles ainsi, à terme, qu'une contribution éventuelle

d'une partie des armements nucléaires français à la sécurité de l'Europe.

Le rapporteur pour avis a ensuite passé en revue l'évolution des crédits consacrés aux principales rubriques de la section commune. Il s'est inquiété de l'impact des réductions de commandes de l'armée de terre sur le plan de charges du groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.) ainsi que du ralentissement de la montée en puissance de l'industrialisation du char Leclerc. **M. Xavier de Villepin** a noté la progression des crédits de la direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.) dont il a cependant fait observer qu'elle était inférieure à celle prévue dans le « plan de cinq ans » relatif à l'amélioration des moyens de la D.G.S.E.. Le rapporteur pour avis a conclu en exprimant pour ce qui est de la section commune un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la défense.

**M. Xavier de Villepin** s'est ensuite entretenu avec **M. Philippe de Gaulle** sur l'érosion des crédits consacrés au nucléaire ainsi que sur l'évolution des crédits de recherche.

**Le président Jean Lecanuet** a, pour sa part, insisté sur la relance du programme antibalistique, sur le maintien de programmes de recherche importants ainsi que sur les objectifs en matière de lutte contre la prolifération nucléaire aux Etats-Unis.

Avec le rapporteur pour avis, **M. Louis Jung** a évoqué l'éventualité d'une participation européenne au financement de certaines composantes de la dissuasion.

Avec **M. Jean Lecanuet**, président, **M. Xavier de Villepin** a évoqué l'achèvement de missiles air-sol à moyenne portée (A.S.M.P.), les perspectives d'un futur missile air-sol à longue portée (A.S.L.P.) ainsi que la poursuite du développement du programme Aster.

**M. Michel Caldaguès** a insisté avec **M. Xavier de Villepin** sur l'impact de la réduction des crédits consacrés

au nucléaire, sur la pérennité de la motivation et de la capacité d'innovation des équipes de recherche.

**M. Michel Crucis** et le rapporteur pour avis ont évoqué les incidences possibles de ces évolutions sur la crédibilité de la dissuasion française ainsi que l'état actuel des programmes antibalistiques tant aux Etats-Unis qu'en U.R.S.S.

Après que le **rapporteur pour avis** et le **président Jean Lecanuet** eussent exprimé le souhait que les développements du rapport sur la section commune consacrés à l'évolution de l'environnement international et leurs conséquences sur l'organisation de la dissuasion fassent l'objet d'un rapport d'information complémentaire du rapport pour avis sur la section commune, la **commission a approuvé les conclusions défavorables du rapport de M. Xavier de Villepin, M. Roland Bernard** s'exprimant au nom du groupe socialiste, en faveur de l'adoption du budget de la défense ainsi que **M. André Boyer. M. Jean Garcia** a expliqué son vote défavorable à l'adoption des crédits de la section commune par la poursuite de dépenses excessives consacrées aux armements nucléaires.

La commission a alors examiné l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 1992. Elle a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du titre III et du titre V du budget de la défense. **M. Roland Bernard**, représentant les commissaires du groupe socialiste, et **M. André Boyer** votant pour **M. Jean Garcia** a rappelé, au nom du groupe communiste, que son vote défavorable à l'adoption des crédits du titre III et du titre V s'expliquait par l'excès des dépenses consacrées à la défense compte tenu des progrès dans le domaine du désarmement.

La commission a alors abordé la question de l'organisation des missions pour 1992. A cet égard, **M. Jean Lecanuet, président**, a estimé nécessaire de prévoir dès maintenant, pour l'intersession de l'hiver 1993, une mission au Vietnam et au Cambodge. A la demande de

**M. Paul d'Ornano**, la commission a retenu le principe d'une mission ponctuelle et réduite au Vietnam-Cambodge dès le mois de mars 1992. **M. Michel Crucis** a évoqué l'éventualité du déplacement d'une mission ponctuelle et réduite dans les pays baltes.

**M. Louis Jung** a souligné l'intérêt que représenterait une mission au Chili, **M. André Bettencourt** suggérant le choix de l'Afrique du Sud. La **commission a décidé d'envoyer une mission au Chili** à la fin du mois de janvier ou au début du mois de février, précédée d'un bref séjour dans la capitale argentine.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 12 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président** - La commission a procédé à l'audition de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1992.

Après avoir souligné que la situation du chômage ne s'améliorerait qu'au cours de l'année 1992, Mme Martine Aubry, ministre, a indiqué que sa politique budgétaire visait principalement à lutter contre les causes structurelles du chômage. 77,3 milliards de francs lui seront ainsi consacrés, 69 milliards au titre de la loi de finances initiale, 4,9 milliards de reports et 3,29 milliards, qui seront inscrits par amendement au budget des charges communes, pour l'"exo-jeunes" et les aides au développement des services aux personnes, mesures annoncées les 16 et 30 octobre dernier. Le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle augmentera donc, si l'on tient compte de l'annulation de 2,5 milliards de francs de mars 1991, de 4 % en francs courants et de 1,6 % en francs constants

Le ministre a ensuite présenté les trois axes de sa politique. Le premier axe consiste à rechercher les emplois non satisfaits partout où ils existent et les emplois susceptibles d'être créés pour répondre à une demande potentielle. Les préfets ont été chargés de cette tâche au cours de l'été. Il est apparu, cependant, que peu de professions étaient susceptibles de définir parfaitement leurs besoins. Il est donc prévu d'une part d'organiser les stages correspondant aux emplois recensés, d'autre part

d'aider les entreprises à définir leurs besoins. L'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.), dont les moyens seront renforcés (146 millions de subventions supplémentaires correspondant à 335 emplois nouveaux, à son informatisation et aux aides aux cercles de recherche d'emploi), participera à ces actions. Par ailleurs, en plus du crédit d'impôt qui figurera dans la loi de finances, 200 millions seront consacrés aux associations agréées et 130 millions à la formation des salariés au titre des services aux personnes, dont on attend plus de 100.000 emplois.

Le deuxième axe de la politique du ministère consiste à mieux faire coïncider les formations avec l'emploi. A cette fin, le crédit-formation, qui concernera 117.500 jeunes, sera mieux individualisé grâce au recours plus systématique au bilan de compétences, à l'assouplissement des durées de formation (pouvant aller jusqu'à 1.200 heures), et à un meilleur financement des heures de formation : 8 % des stages pourront être rémunérés à 75 francs de l'heure au lieu de 25 francs afin d'orienter les formations vers l'industrie (en 1991, 60 % des formations concernent le secteur tertiaire). Enfin, les conditions de validation des formations seront assouplies.

En outre, les structures d'accueil (carrefours-jeunes) seront mieux dotées (+ 16,5 millions) et 200 millions de francs viendront abonder les crédits consacrés à l'apprentissage (2,7 milliards) afin de développer celui-ci dans les secteurs où les besoins ne sont pas satisfaits.

Au total, 10,88 milliards de francs seront consacrés à la formation de jeunes. En ce qui concerne les adultes, des crédits seront destinés à faciliter l'accès des salariés à la formation (par exemple 100 millions de francs au titre de l'aide au remplacement) ou à contrôler la qualité des formations.

Le troisième axe concerne les populations les plus vulnérables. Il s'agit d'éviter que les jeunes ou les chômeurs adultes ne s'installent dans une situation de chômage durable ; sont prévus à ce titre l'exonération des

charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification (1,9 à 2,5 milliards de francs pour 100.000 à 130.000 jeunes attendus), la création du contrat local d'orientation, le renforcement des actions en faveur des chômeurs de longue durée (365.000 actions auxquelles sont consacrés 8,492 milliards de francs) et le renforcement des aides aux entreprises d'insertion (154 millions de francs pour 1.400 postes nouveaux). Sur ce dernier point, le ministre a souligné le développement des aides accordées par les entreprises aux structures d'insertion, sous forme de détachement de cadres ou de tuteurs, ou de sous-traitance. Par ailleurs, 10.000 nouveaux postes de travail seront créés pour les handicapés.

Enfin, **Mme Martine Aubry, ministre**, a détaillé l'augmentation des moyens des services de son ministère : + 21 % pour l'administration centrale, + 13 % pour les services extérieurs du travail, + 8 % pour les délégations régionales à la formation professionnelle. En outre, 70 inspecteurs du travail seront recrutés et formés ; l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) verra ses crédits augmenter légèrement (+ 44,7 millions de francs) dans l'attente du résultat des différents audits demandés. Le ministre a ensuite présenté les amendements déposés à l'Assemblée nationale et qui seront adoptés avec l'ensemble de son budget. Ils concernent principalement la formation des personnels.

**Mme Martine Aubry, ministre**, a alors répondu aux questions des sénateurs.

**A M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle**, elle a précisé que la structure d'accueil pour les jeunes en crédit-formation serait le carrefour-jeunes afin d'éviter toute incertitude quant au lieu où s'adresser, que les rapports au Parlement prévus par la loi du 4 juillet 1990 seraient déposés avant la fin de l'année, que la diminution du nombre de stages de niveau V était la conséquence d'une

part de la priorité accordée aux stages de niveau IV, d'autre part de l'intérêt des régions pour les formations de niveau V, enfin que les 8 % de stages de formation pris en charge au taux de 75 francs de l'heure paraissaient suffisants pour la première année d'existence de cette mesure.

Le ministre a ensuite développé les cinq thèmes qu'elle compte aborder au cours de la table ronde sur l'apprentissage au début de l'année prochaine : valorisation de la formation en entreprise, développement de la concertation Etat- régions-entreprises, sanctions des formations, revalorisation de l'image de l'apprentissage, ouverture des formations en alternance à de nouveaux secteurs.

Le ministre a ensuite présenté les domaines dans lesquels une collaboration s'est instaurée avec l'Education nationale : prise en compte de l'alternance dans la réforme des collèges, développement de l'apprentissage et de l'alternance, mise en place de la "filière Descomps" pour les formations d'ingénieurs.

**Mme Martine Aubry, ministre**, est ensuite revenue sur l'A.F.P.A. pour préciser qu'elle entendait aligner cet organisme sur le droit commun ; celui-ci serait donc rémunéré pour ses prestations, mais continuerait à assurer ses missions de service public, notamment pour traiter les cas les plus difficiles ou pour jouer un rôle pilote en matière de bilan professionnel ou de formation au tutorat.

En réponse à **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits de l'emploi et du travail**, le ministre a précisé la politique de modernisation et de recentrage des activités de son ministère.

Le ministre a également abordé le contenu des plans sociaux pour rappeler ses consignes de vigilance sur la qualité de leur contenu ; elle a ainsi déjà pu constater une amélioration dans les grands groupes.

**Mme Martine Aubry, ministre, intervenant sur la controverse entre la confédération nationale du patronat français (C.N.P.F.) et l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (A.G.E.F.I.P.H.), à propos d'une éventuelle solidarité avec l'assurance-chômage, a considéré que cette association était trop récente pour que l'on puisse tirer des conclusions sur son mode de fonctionnement ; en outre, le conflit étant en passe d'être résolu à la suite de la nomination d'un administrateur provisoire, il reviendrait aux partenaires sociaux de décider de l'utilisation des fonds disponibles (2 milliards de francs).**

Elle a ensuite présenté son projet d'inciter les entreprises à réfléchir sur une réforme de l'organisation du travail visant à améliorer la qualité des tâches et à mieux responsabiliser les travailleurs, notamment les nouvelles générations.

Elle a également précisé les objectifs qu'elle souhaitait voir atteints par l'A.N.P.E., sans qu'il soit nécessaire de modifier ses structures juridiques, en matière de contrôle et surtout de placement des demandeurs d'emploi.

A propos de la délocalisation des organismes publics, elle a précisé que d'autres organismes seraient appelés à partir en province ultérieurement.

Enfin, elle a précisé les conséquences du "gel" des crédits (30 % des crédits budgétaires) décidé en mai 1991, ajoutant toutefois qu'une partie de ces crédits avait pu être engagée ultérieurement. Seuls 10 % restent pour l'instant bloqués. Le ministre a cependant reconnu que cette situation était préjudiciable aux organismes de formation et que des procédures de paiement plus souples devraient être instaurées.

En réponse à MM. Jean Chérioux, Guy Penne, Paul Souffrin, Franck Sérusclat, Louis Souvet, rapporteur pour avis, Jean Madelain, rapporteur pour avis et Jacques Bimbenet, président, le ministre est revenu sur la question de la définition des besoins des entreprises en

matière d'emplois qualifiés, soulignant combien certains secteurs, comme les travaux publics, avaient du mal à recruter et à former des jeunes. **Mme Martine Aubry, ministre**, a ensuite précisé les itinéraires de formation et d'insertion adaptés aux cas les plus difficiles, insistant sur le rôle des structures d'insertion par l'économique.

Elle est également intervenue sur les possibilités offertes aux Français de l'étranger pour se réinsérer, sur l'unification progressive des différentes formes de formations en alternance et sur leur développement en coopération avec l'Education nationale, ce qui rapprocherait progressivement les chiffres français des chiffres allemands, sur l'augmentation des personnes qualifiées parmi les demandeurs d'emploi, reconnaissant là un problème nouveau sans doute explicable par les vagues de licenciements de cadres consécutives à la guerre du Golfe, sur un éventuel éclatement de l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (A.G.E.F.I.P.H.) à l'échelon régional et sur les solutions apportées à la suppression d'une partie des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

**Mercredi 13 novembre 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a d'abord examiné le rapport pour avis de **M. Charles Descours, sur le projet de loi de finances pour 1992** (crédits du budget de la Sécurité sociale).

**M. Charles Descours** a indiqué que les crédits de la protection sociale inscrits au budget de l'Etat restent pratiquement stables en 1992 puisqu'ils s'élèvent à 104,6 milliards de francs contre 104,4 milliards en 1991. Mais cette reconduction des crédits recouvre des évolutions contrastées : les prestations prises en charge directement par l'Etat continuent à progresser de 1,4 % alors que les subventions aux régimes sociaux diminuent de 1,9 %.

En ce qui concerne les prestations directes, il a précisé que l'augmentation est très largement imputable à celle des crédits du R.M.I., en progression de 44 %. S'agissant des subventions aux régimes sociaux, la baisse de 1,9 % est principalement liée à la diminution de la subvention d'équilibre au budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) de - 13,4 % ainsi qu'à l'évolution démographique de certains régimes spéciaux, comme celui des mines ou des chemins de fer secondaires. Cette diminution aurait sans doute été supérieure si elle n'avait pas été atténuée par la forte augmentation de la contribution de l'Etat à l'amélioration de la retraite des rapatriés qui va plus que tripler en 1992.

Puis, il a attiré l'attention sur les trois aspects suivants : la dérive des crédits du revenu minimum d'insertion (R.M.I.), la situation financière très préoccupante du régime général, et la gestion contestable de certains dossiers.

A propos du R.M.I., il a indiqué que la progression de 44 % des crédits du R.M.I., qui passent de 9 milliards en 1991 à 13,6 milliards en 1992, correspond à la fois à une augmentation du nombre de bénéficiaires, à celle du montant moyen de la prestation attribuée mais également à une sous-évaluation de ce dispositif lors des précédents budgets.

Citant une étude du centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.) parue en avril 1991, il a mis en évidence un certain nombre de problèmes qui devront être examinés à l'occasion du bilan du R.M.I. qui sera présenté par le Gouvernement en avril prochain.

Il a estimé qu'en prenant en compte la dotation de l'Etat, les reports de crédits d'insertion évalués à 3 milliards de francs et la participation des départements au dispositif d'insertion, on obtient une somme considérable, de plus de 18 milliards au titre du R.M.I. pour 1992.

S'agissant de la situation financière très préoccupante du régime général, il a rappelé qu'en 1991 l'ensemble des dépenses des régimes de sécurité sociale se situait autour de 1.600 milliards de francs dont environ 940 milliards de francs au titre du régime général. Au sens large, le coût de la protection sociale est évalué à 2.117 milliards de francs. Ce chiffre, qui émane du service des études et de l'information du ministère des affaires sociales (S.E.S.I.), comptabilise le montant des cotisations, soit 1.485 milliards, 63 milliards d'impôts et taxes affectés, 219 milliards de transferts et 246 milliards de contributions publiques diverses.

Alors que le déficit initialement prévu du régime général s'établissait à 23 milliards et malgré les mesures adoptées le 12 juin dernier, il a indiqué que le déséquilibre allait vraisemblablement s'accroître. Les recettes sont inférieures aux prévisions notamment celles de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) qui seraient d'environ 35 milliards au lieu des 42 milliards annoncés. A cela s'ajoutent la dégradation de la situation économique, l'augmentation du nombre des chômeurs et le fait que les dépenses n'ont pas été ralenties.

Il a estimé que, fin décembre, le déficit du régime général avoisinera 30 milliards de francs et que, pour 1992, les perspectives initiales qui s'établissaient à 26,5 milliards seront dépassées.

Il a déclaré que cette situation était grave car, imperceptiblement, on était en train de changer de système. En raison du déficit permanent, le régime général est obligé de recourir à des avances de crédits de la Caisse des dépôts de plus en plus importantes et pour une durée toujours plus longue. Les avances de l'Etat en trésorerie sont permanentes. Autrement dit, le "paiement au guichet" dépend du ministère de l'économie et des finances et se fait au jour le jour.

Il a considéré qu'un plan de redressement serait dès lors inévitable. Malgré les dénégations du ministre, un réajustement du taux de la C.S.G. apparaît très probable,

ainsi que l'adoption de nouvelles mesures de trésorerie comme le relèvement du plafond des emprunts quotidiens à la Caisse des dépôts et consignations fixé actuellement à 11,7 milliards ou le décalage de certains règlements, notamment ceux de la dotation globale des hôpitaux ou de certaines prestations.

Sur les principaux dossiers d'actualité, il a également émis de nombreuses critiques : en ce qui concerne l'assurance maladie, l'événement majeur a été la signature de l'accord entre les caisses d'assurance maladie et l'Etat le 16 octobre dernier qui prévoit que l'Etat et les caisses négocieront chaque année un taux d'évolution global des dépenses. Mais sa rédaction était ambiguë et son application dépendrait des accords qui seront obtenus avec les syndicats de professionnels. Or, la difficulté majeure réside dans les négociations avec les médecins, compte tenu de leur hétérogénéité.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, il a estimé que le Livre blanc sur les retraites n'apporte aucun élément nouveau et qu'en nommant une commission présidée par M. Cottave, il est clair que le Gouvernement cherche à gagner du temps et retarder des réformes que la plupart des Etats occidentaux ont déjà entreprises.

Il a souligné que sur ces deux dossiers (assurance maladie et vieillesse), le Gouvernement a agi vis à vis du Sénat de façon très cavalière puisque le Livre blanc a été débattu seulement à l'Assemblée nationale et qu'un débat sur la maîtrise des dépenses de santé avait été promis par le Premier ministre au président Fourcade avant l'examen du budget.

Il a attiré également l'attention sur un rapport écrit du Conseil économique et social de M. Brun relatif à la politique familiale française qui souligne la diminution du pouvoir d'achat des prestations depuis 1988 et la baisse des moyens affectés à la caisse nationale des allocations familiales (C.N.A.F.) à la suite de transferts implicites de financements vers les branches maladie et vieillesse.

En conclusion, il a demandé aux membres de la commission de rejeter ces crédits afin de montrer son inquiétude et son désaccord sur la façon dont ces dossiers sont traités.

Puis un large débat s'est ouvert.

**M. Paul Souffrin** a interrogé le rapporteur sur les difficultés de trésorerie de la Caisse autonome de retraite des médecins français (C.A.R.M.F.).

**M. Jean Chérioux** a souligné le manque de fiabilité des prévisions et l'incidence du chômage sur l'équilibre du régime général qui rendent difficile une approche d'ensemble de la protection sociale. Il a attiré l'attention sur les conséquences pour la sécurité sociale de la prise en charge du risque dépendance et a estimé qu'il fallait un vrai débat de fond sur ces questions.

**M. Gérard Roujas** a désapprouvé les conclusions du rapporteur en regrettant que l'instauration de la C.S.G. n'ait pas permis un véritable débat sur notre système de protection sociale.

**Mme Hélène Missoffe** a également estimé que nous ne pourrions pas échapper à la nécessité d'un débat de fond sur le financement de la sécurité sociale, notamment sur les prestations non contributives, et que le vote de la C.S.G. a été une occasion manquée. Elle a souhaité avoir des précisions sur ce que prend en charge réellement l'Etat, notamment dans le cadre des plans d'allègement des cotisations sociales.

**M. Gérard César** a approuvé les conclusions du rapporteur et a demandé quelle serait l'augmentation nécessaire de la C.S.G. pour obtenir l'équilibre du régime général.

**M. Louis Souvet** a également estimé qu'on n'échapperait pas à un débat pour clarifier ce sujet. A Mme Hélène Missoffe, il a indiqué, à titre d'exemple, que les cotisations sociales du plan "exojeunes" seront prises en charge par le ministère du travail à hauteur de

10 milliards de francs et non par les régimes de sécurité sociale.

**M. Paul Souffrin** a souhaité connaître le montant des cotisations impayées.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé que le Gouvernement avait perdu la maîtrise de la gestion du régime général et a annoncé qu'il soulignerait la gravité de cette situation dans son intervention en séance publique sur le projet de loi de finances.

**M. François Delga** s'est étonné du chiffre de 2.117 milliards pour la protection sociale et a interrogé le rapporteur sur ce que cela représentait par rapport au produit intérieur brut (P.I.B.).

**M. Guy Robert** a attiré l'attention sur l'incidence des difficultés évoquées par le rapporteur sur les budgets départementaux d'aide sociale.

En réponse, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a apporté des précisions, notamment sur les points suivants :

- l'absence de maîtrise du régime général est principalement liée à des erreurs de prévisions, ces dernières étant souvent excessivement optimistes,

- la C.A.M.F. connaît depuis longtemps une mauvaise situation financière,

- dans le rapport écrit, les problèmes liés à la prise en charge du "risque dépendance" seront abordés,

- un grand débat sur la sécurité sociale paraît indispensable et l'échéance approche,

- compte tenu du déficit actuel, il faudrait doubler le taux de la C.S.G. pour espérer le combler,

- le montant cumulé des créances impayées par les entreprises s'élève à 74 milliards de francs ; quant à l'Etat, il a tendance à différer ses règlements,

- le coût de la protection sociale représente, si on en croit les chiffres du SESI, le tiers du P.I.B.

La commission a, enfin, approuvé les conclusions de son rapporteur pour avis et émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de la sécurité sociale prévus pour 1992.**

Puis, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a été désigné comme **rapporteur de la proposition de loi n° 72 (1991-1992)** de MM. Claude Prouvoeur, Guy Robert, Paul Souffrin et d'autres membres de la commission, tendant à accorder le bénéfice d'une **retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord.**

**M. Jean-Pierre Fourcade, président et rapporteur**, a rappelé qu'au cours de la séance du 30 octobre dernier la commission avait procédé à l'examen commun des **propositions de loi n° 229 (1990-1991)** de M. Guy Robert, tendant à assouplir les critères d'accès à la **retraite au bénéfice des anciens combattants** ayant servi en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 Juillet 1962, sur le rapport de M. Guy Robert, **n° 294 (1990-1991)** de M. Robert Pagès, tendant à permettre le **départ à la retraite anticipée à l'âge de 55 ans aux anciens combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc**, demandeurs d'emploi en fin de droits ou pensionnés à un taux égal ou supérieur à 60 % sur le rapport de M. Paul Souffrin et **n° 52 (1991-1992)** de M. Claude Prouvoeur, tendant à accorder aux **anciens combattants ayant servi en Afrique du Nord** le bénéfice d'une **retraite anticipée** sur le rapport de son auteur.

Au cours de cette séance, la commission avait décidé de fusionner ces trois dernières propositions de loi en une seule dont les trois premiers signataires sont les trois rapporteurs de ces propositions de loi, auxquels se sont joints certains commissaires.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président et rapporteur**, a indiqué qu'il paraissait légitime que la solidarité nationale s'exerce en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, en raison des services rendus à la Nation et des épreuves qu'ils ont subies et il a

précisé que le dispositif de la proposition de loi n° 72 (1991-1992) distinguait clairement les droits à la retraite des anciens combattants selon leur âge et selon leur situation personnelle.

**M. Henri Le Breton** a souhaité cosigner cette proposition de loi.

**M. Claude Prouvoyeur** a fait part de son accord sur la démarche entreprise et sur le dispositif proposé.

**M. Guy Robert** a confirmé son approbation et il a estimé que le coût d'application des mesures proposées serait minime, compte tenu des cotisations supplémentaires qui seront perçues sur le montant des pensions de retraite qui seront servies à certains anciens combattants.

**M. Paul Souffrin** a exprimé son accord, tout en regrettant qu'un gage financier différent de celui figurant dans la proposition de loi n° 294 (1990-1991) ait été retenu.

A l'article premier, la commission a adopté un texte qui vise à insérer un article L. 351-8-1, après l'article L. 351-8, dans le code de la sécurité sociale, pour prévoir le droit à une retraite à taux plein pour les anciens combattants d'Afrique du Nord :

- à partir de 55 ans pour les demandeurs d'emploi en fin de droits ;

- à partir de 55 ans pour les titulaires d'une pension militaire d'invalidité d'un taux égal à 60 % ou plus ;

- entre 55 ans et 60 ans, en fonction de la durée des opérations militaires auxquelles ils ont participé pendant leur service actif sous les drapeaux.

A l'article 2, la commission a décidé l'extension du dispositif aux régimes d'assurance vieillesse des commerçants, des artisans et des professions libérales, ainsi qu'aux régimes des exploitants agricoles et des salariés agricoles.

Dans un article 3, la commission a décidé que les dépenses résultant de l'application des articles premier et

2 seraient compensées par une augmentation des droits sur les alcools et sur les tabacs.

**La commission a adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.**

**M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a, ensuite, effectué une nouvelle présentation de son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget du logement social).**

Dressant un bilan de l'aide à la construction sociale, le rapporteur pour avis a indiqué que l'effort consenti pour les prêts locatifs aidés (P.L.A.) ne compensera pas la régression permanente des prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.). Il a mis l'accent sur les obstacles structurels au dynamisme de la construction sociale, en particulier sur la surcharge financière, le niveau trop bas des prix-plafond et sur les inconvénients de l'enveloppe fongible, ainsi que sur la nécessité de modifier la répartition régionale des P.L.A.

A propos de l'aide à l'accession sociale de la propriété, le rapporteur pour avis a souhaité la mise en place d'un nouvel instrument financier pour remplacer les P.A.P.

Après avoir rappelé les dotations budgétaires prévues pour financer les aides à la personne, le rapporteur pour avis a souligné l'intérêt des dispositifs d'aide aux ménages en difficulté et de l'extension du champ d'application de l'allocation de logement social.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite inquiété des modalités de financement du contingent de logements intermédiaires prévu en 1992 dont le quantum prévu sera au demeurant insuffisant. Il a d'autre part estimé que la possibilité d'acquérir un logement ancien grâce à un prêt conventionné avec le bénéfice d'une aide personnalisée au logement (A.P.L.), revalorisée, contribuera à la diversification sociale de l'habitat dans certains quartiers.

Le rapporteur pour avis a relevé que le projet de loi de finances comportait plusieurs dispositions visant à stimuler l'investissement privé en logement. Il a enfin

noté que le projet de budget du logement social n'apportait pas de réponse aux problèmes préoccupants posés par la situation du logement outre-mer.

Il a enfin conclu en rappelant que la commission avait précédemment émis un avis défavorable à l'adoption du projet de budget du logement social pour 1992.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, **M. Jean Chérioux** a approuvé les observations présentées par le rapporteur pour avis.

**M. Paul Souffrin** a craint que la procédure des P.L.A. d'insertion favorise la création de ghettos.

**M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il serait opportun d'engager une réflexion globale sur les problèmes du logement social hors du cadre budgétaire.

Estimant que les contraintes budgétaires ne permettraient pas d'augmenter le montant des dépenses affectées au logement social, **M. Franck Sérusclat** a exprimé son désaccord avec les conclusions du rapporteur pour avis.

**M. le président Jean-Pierre Fourcade**, a souhaité qu'une réflexion soit engagée en vue d'améliorer l'efficacité pratique des aides au logement et il a regretté que des obstacles financiers limitent la réalisation de logements d'insertion dans son département.

**M. Charles Descours** a souhaité que les élus soient mieux informés des demandes et des attributions de P.L.A., en particulier pour les opérations concernant les zones rurales.

Après une observation de **M. Jean Madelain**, **M. Gérard Roujas** a regretté la lenteur des procédures de distribution des crédits P.L.A. et a souhaité une meilleure répartition des financements issus du "1 % patronal" entre les différentes catégories d'organismes d'H.L.M.

**M. Jean Chérioux** a estimé qu'une réflexion sur le logement social hors du cadre budgétaire devrait

permettre de surmonter les rigidités qui limitent actuellement l'efficacité de la politique du logement social.

**Le président Jean-Pierre Fourcade** ayant proposé que la commission entreprenne une réflexion en ce sens au cours de la prochaine session ordinaire, la commission a approuvé les conclusions de son rapporteur pour avis et confirmé son **avis défavorable à l'adoption des crédits du logement social** prévus pour 1992.

Puis, la commission a procédé à la **nomination de rapporteurs** pour différentes propositions de loi.

Ont été nommés :

**M. Paul Souffrin**, pour la proposition de loi n° 43 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à la reconnaissance de la **pathologie propre aux anciens combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc** ;

**M. Hector Viron**, pour la proposition de loi n° 44 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à remplacer dans le titre de la loi n° 51-538 du 14 mai 1951 les mots : "personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi" par les mots : "**victimes de la déportation du travail**" et à modifier, en conséquence, le **code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre** ;

- **M. Paul Souffrin**, pour la proposition de loi n° 45 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant au règlement du contentieux relatif aux familles des morts et au rétablissement de la **proportionnalité des pensions** ;

- **M. Paul Souffrin**, pour la proposition de loi n° 47 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à la suppression des forclusions opposables à l'accueil des demandes de certains titres prévus par le **code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre** ;

- **M. Hector Viron**, pour la proposition de loi n° 48 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à accorder le

**bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires et assimilés anciens combattants en Afrique du Nord ;**

**- M. Paul Souffrin, pour la proposition de loi n° 49 (1991-1992) de M. Robert Pagès, portant extension aux bénéficiaires des lois n° 50-1027 du 22 août 1950 et n° 51-538 du 14 mai 1951, de l'ensemble des dispositions de la loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973 permettant aux anciens combattants et aux anciens prisonniers de guerre de bénéficier entre soixante et soixante-cinq ans d'une pension de retraite calculée sur le taux applicable à l'âge de soixante-cinq ans, et tendant à la création d'une commission d'étude sur la pathologie de la déportation du travail.**

La commission n'a pas désigné de rapporteur pour la proposition de loi n° 46 (1991-1992) de M. Robert Pagès tendant à prendre en compte la durée du séjour en Afrique du Nord de 1952 à 1962 des anciens combattants pour une retraite anticipée, estimant qu'elle était satisfaite par la proposition de loi n° 72 (1991-1992) de MM. Claude Prouvoyeur, Guy Robert, Paul Souffrin et d'autres membres de la commission, tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord, qui avait été rapportée le matin même par M. Jean-Pierre Fourcade, président.

Puis la commission a procédé à la désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 22 (1991-1992) modifié par le Sénat, relatif à l'Agence du médicament et à la maîtrise négociée des dépenses de médicaments remboursables.

Ont été désignés candidats titulaires : M. Jean-Pierre Fourcade, Mme Hélène Missoffe, MM. Jean Chérioux, Claude Huriet, Jean Madelain, Guy Penne et Paul Souffrin, et comme candidats suppléants : MM. Bernard Seillier, Charles Descours, François Delga,

**Guy Robert, Mme Nelly Rodi, M. Franck Sérusclat, Mme Marie-Claude Beaudeau.**

La commission a, également, désigné les onze membres titulaires de la mission d'information sur la protection sociale en Alsace-Moselle : M. Jean-Pierre Fourcade, président, MM. André Bohl, Roger Husson et Paul Souffrin, sénateurs de Moselle et Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, François Delga, Claude Huriet et Claude Prouvoyeur, ainsi que les cinq membres suppléants : MM. Jean Dumont, Jean Madelain, Mme Nelly Rodi, MM. Franck Sérusclat et Hector Viron.

Enfin, la commission a désigné M. Louis Souvet, comme candidat pour représenter le Sénat au sein du Haut Conseil du secteur public.

**Jeudi 14 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - La commission a tout d'abord entendu M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les crédits de son département ministériel pour 1992 qui a déclaré dans son exposé liminaire que, malgré un contexte budgétaire difficile, le Gouvernement avait tenu à montrer, au travers du budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. et des autres budgets intervenant dans les départements et territoires d'outre-mer, que l'outre-mer reste prioritaire.**

Il a rappelé, en effet, que le projet de budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. pour 1992 reconduit, malgré l'achèvement de la loi programme, le niveau de crédits atteint en 1991. Avec près de 2,2 milliards de francs en moyens de paiement pour 1992, le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. a connu une progression de 23,2 % en 4 ans.

Par rapport au budget 1991 rectifié, (c'est-à-dire déduction faite des annulations de crédits intervenus en mars dernier) le projet de budget du ministère des D.O.M.-

T.O.M. pour 1992 progresse de 8,5 % en autorisations de programme et de 14 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

S'agissant de l'objectif du développement économique, il a indiqué qu'on aurait pu craindre que le F.I.D.O.M. (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer), qui avait fortement augmenté au cours des dernières années du fait de l'application de la loi de programme, ne connaisse une réduction sensible en 1992, à l'échéance de celle-ci. Or, les autorisations de programme du F.I.D.O.M. seront maintenues en 1992 au même niveau, tandis que les crédits de paiement augmenteront de 11 % pour le F.I.D.O.M. général.

Dans les D.O.M., ces moyens permettront de poursuivre le déroulement des contrats de plan et de financer les opérations nouvelles concernant, notamment, pour la Réunion, le plan de consolidation de l'industrie sucrière et la résidence universitaire internationale, pour la Guadeloupe, la poursuite en 1992 du dispositif mis en place en 1990 pour la reconstruction de ce département, pour la Guyane, la poursuite du programme Phèdre, et, pour la Martinique, la poursuite des efforts entrepris en 1991 en faveur de la maîtrise des eaux et le programme de réhabilitation des zones d'activité du Lamentin.

Il a souligné que les actions prévues par la loi de programme qui s'achève en 1991, seront exceptionnellement poursuivies pour les constructions scolaires, afin de continuer les opérations d'entretien et de construction des bâtiments scolaires. D'autre part, le développement des activités productives et créatrices d'emploi sera privilégié grâce aux primes d'équipement et d'emploi.

Pour les T.O.M., il a précisé que la section générale et la section des territoires du F.I.D.E.S. (Fonds d'investissement et de développement économique et social) sont dotées au total de 183,8 millions de francs en autorisations de programme et de 153,6 millions de francs en crédits de paiement. Ces crédits permettront,

notamment, en Polynésie, de financer le fonds d'aménagement et de développement des îles ainsi que l'équipement des communes, et de maintenir l'effort financier en faveur du logement social et, en Nouvelle-Calédonie de financer l'achat de terres par l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.)

Parallèlement, le personnel des terres australes et antarctiques françaises sera intégré dans les effectifs du ministère, mesure qui facilitera la restructuration en cours dans le cadre de la création de l'Institut de la recherche et de la technologie polaires.

S'agissant de la réduction des inégalités, il a déclaré qu'il poursuivra, en 1992, la politique d'égalité sociale entre la métropole et l'outre-mer, avec notamment l'objectif de rattrapage du niveau du S.M.I.C. (salaire minimum interprofessionnel de croissance) et celui de l'alignement des allocations familiales. Par ailleurs, en Nouvelle-Calédonie, l'effort de réduction des inégalités portera notamment sur l'attribution de près de 49 millions de francs aux provinces pour leurs charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale gratuite.

En Polynésie, l'effort consacré au logement social sera maintenu et à la Réunion, la mise en oeuvre effective des 60 mesures décidées les 16 et 17 avril 1991 sera examinée dès novembre prochain.

Il a également précisé qu'une section supplémentaire du S.M.A. (service militaire adapté), serait créée pour former les jeunes aux métiers du bâtiment et de génie civil, que l'A.N.T. (l'Agence pour l'emploi des travailleurs d'outre-mer) verra ses crédits stabilisés, et sera confirmée dans son rôle essentiel d'intervention en complément des dispositifs de droit commun.

En conclusion, il a rappelé les quatre défis que doit relever l'outre-mer :

- assurer un véritable développement économique des D.O.M. et des T.O.M., en évitant une politique d'assistance ;

- garantir ce développement économique en réalisant une progression du niveau de vie de nos compatriotes d'outre-mer ;

- faire bénéficier l'outre-mer de tous les avantages d'une intégration étroite avec l'Europe ;

- enfin, développer la décentralisation afin de mieux prendre en compte la diversité de chaque département et territoire d'outre-mer, et respecter leur identité.

Puis **M. Roger Lise**, rapporteur pour avis, l'a interrogé plus précisément sur la cause des annulations de crédits qui interviennent régulièrement en cours d'année, le bilan de la loi de programme arrivant cette année à échéance, les crédits qui seront consacrés en 1992 au Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.), l'extension des prestations familiales aux travailleurs indépendants dans les D.O.M., les raisons de la progression rapide du nombre de bénéficiaires du R.M.I. (revenu minimum d'insertion) dans les Antilles, l'évolution des budgets d'aide sociale dans les D.O.M. et de l'effort financier en faveur de la résorption de l'habitat insalubre en 1992 ainsi que sur les mesures de défiscalisation qui pourraient être introduites dans l'actuel projet de loi de finances.

En réponse à ces questions, ainsi qu'à celles posées par **Mme Marie-Claude Beaudeau** et **M. Jean Madelain**, et après que **M. Gérard Roujas** l'eut félicité de son exposé, le ministre a apporté les indications suivantes :

- les annulations de crédits de mars 1991 ont concerné tous les ministères et correspondent à des mesures d'économies décidées pour tenir compte des conséquences de la guerre du Golfe ;

- le bilan d'application de la loi de programme fait l'objet d'un rapport annexe à la loi de finances ;

- les amendements qui seront examinés par l'Assemblée nationale sur la défiscalisation et qui s'inspirent du rapport Richard, ont l'approbation du Gouvernement ;

- le service militaire adapté (S.M.A.) sera développé cette année pour répondre au souhait exprimé par les élus des D.O.M. ;

- la déconcentration des pouvoirs progressera encore cette année avec, à compter du 1er décembre prochain, celle des crédits affectés aux contrats emploi-solidarité ;

- le Gouvernement s'attache dans les négociations communautaires à défendre les intérêts de l'outre-mer, notamment pour le maintien et le développement des cultures agricoles comme la banane et la canne ;

- les crédits F.A.S.S.O. pour 1992 seront fixés à l'automne de l'année prochaine ; quant aux allocations familiales leur progression sera déterminée semestriellement ;

- l'extension des prestations familiales aux travailleurs indépendants devrait intervenir au plus tard au 1er janvier 1993 ;

- la progression rapide du R.M.I. dans les Antilles est liée à une mise en place plus tardive du dispositif dans ces départements ;

- les budgets d'action sociale augmenteront de façon notable, notamment en ce qui concerne la contraception, les actions en faveur des personnes âgées et des handicapés ainsi que l'aide médicale gratuite ;

- les mesures visées par le projet de loi relatif à l'emploi et à la formation professionnelle bénéficieront aux D.O.M.

Enfin, la commission a examiné les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1992, sur le rapport de M. Roger Lise, rapporteur pour avis.

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a souligné que ces crédits sont sensiblement les mêmes que ceux votés

l'an dernier puisqu'ils s'élèvent à 2,185 milliards de francs contre 2,184 milliards précédemment, en rappelant qu'ils représentent moins d'un dixième des concours de l'Etat en faveur des D.O.M.-T.O.M.

Il a regretté les annulations de crédits intervenues notamment en 1991 qui ôtent une partie de la crédibilité au vote de la loi de finances et rendent l'examen de ce budget ministériel malaisé.

Il a indiqué que, comme chaque année, l'examen de celui-ci est l'occasion de dépasser le strict cadre budgétaire et d'aborder la situation sociale en outre-mer. Or, en 1991, trois faits majeurs doivent être relevés.

En premier lieu, de graves événements sociaux ont eu lieu en février dernier à la Réunion et ont entraîné la constitution d'une mission d'information conduite par le président Jean-Pierre Fourcade, pour faire le point de la situation dans ce département d'outre-mer. M. Louis Le Pensec est venu débattre des conclusions de celle-ci, le 24 octobre au Sénat, inaugurant ainsi une nouvelle procédure à la fois constructive et sérieuse dans les rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

En second lieu, dans le cadre du dernier D.M.O.S. en date du 31 juillet 1991, la commission a examiné avec attention le dispositif d'alignement des allocations familiales versées dans les D.O.M. sur celles de la métropole. Elle a en particulier soutenu la position unanime des élus des D.O.M., visant, d'une part, à préserver l'allocation au premier enfant, qui est spécifique aux D.O.M., et, d'autre part, à maintenir le fonctionnement actuel du F.A.S.S.O. (Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire) qui finance les cantines scolaires. Sur ces deux points, le Gouvernement a dû céder et la commission ainsi que les élus d'outre-mer y ont contribué de façon décisive.

Enfin, le troisième élément important est l'achèvement de la loi de programme de 1986 qui devait établir la parité sociale globale entre les D.O.M. et la

métropole, et dont le rapporteur pour avis a pu établir le bilan.

En conséquence, il a souhaité attirer l'attention des commissaires sur trois aspects particuliers de la politique à l'égard des D.O.M.-T.O.M. : la lutte contre le chômage, l'amélioration de la protection sociale et les actions d'insertion sociale et professionnelle.

S'agissant de la lutte contre le chômage, **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, a considéré que le chômage en outre-mer a atteint un niveau véritablement dramatique, trois à quatre fois supérieur en moyenne à celui enregistré en métropole, qui est pourtant jugé inacceptable. Dans de nombreux D.O.M. ou T.O.M., la moitié des moins de 30 ans sont au chômage.

Face à l'ampleur de ce problème, la politique sociale du Gouvernement a malheureusement des effets limités. Les formules proposées par le service public de l'emploi ont bénéficié en 1990 à 60.000 personnes, mais il faut souligner la part importante des contrats emploi-solidarité (C.E.S.) parmi ces mesures. Or, ils ont des effets limités en termes de formation et d'insertion professionnelles. En 1990, 34.000 C.E.S. ont été conclus.

Pour 1992, de nombreuses mesures positives sont toutefois annoncées, notamment dans le cadre des contrats de plan qui privilégient les secteurs porteurs en terme de développement local (tourisme, pêche, agro-alimentaire etc.).

Il a indiqué qu'il était personnellement favorable à la relance de la défiscalisation et à la poursuite des efforts d'investissements annoncés par le ministre, principalement à travers le F.I.D.O.M. et le F.I.D.E.S.

En ce qui concerne l'amélioration de la protection sociale, il a rappelé qu'en 1991, la première tranche de l'alignement des allocations familiales a représenté un effort budgétaire de 250 millions de francs. Mais aucune indication sur leur progression en 1992 n'a été fournie. Il existe les mêmes inquiétudes en ce qui concerne le

F.A.S.S.O. Or, la diminution des dotations du F.A.S.S.O. ne peut qu'alourdir la charge des familles ou des collectivités locales. La seule mesure annoncée concerne l'alignement du S.M.I.C. qui risque de soulever un certain nombre de difficultés pour les entreprises, qui ont été soulignées dans le rapport sur la Réunion.

Il a également mis l'accent sur l'augmentation préoccupante du nombre d'allocataires du R.M.I., les D.O.M. représentant déjà 20 % des bénéficiaires et 20 % des dépenses de ce dispositif (mais seulement 3 % de la population nationale). Or, dans certains départements comme la Martinique, le nombre d'allocataires a progressé en 1990 de 50 %.

Il a regretté les réserves émises sur l'alignement complet des prestations familiales, notamment en ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de garde à domicile et l'allocation pour jeune enfant, en contradiction avec l'objectif affiché d'égalité sociale et le retard dans l'extension de la législation des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants.

S'agissant des actions d'insertion, il a relevé un certain nombre de difficultés. En ce qui concerne les actions d'insertion dans le cadre du R.M.I., le nombre de contrats d'insertion reste encore très inférieur au nombre d'allocataires : 25 % à la Réunion, 6 % en Guadeloupe, 13 % à la Martinique. La consommation des crédits départementaux obligatoires reste assez faible, compte tenu des difficultés administratives de mise en place de projets cohérents, sans compter la déconcentration insuffisante de la créance de proratisation sur laquelle le rapport de la mission d'information à la Réunion a insisté.

En ce qui concerne le logement, malgré l'accomplissement des engagements prévus pour la loi de programme de 1986, des besoins considérables subsistent. 30 % des logements sont précaires ou insalubres, 50 % du parc sont sous-équipés. Les décrets d'application de la loi sur le littoral dans les départements d'outre-mer ne sont toujours pas entrés en vigueur, d'où la persistance de

problèmes insolubles dans la zone des cinquante pas géométriques.

Attirant l'attention sur le problème de l'enchevêtrement des compétences en matière d'habitat entre les différents niveaux d'administration, c'est-à-dire l'Etat, la région, le département et les communes, il a estimé que dans les D.O.M., le département devrait pouvoir détenir l'essentiel des compétences, afin d'éviter la paralysie des décisions constatée aujourd'hui.

Enfin il a indiqué que dans son rapport, il comptait également attirer l'attention sur les inquiétudes que suscite la perspective du grand marché unique pour les D.O.M. Les économies domiennes sont vulnérables car dépendantes de quelques produits agricoles et, en particulier de la banane qui représente 15.000 emplois directs et 30.000 emplois indirects en Martinique et en Guadeloupe et 50 % de leurs exportations. Par ailleurs, les collectivités locales sont très dépendantes des recettes de l'octroi de mer. Il a estimé indispensable de prévoir le maintien dans les DOM, d'un statut dérogatoire et spécifique, notamment en matière fiscale.

En conclusion, il a constaté qu'il existe des aspects insuffisants dans le budget, mais également un certain nombre de points positifs. En conséquence, il a proposé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat sur les crédits de ce ministère.**

**M. Jean Madelain** a exprimé le souhait que le service militaire adapté soit renforcé. Le ministre lui en a donné l'assurance et lui a annoncé la création d'une nouvelle compagnie à la Réunion.

**M. Gérard Roujas** s'est déclaré favorable à l'adoption de ces crédits en rappelant le contexte budgétaire d'ensemble.

La commission a approuvé les conclusions de son rapporteur pour avis et décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits des départements et territoires d'outre-mer pour 1992.**

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

**Mardi 12 novembre 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1992.**

**M. Philippe Marchand, après avoir rappelé les importantes missions de souveraineté assurées par son ministère, a souligné que son budget s'élèverait, en 1992, à 69,89 milliards de francs, en progression de 2,9 % par rapport à 1991, dont 27 milliards de francs consacrés aux collectivités locales et 43 milliards de francs dévolus à la police, aux préfetures et à la sécurité civile.**

**A propos du développement des missions de son ministère, il a souligné les efforts engagés au niveau des préfetures pour l'application de la réglementation applicable aux étrangers, la gestion de la politique de la ville et la politique de l'environnement, notamment en ce qui concerne la protection du littoral.**

**S'agissant de la police nationale, il a rappelé les actions engagées contre le terrorisme dans le cadre du plan Vigipirate et a souligné les bons résultats de la lutte contre le trafic de stupéfiants.**

**Il a estimé que la lutte contre les flux migratoires clandestins passait par une meilleure coopération au**

niveau européen. Il a constaté que le nombre de reconduites effectives à la frontière était passé de 5.113 en 1990 à 6.089 au cours des neuf premiers mois de 1991. Il s'est félicité des bons résultats de la lutte contre les incendies de forêt en raison, notamment, du renforcement du guet aérien.

S'agissant de l'amélioration de la gestion du ministère, **M. Philippe Marchand** a indiqué qu'il avait reçu l'accord des policiers sur la départementalisation de la police nationale, en rappelant que cette réforme ne concernait pas la police judiciaire.

Il a rappelé que la proportion de policiers était de un agent pour 147 habitants à Paris contre un policier pour 450 ou 600 habitants en petite couronne et a souligné que des redéploiements devaient donc être organisés.

Il a indiqué que 221 emplois étaient supprimés dans les préfetures mais que des redéploiements seraient opérés en fonction des besoins locaux.

Il a souhaité la suppression de certains postes inutiles, notamment de gardes statiques ainsi que le développement des patrouilles de deux fonctionnaires de police, assorti d'une modernisation du réseau de transmission, dont la confidentialité doit être améliorée.

S'agissant des rémunérations du personnel, il a indiqué que les efforts faits en matière de revalorisation indemnitaire se conjuguaient avec l'application, cette année, du protocole "Durafour".

Abordant l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, le ministre a rappelé que ces derniers avaient évolué, en volume, deux fois plus vite que les dépenses de l'Etat entre 1987 et 1990, ce qui représentait un gain de pouvoir d'achat pour les collectivités locales.

A propos de l'article 32 du projet de loi de finances pour 1992, relatif à la dotation de compensation de la taxe professionnelle, il a constaté que ce texte avait été modifié

en première lecture, afin de tenir compte des remarques émises par les élus locaux.

S'agissant du projet du décret relatif au fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.), il a souhaité, à titre personnel, que ce décret, actuellement à la signature du Premier ministre, n'ait pas de caractère rétroactif.

A l'issue de cette présentation, **M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits de l'administration territoriale et de la sécurité**, s'est interrogé sur le niveau réel de la hausse des crédits dévolus à l'administration centrale du ministère, compte tenu des compensations opérées sur la dotation générale de décentralisation, sur le financement du transfert du ministère de la place Beauvau au nouveau site de Tolbiac, sur les retards observés dans la mise en oeuvre de la réforme des corps et du statut des policiers, sur le discrédit que font peser sur le ministère de l'intérieur les retards de paiement observés en 1991, sur la doctrine d'emploi sur le terrain des appelés du contingent et des nouvelles promotions de jeunes policiers, sur la baisse des crédits d'investissement consacrés au logement des policiers ainsi que sur les modalités de financement du contrat de livraison, d'ici à 1994, de douze avions bombardiers d'eau de type "Canadair".

En réponse, **M. Philippe Marchand** a rappelé que le programme de revalorisation des rémunérations publiques serait financé sur le budget des charges communes et n'aurait donc pas d'incidence directe sur les crédits de l'"administration centrale".

S'agissant du transfert du ministère à Tolbiac, il a expliqué que les crédits prévus pour 1992 portaient uniquement sur des études architecturales et qu'un rapport était en cours d'établissement sur les besoins actuels du ministère. Il a, par ailleurs, indiqué qu'il était proposé de délocaliser l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (I.H.E.S.I.) à Lyon et que la Sofremi, chargée de l'exportation de matériel de sécurité, pourrait

également être concernée par les mouvements de délocalisation.

A propos de la réforme des corps et carrières des policiers, il a précisé que le rapport Clauzel, publié à la fin du mois de juillet, servait actuellement de base de discussion avec les organisations syndicales intéressées.

Concernant la régulation budgétaire intervenue au cours de l'exercice 1991, il a constaté que les crédits gelés avaient été débloqués au 1er octobre, ce qui avait permis de résorber les retards de paiement observés.

A propos du logement des policiers, il a espéré que la délocalisation permette de dégager des bâtiments susceptibles de faciliter le logement de policiers à Paris.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial des crédits de l'administration territoriale, des collectivités locales et de la décentralisation**, s'est interrogé sur le nombre important de préfets hors cadre, sur la mise en oeuvre de la taxe départementale sur le revenu compte tenu du blocage de la progression des ressources départementales à 4 % en 1992, sur la baisse des subventions facultatives du ministère de l'intérieur aux communes en difficultés de trésorerie, sur le caractère rétroactif de la suppression de la compensation de l'exonération du foncier bâti accordée aux constructions nouvelles et sur la nécessité de réunir la commission d'évaluation des transferts de charges.

En réponse, **M. Philippe Marchand** a reconnu le problème humain que posait la situation des préfets "hors cadre", tout en soulignant que les congés spéciaux étaient accordés sur autorisation du ministre délégué au budget.

A propos de l'application de la taxe départementale sur le revenu en 1992, **M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales**, a indiqué qu'un groupe de travail interministériel avait été constitué sur ce problème.

**MM. Christian Poncelet, président, et Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, ont alors souligné que,

compte tenu des délais de vote des budgets départementaux, il serait vivement souhaitable de déboucher rapidement sur une décision.

A propos du chapitre 41-52 relatif aux subventions facultatives, **M. Jean-Pierre Sueur** a constaté que le crédit n'avait pas entièrement été dépensé en 1991 et que ce chapitre n'avait pas vocation à remédier aux incidents financiers les plus graves qui devaient faire l'objet d'accords sur le plan local.

A propos de l'évaluation des charges, il a rappelé que la commission d'évaluation n'était pas compétente en matière de revenu minimum d'insertion, mais que le Gouvernement, en tout état de cause, n'était pas hostile à ce que la commission se réunisse à nouveau.

Concernant la dotation globale d'équipement (D.G.E.), le secrétaire d'Etat aux collectivités locales a estimé que le taux de concours de la première part serait supérieur à 2 % en 1992 et qu'il pourrait vraisemblablement atteindre 2,5 %.

Un large débat s'est ensuite instauré. **M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits de la décentralisation**, s'est interrogé sur l'évolution du nombre de sous-préfectures, sur les conséquences de la suppression de 221 emplois d'administration territoriale, sur l'absence d'un bilan financier exact de la décentralisation, sur l'effet du blocage de l'évolution des taux des recettes des départements dans le cadre de la mise en place de la taxe départementale sur le revenu et sur la nécessité de maintenir les règles de blocage et de liaison entre les taux.

**M. André-Georges Voisin** s'est inquiété du caractère rétroactif de l'application de la T.V.A. aux campings municipaux et s'est interrogé sur le niveau actuel des bases de taxe professionnelle par habitant.

**M. Robert Vizet** s'est interrogé sur l'évolution des effectifs de police dans la "grande couronne" parisienne, sur les insuffisances de la lutte contre les revendeurs de

drogue, sur les délais de rénovation des commissariats et sur les conséquences négatives de la règle de liaison des taux des impôts directs locaux.

**M. François Trucy** s'est félicité de la commande de nouveaux avions "Canadair", a estimé que la réforme de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement constituait une entorse au pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités locales et a souhaité que le certificat d'hébergement soit confié aux maires dans des conditions convenables.

**M. Philippe Adnot** a estimé que l'article 32 du projet de loi de finances pénalisait les départements et les communes dont la part des recettes fiscales est élevée au sein de leurs ressources et qui connaissent peu de création de nouvelles entreprises et qu'il ne tient pas compte de l'ensemble des charges pesant sur les départements.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé sur l'utilité des sous-préfectures après la décentralisation, et sur l'évolution réelle des effectifs de l'administration territoriale depuis dix ans. Il a souligné l'effet négatif du projet de décret relatif au F.C.T.V.A. sur les communes rurales ayant engagé des programmes de restauration d'immeubles en centre-bourg et s'est enquis des modalités de mise en oeuvre de la dotation de solidarité rurale.

**M. René Ballayer** s'est demandé si le décret relatif au F.C.T.V.A. était soumis au contreseing du ministre de l'intérieur et s'est prononcé en faveur du resserrement de l'éventail des coefficients de pondération de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Jean Clouet** a souhaité que le ministère de l'intérieur communique les données les plus récentes relatives au niveau des bases de taxe professionnelle par habitant qui ne sont pas incluses dans les simulations actuellement disponibles concernant le dispositif de l'article 32 du projet de loi de finances. Il a regretté que le certificat d'hébergement fasse peser des charges supplémentaires sur les communes, alors que l'Etat

bénéficie du droit de timbre de cent francs appliqué à chaque certificat et a souhaité qu'un état des concours financiers des collectivités locales à l'Etat soit établi.

**M. Henri Collard** s'est interrogé sur la faculté d'augmenter les loyers acquittés par les services de l'Etat implantés dans des bâtiments construits par les collectivités locales en cas de non remboursement de la T.V.A., sur la situation des campings municipaux au regard du projet de décret actuel, sur l'évolution du taux de concours de la première part de la D.G.E. en cas de mise en oeuvre de la solidarité rurale, sur les conséquences négatives du blocage des taux et des produits des impôts directs locaux provoquées par la taxe départementale sur le revenu, et sur la réforme des primes des fonctionnaires territoriaux.

**M. Claude Belot** a rappelé que les réformes du F.C.T.V.A. et de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement portaient sur des sommes importantes pour les collectivités intéressées. Il s'est interrogé sur le blocage des versements au titre du F.C.T.V.A. au cours de l'année 1991 ainsi que sur les conséquences négatives du projet de décret pour les opérations de rénovation des centres-bourg par les collectivités locales. Il s'est inquiété des effets négatifs de la réforme du régime des astreintes des postes de gendarmerie sur la sécurité dans les communes de moins de 10.000 habitants.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété de l'absence de secrétaire général à la préfecture du Rhône, de la vacance du poste de sous-préfet de Villefranche-sur-Saône et du sentiment d'insécurité croissant que provoque en milieu rural la réforme du régime des astreintes des gendarmes.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a souligné que les recettes fiscales provenant des droits de mutation départementaux étaient en forte diminution cette année.

**M. Christian Poncelet, président**, a souligné les inconvénients de la reconduction annuelle des crédits

obligatoirement inscrits au titre de l'insertion dans les budgets départementaux. Il a également estimé que l'application du plan «Soisson» aurait un coût minimum de 25 milliards de francs pour les collectivités locales, que les indemnités versées aux élus dans le cadre du projet de loi sur le statut de l'élu seraient fiscalisées, au risque d'entraîner un gain net pour l'Etat et que 60 % des communes à la garantie minimale de progression verraient leur D.G.F. augmenter de 2,4 %, soit un taux inférieur à l'inflation prévue dans le projet de loi de finances pour 1992.

**M. Jean Arthuis** s'est inquiété de la situation du centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.).

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Marchand** a précisé :

- qu'il était prévu actuellement de créer une seule sous-préfecture nouvelle, en Seine-et-Marne, en raison de l'ouverture prochaine d'"EuroDisneyland",

- qu'il était défavorable au jumelage ou à la suppression des sous-préfectures, dont le rôle est particulièrement important, notamment en milieu rural,

- que 1.400 emplois avaient été supprimés dans les préfectures depuis 1981,

- que les suppressions de poste dans l'administration territoriale seraient compensées par les gains de productivité dus à l'intensification du recours à l'informatique,

- que les effectifs de policiers dans la "grande couronne" étaient passés de 5.031 en 1991 à 6.315 cette année,

- que la lutte contre le trafic de stupéfiants était particulièrement suivie au ministère de l'intérieur et que des observations avaient été transmises au garde des sceaux concernant certaines insuffisances de l'action

judiciaire contre les "dealers" faisant l'objet de mesures d'arrestation,

- qu'en matière de certificat d'hébergement, le maire agissait en tant qu'agent de l'Etat et qu'il pouvait recourir, à ce titre, aux services de l'office des migrations internationales,

- qu'il était favorable à la fiscalisation des indemnités des élus "à un certain niveau" et à la condition que les gains nets éventuels réalisés à ce titre par l'Etat soient réaffectés aux collectivités locales,

- que le système d'astreinte des gendarmes, dont la mise en oeuvre avait été décidé à la suite des "événements" de 1989, devrait être revu s'il s'avérait que le dispositif n'avait pas atteint son point d'équilibre.

Soulignant la nécessité d'une "bonne harmonie" entre l'évolution du niveau des dépenses de l'Etat et celles des collectivités locales, le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, à propos de la réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, a constaté que le dispositif initial avait été largement révisé et qu'il était fondé sur des critères objectifs.

S'agissant du F.C.T.V.A., il a rappelé que l'éligibilité au fonds des dépenses d'investissement dépendait de la qualité de leur bénéficiaire et non pas de la nature de l'opération.

A propos de la solidarité rurale, il a souligné que le resserrement des coefficients de pondération de la dotation de base de la D.G.F. aurait des effets réduits pour les communes rurales, en raison de l'existence de la garantie minimale de progression. Il a également indiqué que le Gouvernement envisageait d'insérer le texte par amendements au projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Concernant la fonction publique territoriale, il a estimé que le décret du 6 septembre 1991 avait permis de clarifier une situation confuse, d'assurer une cohérence du niveau des traitements des fonctionnaires entre

collectivités locales et entre l'Etat et les collectivités locales, tout en évitant les fuites de personnel et les difficultés de financement. Il a estimé qu'aucun fonctionnaire territorial n'avait subi de perte de rémunération à la suite de ce décret.

S'agissant du C.N.F.P.T., il a rappelé que seul le Parlement pouvait voter le déplaçonnement des cotisations demandé par le conseil d'administration de cet organisme, et que le Gouvernement n'avait pas fait de propositions sur ce point.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II. Transports - 1.- Transports terrestres) pour 1992, sur le rapport de M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué qu'avec une progression de 3,7 % en francs courants par rapport aux crédits votés pour 1991, l'évolution du budget des transports terrestres s'inscrivait dans la moyenne de l'évolution des budgets civils de l'Etat.

Concernant les concours de l'Etat à la S.N.C.F. qui, s'élevant à près de 37 milliards de francs, constituent l'essentiel de ce budget, il a remarqué qu'ils correspondaient à l'application exacte des engagements souscrits par l'Etat dans le cadre du contrat de plan couvrant la période 1990-1994.

Abordant la contribution de l'Etat à l'assainissement de la situation financière de la S.N.C.F., il a fait part de sa préoccupation concernant le poids de l'endettement de la société nationale et la dégradation de ses recettes d'exploitation en 1991. La diminution du trafic enregistrée depuis le début de l'année a en effet conduit la S.N.C.F. à établir un plan d'économies pour sauvegarder l'équilibre de son budget.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a ensuite évoqué les perspectives de réalisation du schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande

vitesse et les difficultés de conciliation des contraintes de rentabilité et des préoccupations d'aménagement du territoire dans ce domaine. Il a par ailleurs souligné les succès obtenus par le T.G.V. français à l'exportation, ainsi que les efforts constants déployés par la S.N.C.F. en vue de l'obtention d'un niveau de sécurité toujours plus élevé.

Concernant les concours de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France, le rapporteur spécial, après avoir constaté la stabilisation de la contribution de l'Etat au fonctionnement de la R.A.T.P. et de la S.N.C.F.-banlieue, s'est félicité de l'accroissement des subventions d'investissement, qui atteint près de 50 % en autorisations de programme.

Il a enfin noté la progression des subventions destinées à l'aménagement d'infrastructures de transports collectifs urbains en province, ainsi que celle des crédits relatifs à la desserte de la Corse.

Après cette présentation, **M. Philippe Adnot** a souhaité obtenir des précisions quant aux investissements prévus par la S.N.C.F. pour l'électrification, **M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a répondu que la S.N.C.F. veillait à ne pas consacrer exclusivement son effort d'investissement au T.G.V., afin d'éviter la mise en place d'un service public «à deux vitesses».

**M. Christian Poncelet, président**, a, pour sa part, regretté la remise en cause des financements proposés par les collectivités locales en vue de la réalisation du projet de T.G.V.-Est.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé de laisser les crédits de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II. Transports - 1. - Transports terrestres) pour 1992 à l'appréciation du Sénat.

La commission a ensuite abordé l'examen des crédits de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II. Transports - 1. Transports terrestres -

**Voies navigables) pour 1992, sur le rapport de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.**

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a regretté que la réforme de la gestion des voies navigables mise en place en 1991, avec la création de l'établissement public «Voies navigables de France» (V.N.F.), doté de ressources propres, se soit accompagnée d'un désengagement financier de la part de l'Etat et non de la relance de la politique d'amélioration des infrastructures de transport fluvial qu'il avait espérée lors du précédent débat budgétaire.

Il a ainsi constaté que les crédits budgétaires affectés aux voies navigables étaient réduits à 188,5 millions de francs en 1992, en diminution de près de moitié par rapport à la loi de finances initiale pour 1991, et que les ressources fiscales nouvelles créées au profit de V.N.F. allaient se substituer à l'effort financier de l'Etat.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a évalué à 761,5 millions de francs le montant global des fonds qui seraient consacrés au financement des voies navigables en 1992 et s'est interrogé sur l'ampleur des reports qui sont susceptibles d'intervenir de la gestion de 1991 sur celle de 1992, tant en ce qui concerne le budget de l'Etat que celui de V.N.F.

S'agissant du programme d'investissements prévu pour 1992, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a souligné qu'il dépendait désormais de V.N.F. et non plus de l'Etat, mais que V.N.F. reprenait à son compte les engagements de l'Etat, notamment ceux souscrits dans le cadre des contrats de plan Etat-région et ceux relatifs à la liaison Rhin-Rhône ainsi qu'à la liaison Bray-Nogent.

Puis, **M. Jean-Pierre Masseret** a fait remarquer la progression des moyens globaux disponibles pour les voies navigables entre 1990 et 1992.

**M. Emmanuel Hamel** s'est, quant à lui, interrogé sur les problèmes des ports fluviaux et sur l'ampleur du retard

pris par la réalisation de la liaison Rhin-Rhône par rapport à celle de la liaison Rhin-Main-Danube.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace (II. Transports - 1. Transports terrestres - Voies navigables) pour 1992.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de la communication audiovisuelle pour 1992 (article 62 et ligne 48 de l'Etat E annexé à l'article 58), sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que M. George Kiejman, ministre délégué à la communication, avait annoncé lors de son audition par la commission le 5 novembre 1991, un doublement en six ans du budget de l'audiovisuel. Il a souligné l'importance éducative, ludique, culturelle et sociale de ce média qui justifiait, à elle seule, une augmentation sensible des crédits.

Après avoir brièvement commenté l'évolution des crédits de chaque société du secteur de l'audiovisuel public, le rapporteur spécial a plus particulièrement analysé la situation du secteur télévisuel.

Il a constaté que les décisions prises par le Premier ministre le 3 avril 1991 visant à recapitaliser Antenne 2 à hauteur de 500 millions de francs et à autoriser un dépassement budgétaire pour les deux chaînes publiques de 550 millions de francs, se traduisaient par une augmentation de plus de un milliard de francs du budget pour 1991. La progression en 1992 devrait donc, en bonne logique, être rapportée au budget ainsi modifié, ce qui ramènerait l'augmentation des crédits à 3,1 % en francs courants.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé le budget de 1991 ainsi modifié et le budget prévisionnel pour 1992 et a

constaté que les sommes dégagées allaient de manière moins évidente qu'annoncée aux programmes.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a constaté que le budget avait été établi à législation constante et que la perte de recettes publicitaires pour le secteur public, en cas d'autorisation d'une seconde coupure pour la CINQ et M6, entraînerait un transfert de 200 millions de francs sans qu'aucune compensation soit prévue.**

Il s'est interrogé sur les perspectives du budget pour 1993, en raison du caractère non reconductible de l'opération consistant, en 1992, à raccourcir de deux à un mois les délais de recouvrement de la redevance, qui rapportera 400 millions de francs.

Le rapporteur spécial a déploré que, comme en 1990, la présentation de l'effort financier indéniable consenti par l'Etat ne soit pas suivi de mesures d'accompagnement. Il a toutefois considéré que les projets de renégociation de la législation et de la réglementation constituaient une virtualité intéressante. Il a indiqué que toute réforme du service public devait commencer par la définition d'une identité forte du secteur public à travers ses programmes. De ce point de vue, il a déploré, notamment à propos d'Antenne 2, une certaine dérive qu'il a qualifiée d'inquiétante.

Abordant la question des recettes, il a souligné que l'augmentation de la redevance, au-delà de la progression de l'indice des prix à la consommation, devait être précédée de l'accroissement de la lutte contre la fraude et du remboursement par l'Etat des exonérations.

Il a brièvement commenté l'article 82 du projet de loi de finances qui prévoit un accroissement des pouvoirs de contrôle des agents de la redevance susceptible de générer cent millions de francs de recettes supplémentaires grâce à une lutte plus efficace contre la fraude. Tout en approuvant ce renforcement, il a indiqué que la commission des finances de l'Assemblée nationale venait

de supprimer cet article en raison des risques qu'il faisait peser sur la liberté individuelle.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a enfin commenté l'état financier et technique des trois grands programmes technologiques que sont le câble, la diffusion directe par satellite et la télévision haute définition (T.V.H.D.). Il a déploré l'incohérence des politiques conduisant à des gabegies financières et a regretté la division des pays européens en matière de T.V.H.D. à l'occasion de la discussion de la directive satellite à Bruxelles.

Dans ces conditions, rappelant que les incertitudes étaient trop nombreuses et les problèmes sans solutions trop importants, le rapporteur spécial a recommandé à la commission de demander au Sénat de rejeter le budget de l'audiovisuel pour 1992 et donc l'article 62 du projet de loi de finances et la ligne 48 de l'Etat E annexée à l'article 58.

A la suite de cet exposé, un débat s'est instauré auquel ont participé **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, **MM. Christian Poncelet, président, Emmanuel Hamel et Philippe Adnot**.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est inquiété de l'absence de crédits de fonctionnement nécessaires aux stations contribuant à la résorption des zones d'ombre, alors même que le financement de cet investissement est assuré.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a approuvé les propos de **Mme Maryse Bergé-Lavigne** condamnant la vulgarité de certaines émissions et la multiplication des feuilletons américains sur les chaînes commerciales. Il a déploré la disparition de la télévision scolaire et a constaté le retard de la France en la matière, comme en matière de télévision universitaire, contrairement à ce qui se passe au Japon ou en Grande-Bretagne.

A **M. Emmanuel Hamel**, il a indiqué que l'intention du ministre de la communication était bien d'aboutir à un

remboursement total des exonérations de redevance, mais que la décision appartenait au ministre des finances.

A **M. Philippe Adnot**, il a répondu qu'à sa connaissance aucune simulation n'existait sur l'existence d'une seule chaîne publique et ses conséquences. Il s'est également déclaré partisan du maintien des deux chaînes existantes.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter l'article 62 du projet de loi de finances et la ligne 48 de l'Etat E annexé à l'article 58.

**Mercredi 13 novembre 1991 - Présidence de M. Emmanuel Hamel, puis de M. Christian Poncelet, président, - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des relations financières entre la France et les communautés européennes, sur le rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.**

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les différents prélèvements effectués au profit des Communautés européennes.**

Il a indiqué que le prélèvement budgétaire pour 1992, qui s'élève à 84,25 milliards de francs, en augmentation de 19 % par rapport au prélèvement inscrit en loi de finances initiale pour 1991, finance un budget communautaire en forte augmentation (+ 11,3 %), mais que sa croissance est supérieure en raison de l'apurement des recettes dues au titre de l'année 1990.

Il a relevé que la part de la France dans le financement de la Communauté s'élève à 19,37 % pour 1992, en légère diminution par rapport à 1991 et que la répartition interne des prélèvements budgétaires montre la montée en puissance de la quatrième ressource assise sur le produit national brut (P.N.B.).

Il a noté que la France supporte, à travers le budget communautaire, une double charge pour plusieurs

politiques et que pour toutes les politiques financées par la C.E.E., l'augmentation des dépenses communautaires est très supérieure à l'augmentation du budget national correspondant.

Il a enfin regretté l'écart considérable entre le prélèvement inscrit en loi de finances initiale et le prélèvement définitif ainsi que la relative imprécision concernant le montant final réel du prélèvement communautaire.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les dépenses communautaires en France qui se monteront en 1990, dernière année connue, à 42,5 milliards de francs. Les dépenses agricoles forment plus de 80 % du total. Elles sont, certaines années, supérieures au budget national correspondant.

Au total, le solde entre les contributions françaises et les retours de la Communauté en France se creuse sensiblement pour atteindre 25 milliards de francs en 1990.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a ensuite formulé quelques observations concernant l'évolution du budget des Communautés. Il a considéré que si la progression des dépenses avait été voulue par les chefs d'Etat et de Gouvernement et contenue en proportion du P.N.B. communautaire, il constatait le manque de véritable maîtrise des dépenses avec, d'une part, la faillite de la programmation pluriannuelle et, d'autre part, l'absence totale de régulation budgétaire.

Il a estimé qu'avec de nouvelles perspectives financières à partir de 1992, la fin d'une conjoncture favorable et la pression à la hausse des dépenses, une nouvelle phase de vive augmentation du budget communautaire n'était pas exclue.

Concernant les dépenses agricoles, il a noté la baisse tendancielle de celles-ci dans la Communauté et noté que la position de la France avait cessé d'être privilégiée dans la mesure où le taux de retour est aujourd'hui du même

ordre de grandeur, voire inférieur (en 1989) à la part de la France dans le financement communautaire. Il a également relevé que beaucoup de dépenses agricoles étaient indues ou mal utilisées et que la fraude était importante.

S'agissant des autres politiques intérieures de la Communauté, le rapporteur spécial a noté que l'engagement de 1988 avait été tenu avec un doublement des fonds structurels, mais que la Cour des Comptes elle-même dénonçait souvent leur efficacité limitée.

Concernant les politiques structurelles, il a relevé que le taux de retour global était très faible, de l'ordre de 7,6 %, même si localement l'impact de la C.E.E. peut être significatif, comme c'est le cas dans les départements d'outre-mer.

Face au développement de nouvelles politiques, il a également noté qu'il conviendrait de réfléchir à la "subsidiarité" afin de déterminer à quel niveau, national ou communautaire, l'action paraissait la plus appropriée.

Abordant les politiques internationales, il a souligné la très vive progression des dépenses dans ce domaine, avec une progression en trois ans de 160 % et a indiqué que la Communauté verserait en 1992 aux pays de l'Est et à l'U.R.S.S., 10 milliards de francs et 33 milliards de prêts.

Examinant les conséquences pour la France de cette évolution, il a relevé les difficultés d'évaluer les retours des aides octroyées mais a estimé que les études menées par la Communauté (qui constituent 26 % du programme "PHARE") bénéficiaient surtout aux pays anglo-saxons. Il s'est surtout interrogé sur le développement parallèle d'une diplomatie nationale et d'une politique communautaire en considérant que, tout spécialement pour les pays de l'Est, la France aurait pu choisir un autre équilibre entre ces deux actions.

Il a enfin soulevé la question de l'opportunité et de la légalité d'un vote sur ce prélèvement effectué sur le budget de l'Etat au profit de Communautés européennes.

Sur ce dernier point, **M. Christian Poncelet, président** et **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, ont considéré que le refus de voter la contribution communautaire serait inutile. Ils ont ajouté qu'un simulacre d'opposition au prélèvement européen ne pourrait, en aucune façon, faire progresser la responsabilité des parlements nationaux.

Après que **M. Christian Poncelet, président**, se fut interrogé sur la complémentarité des actions nationales et communautaires dans les pays de l'Est et eut souhaité connaître ses impressions sur le déroulement d'un "Conseil des Ministres budget" à Bruxelles, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a relevé l'action ambiguë du Parlement européen, pour qui les plafonds des perspectives financières sont moins des limites aux dépenses que des objectifs à atteindre, et rappelé que sur cinq francs donnés aux pays de l'Est, quatre l'étaient par la voie communautaire et qu'il pensait qu'un autre partage aurait été plus favorable aux intérêts français.

**M. Maurice Blin** a rappelé le paradoxe qui consiste à affecter des recettes nationales à des dépenses communautaires. Il a noté que le contrôle des dépenses restait, sauf exception, de la compétence des Etats. Il a considéré que cette situation ne pouvait être durable et qu'il faudrait à terme soit renforcer les pouvoirs des parlements nationaux, soit conférer au Parlement européen un pouvoir sur les recettes.

Il a également fait part de sa surprise sur les mécanismes d'apurement des comptes qui entraînent une augmentation des prélèvements lorsque l'assiette elle-même croît, indépendamment des besoins financiers de l'année en cours. Il a souhaité avoir des précisions sur les dépenses agricoles de la Communauté en France, sur les retours dont bénéficient les pays prospères, tels les Pays-Bas et le Danemark, ainsi que sur le surcoût des dépenses agricoles liés à l'unification allemande.

**M. Claude Belot** a fait part de son expérience concernant l'attribution des fonds structurels, notamment

ceux correspondant à l' "objectif 5 b" relatif au développement des zones rurales. Il a relevé que l'Etat, par les procédures qu'il impose, faisait tout pour que les fonds structurels versés aux collectivités locales soient très faibles et que la France était le seul pays où l'administration centrale refusait aux collectivités locales de déposer elles-mêmes des dossiers à Bruxelles.

**M. René Ballayer** a déploré le nombre élevé des fonctionnaires européens et le rôle limité des responsables politiques dans la détermination des dépenses communautaires.

**M. Roland du Luart** a considéré que l'accélération de la réforme de la politique agricole commune devrait conduire à une nouvelle orientation des fonds structurels, afin que les régions qui vont subir les conséquences des diminutions de prix puissent bénéficier de compensations financières. Il s'est également interrogé sur le montant de la contribution nette de la France aux dépenses agricoles en 1992.

**M. Henri Torre**, après avoir relevé la contradiction entre les notions de solidarité et de "juste retour", a évoqué l'importance des frais de fonctionnement de la communauté et estimé que les crédits des fonds structurels sont à la fois inefficaces et souvent inutiles dans la mesure où les crédits budgétaires correspondants sont diminués d'autant.

En réponse aux intervenants, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a indiqué que le coût total de l'unification allemande sera de 7,7 milliards de francs en 1991 et que les retours en matière de dépenses agricoles dépendaient beaucoup de la conjoncture mondiale ainsi que des parités relatives du dollar et de l'écu. Il a relevé qu'une bonne conjoncture diminuait les retours en conséquence, comme ce fut le cas en 1989.

Il a partagé les appréciations des commissaires sur l'efficacité très relative des procédures européennes et sur l'importance des frais de fonctionnement.

**La commission a alors pris acte du rapport de M. Jacques Chaumont sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes.**

**Puis la commission a procédé à l'examen du budget de l'économie, des finances et du budget (I. charges communes) pour 1992 sur le rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial.**

**M. Claude Belot, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1992 s'élevaient à 513,0 milliards de francs en moyens de paiement, en progression de 8,7 % et 507,4 milliards de francs en moyens d'engagement, en progression de 6,3 %.**

**Le seul Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes-, qui représente à lui seul 389,4 milliards de francs, soit 75,9 % du budget des charges communes - progresse de 9,5 % par rapport aux crédits votés pour 1991. Hors Titre I, le budget des charges communes s'élève à 123,6 milliards de francs, en progression de 6,4 % par rapport à 1991.**

**Aussi, le rapporteur spécial a-t-il souligné que les crédits afférents au financement de la seule charge de la dette en 1992, soit 152,1 milliards de francs, augmentaient de 8,5 % (11,9 milliards de francs), étant entendu que l'encours total de la dette publique pour 1992 était évalué à 1.985 milliards de francs. Il a expliqué que cette progression était plus de deux fois supérieure à celle de l'ensemble du budget, et près de trois points supérieure à celle de la richesse nationale.**

**M. Claude Belot, rapporteur spécial, a également souligné que cette évaluation faisait de la charge de la dette le deuxième poste budgétaire civil de l'Etat après l'éducation nationale, et que cette charge représentait la moitié du produit de l'impôt sur le revenu et la quasi-totalité de celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Il a rappelé que ce chiffre s'inscrivait dans une tendance lourde, puisqu'en dix ans, de 1982 à 1992, la part de la**

charge de la dette dans le total des dépenses civiles aura quasiment doublé, passant de 6,8 % à 12,4 %. Il a indiqué qu'il s'agissait là d'une évolution inverse à celle de nos principaux partenaires européens, puisqu'au cours de la même période, le poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques a augmenté de 2,7 points en France, tandis qu'elle n'augmentait que de 0,7 point en Allemagne, restait stable en Italie -certes à un niveau élevé-, et diminuait de 1,8 point au Royaume-Uni.

**M. Claude Belot, rapporteur spécial**, a estimé que cette évolution nuisait à l'efficacité de notre politique budgétaire en particulier et obérait les perspectives de notre économie en général, rappelant qu'aujourd'hui, ce n'est plus le déficit budgétaire qui alimente la dette, mais la charge de la dette qui crée le déficit budgétaire.

Le rapporteur spécial s'est enfin inquiété du handicap que pouvait risquer de constituer la forte progression de la dette détenue par des non-résidents, passée de 32 milliards de francs en 1987 à 271 milliards de francs en 1990, dans un contexte de resserrement des capacités mondiales d'épargne et de volonté de baisser le niveau des taux d'intérêt.

Puis, il a présenté les crédits inscrits au titre des "garanties" de l'Etat. Ceux-ci s'élèvent à 11,4 milliards de francs, en diminution de 1,2 % par rapport à 1991. L'essentiel des crédits concernent les garanties afférentes à l'exportation (8,9 milliards de francs pour 1992), notamment les crédits COFACE, inscrits pour un montant identique à ceux de 1990 et 1991, soit 8 milliards de francs.

S'agissant des crédits inscrits au titre des "dépenses en atténuation en recettes", c'est-à-dire les remboursements sur produits indirects et divers, les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées et enfin les frais de poursuite de contentieux, il a indiqué qu'ils s'élevaient à 225,9 milliards de francs, soit une progression de 11,0 % par rapport à 1991.

Il a également indiqué que :

- les crédits inscrits au titre II (moyens des pouvoirs) atteignent 3,6 milliards de francs, en progression de 2,8 % par rapport à 1991 ;

- les crédits inscrits au titre des dépenses administratives s'élèvent à 44,7 milliards de francs, en progression de 2,3 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale 1991. Ces crédits correspondent pour l'essentiel aux charges sociales des personnels de la fonction publique en activité.

- les crédits d'"action internationale" atteignent 10,2 milliards de francs en moyens de paiement, -soit une progression de 10,3 % par rapport à 1991- et 10,2 milliards de francs en autorisations de programme, ce qui traduit une diminution importante de 74 % par rapport à 1991. L'essentiel de ces crédits est constitué par le financement de la participation de la France à divers fonds et organismes internationaux (notamment Fonds européen de développement, Banque européenne de reconstruction et de développement, Association internationale de développement).

- les crédits d'"action économique" inscrits pour 1992 s'élèvent à 25,5 milliards de francs en moyens de paiement, ce qui correspond à une progression de 2,6 % par rapport à 1991, et à 3,8 milliards de francs en autorisations de programme, ce qui correspond à une diminution de 30,4 %. Ces crédits sont marqués par d'importants transferts internes qui se traduisent à terme par une débudgétisation totale des dotations au secteur public. Au terme de l'examen à l'Assemblée nationale, non intervenu à ce jour, les crédits destinés au financement du secteur public, alimentés par la cession partielle d'actifs publics, seront transférés au financement des "mesures en faveur de l'emploi".

A cet égard, M. Claude Belot a déploré que le financement de dépenses d'intervention rendues inévitables par la détérioration de la situation économique

soit assuré non par une rigueur accrue sur les dépenses de fonctionnement, mais par la vente du capital public.

Il a souligné en outre que la débudgétisation totale du financement du secteur public s'inscrivait dans le droit fil de l'attitude observée depuis les nationalisations massives de 1982, rappelant qu'à compter de 1989, les dividendes prélevés sur les entreprises du secteur public excédaient, chaque année, d'une dizaine de milliards de francs par an les dotations versées. Il a indiqué qu'en 1992, le secteur public financerait à hauteur de 16,6 milliards de francs (ventes d'actifs + dividendes + dotations) le budget de l'Etat.

- les crédits d' "action sociale" s'élèvent à 39,1 milliards de francs, soit une progression de 13,9 % par rapport à 1991. L'essentiel de cette progression résulte de la poursuite de la montée en charge des dépenses du R.M.I., dont les crédits sont majorés de 4 milliards de francs pour atteindre 13,2 milliards de francs. Par ailleurs, les crédits du Fonds national de solidarité, essentiellement affectés au financement du minimum vieillesse, atteignent 18,3 milliards de francs.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a souligné la gravité d'une situation où l'Etat devait s'endetter pour payer la seule charge de sa dette, et non pas rembourser le capital. Il s'est interrogé sur la traduction budgétaire du plan Soisson, estimée à 40 milliards de francs sur trois ans.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est inquiété de cette charge pour les collectivités locales, estimée à 25 milliards de francs sur la même période.

**M. Maurice Blin** s'est ému des modalités de financement du plan emploi au détriment du financement du secteur public. Il s'est inquiété de l'augmentation très rapide de la charge de la dette et s'est interrogé sur les facteurs de cette évolution, liés au montant et à la composition du stock total de dette. Il s'est étonné de la divergence entre la diminution du déficit budgétaire en pourcentage du produit intérieur brut et l'accélération de

la charge budgétaire de la dette. Il a estimé nécessaire que le Parlement soit tenu mieux informé de la gestion de la dette publique, à l'instar du Parlement suédois, amené chaque année à en débattre et à se prononcer sur ce point.

**M. Christian Poncelet, président**, a estimé nécessaire qu'une étude approfondie de ce dossier soit effectuée et considéré qu'il était souhaitable que le ministre de l'économie et des finances soit entendu à ce sujet par la commission.

**M. Paul Girod** a souligné que la parcimonie des renseignements obtenus sur les modalités de gestion de la dette se retrouvait dans la présentation des lois de règlement.

Après que **M. Claude Belot** eut répondu aux différents intervenants, la commission a décidé, suivant l'avis de son rapporteur, de **réserver son avis sur ce budget**, dans l'attente notamment des modifications importantes qui devraient lui être apportées par l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du budget de l'intérieur (Administration centrale et sécurité) pour 1992**, sur le rapport de **M. Paul Girod, rapporteur spécial**.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a présenté les grandes lignes d'évolution de l'ensemble des crédits des actions consacrées à la police et à la sécurité intérieure au sein du budget de l'intérieur, qui s'élèvent à 69,89 milliards de francs en 1992 en hausse de 2,88 % par rapport à l'année précédente.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, il a souligné que les crédits consacrés à l'administration générale du ministère étaient majorés par l'effet des compensations opérées sur la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) en contrepartie de l'exercice du droit d'option des fonctionnaires et que les crédits de fonctionnement relatifs à la police nationale ne faisaient

pas apparaître de recrutement de policiers titulaires supplémentaires pour 1992.

Concernant les dépenses en capital, il a constaté la forte diminution des autorisations de programme, tant en ce qui concerne la police nationale que l'administration centrale. Il a estimé que cette baisse faisait peser une hypothèque sur le renouvellement du parc automobile, la modernisation du matériel de transmission, la maintenance des moyens informatiques et la poursuite de la politique de logement des fonctionnaires de police.

En ce qui concerne la sécurité civile, le rapporteur spécial s'est félicité de l'acquisition de douze bombardiers d'eau de type "Canadair", tout en se demandant si les crédits de paiement prévus permettraient d'assurer la maintenance des appareils actuellement en service.

Enfin, il s'est inquiété des conditions de mise en oeuvre de la départementalisation de la police nationale, des retards pris dans la gestion de la réforme des corps et des carrières de ses agents et des retards de paiement du ministère auprès de ses fournisseurs, observés en 1991 du fait du mode de délégation des crédits.

En conclusion, il a estimé que le budget pour 1992 était un budget de "report" des difficultés à venir, qui ne traduisait pas une réelle volonté d'affronter les problèmes actuels en matière de sécurité et de maintien de l'ordre.

A l'issue de cette présentation, MM. François Trucy et Jean Arthuis ont vivement approuvé l'analyse et les conclusions du rapporteur spécial.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter le budget de l'intérieur (administration centrale et sécurité) pour 1992.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du **budget de l'intérieur (collectivités locales et décentralisation et article 87 rattaché) pour 1992**, sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial,** a présenté l'évolution des crédits dévolus à l'administration territoriale et aux collectivités locales dans le budget de l'intérieur qui s'élèvent à 31,56 milliards de francs en 1992, en soulignant que les crédits consacrés aux préfectures augmentaient de 5,6 %, malgré la suppression de 221 emplois d'administration territoriale, en raison de l'effet de l'exercice du droit d'option ouvert par la loi du 11 octobre 1985.

Il a ensuite rappelé l'évolution en 1992 des principales dotations de l'Etat aux collectivités locales, en indiquant que la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) augmenterait de 4,42 %, la dotation globale d'équipement (D.G.E.) de 4 % en autorisations de programme et la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) de 0,1 % du fait des abattements consécutifs au droit d'option.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial,** a constaté que l'effort financier de l'Etat, hors fonds de compensation de la T.V.A. et hors compensation et dégrèvements d'impôts locaux, augmentait de 3,83 % seulement en 1992 en raison, notamment, du ralentissement de la progression de la D.G.F. entraîné par le nouveau mode d'indexation.

Il a rappelé que la compensation des transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation était insuffisante, d'autant que l'application de la loi relative au revenu minimum d'insertion soulevait le problème du gel des crédits obligatoirement inscrits à ce titre par les départements sur leur budget et reconduits d'année en année.

Dans ce contexte, il a regretté les choix opérés par le Gouvernement, tendant à réduire le niveau des concours de l'Etat aux collectivités locales au titre de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement et à limiter l'éligibilité au fonds de compensation de la T.V.A. des dépenses d'investissement

sur les biens mis à disposition de tiers ainsi que la compensation des exonérations de foncier bâti.

**M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits de la décentralisation,** a souligné la faible évolution des crédits consacrés aux collectivités territoriales. Il a déploré les mesures du projet de loi de finances tendant à limiter les ressources de ces collectivités et a appelé de ses vœux des assouplissements aux règles de liaison et de plafonnement des taux des quatre taxes directes locales.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial,** a estimé que la réduction des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales était la conséquence de la mauvaise gestion du budget général.

La commission a décidé, à l'unanimité, de demander au Sénat de rejeter le budget de l'intérieur (Collectivités locales et décentralisation) pour 1992.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 87 du projet de loi de finances pour 1992.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial,** a présenté cet article qui vise à diminuer de 500 millions de francs la subvention compensatrice inscrite en contrepartie des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties en supprimant la compensation de l'exonération accordée aux constructions nouvelles de moins de deux ans.

La commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

Au cours d'une deuxième séance tenue l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la Justice pour 1992 et de l'article 88 rattaché, sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial.**

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial,** a rappelé que le budget de la justice était considéré comme prioritaire en 1992, avec une progression de 4,8 %. Compte tenu des

annulations opérées par l'arrêté du 9 mars 1991, la progression réelle des moyens est de 5,4 %.

Le rapporteur spécial a également indiqué qu'à son sens, l'article 18 du projet de loi de finances soumettant à taxation les actes des huissiers de justice dans le cadre des instances lorsqu'ils ne sont pas effectués à la requête d'un bénéficiaire de l'aide juridique pouvait être considéré comme un gage de l'augmentation du budget de la justice, à hauteur de 250 millions de francs.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a ensuite présenté l'évolution des différentes actions menées dans le cadre du budget.

Les moyens de l'administration centrale progressent de 13,7 %, notamment en raison de l'augmentation très forte des crédits informatiques, de la régularisation de la situation de 113 agents des services extérieurs affectés en réalité à l'administration centrale et de la création d'une délégation générale au programme pluriannuel d'équipements.

Le rapporteur spécial a souhaité que la régularisation statutaire s'étende aux 400 agents des services extérieurs exerçant actuellement leurs fonctions à l'administration centrale. Il a souligné les difficultés rencontrées par la chancellerie en raison de la gestion de l'administration par le corps des magistrats et de la configuration spécifique de ses circonscriptions d'action locale.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a ensuite rappelé que les crédits des services judiciaires progressaient de 9,7 %. Cette augmentation est très largement due à la réforme de l'aide judiciaire (+ 385 millions de francs), et à l'amorce d'un programme pluriannuel d'équipement judiciaire (+ 445 millions de francs).

Le rapporteur spécial a toutefois souligné l'absence de réforme véritable du fonctionnement des juridictions, alors que 60 % des Français interrogés par la SOFRES au mois de mai dernier pour la commission de contrôle instituée

par le Sénat au mois de décembre 1990 estiment que la justice est l'institution qu'il faut réformer en priorité. Il a rappelé que cette commission avait effectué des visites dans les juridictions qui s'étaient révélées très alarmantes. Le fonctionnement de la justice apparaît en fait largement empirique, se situant parfois à la limite de la régularité. Il a vu là le signe d'un véritable "abandon" de la justice par l'Etat.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial,** a ensuite présenté la progression des crédits des juridictions administratives, qui n'est que de 3,3 % en 1992. Il a expliqué que seuls les crédits d'équipement augmentaient de manière significative. Or les délais de jugement de ces juridictions conservent une durée moyenne très élevée.

Le rapporteur spécial a ensuite expliqué la diminution des crédits de l'administration pénitentiaire, par l'arrivée à terme en 1991 de la construction des établissements du programme "13.000". En effet, alors que les crédits de fonctionnement sont en progression du fait de la mise en oeuvre de ce programme, les dépenses d'équipement passent de 740 à 244 millions de francs.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial,** a ensuite fait valoir que les moyens en personnel de l'administration pénitentiaire restaient insuffisants, ce qui amenait les personnels de surveillance à assurer des tâches administratives. Par ailleurs, il a souligné que la capacité des prisons françaises était portée, avec le programme "13.000" à un peu plus de 46.500 places, alors que la population carcérale est d'ores et déjà de plus de 50.000 personnes.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, en progression de 7,4 %. Il a insisté sur la nécessité de redéfinir les responsabilités dans ce domaine entre l'Etat et les départements.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial,** a enfin présenté l'article 88 rattaché, qui fixe l'unité de valeur

applicable dans le calcul de l'aide juridique, telle que réformée par la loi 91-647 du 10 juillet 1991.

Un débat s'est ensuite ouvert, au cours duquel sont intervenus, **MM. François Trucy, Robert Vizet, Maurice Blin et Christian Poncelet, président.**

En réponse aux intervenants, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a précisé que la rénovation des établissements pénitentiaires avait été freinée par la construction des 13.000 nouvelles places, et que celles-ci ne permettaient d'ores et déjà plus de résorber la surpopulation carcérale, particulièrement aiguë dans certaines régions telles que l'Ile-de-France.

Le rapporteur spécial a souligné que la commission de contrôle instituée au mois de décembre 1990 par le Sénat s'était prononcée en faveur de la départementalisation de la justice, afin de permettre aux parquets d'exercer une véritable autorité sur la police judiciaire du département. Il a insisté sur les difficultés actuelles de l'institution judiciaire à maîtriser les problèmes d'organisation, en raison de sa trop grande centralisation et du décalage entre la carte administrative et la carte judiciaire de la France.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a rappelé que la commission de contrôle s'était prononcée en faveur d'une séparation complète des moyens du siège et du parquet. Il a estimé que la magistrature française manifestait une assez grande réticence vis-à-vis des réformes.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a ensuite apporté des précisions sur les mesures prises en faveur des éducateurs, afin de favoriser leur accès à la catégorie A de la fonction publique.

Il a également décrit les difficultés de logement des surveillants de l'administration pénitentiaire en région parisienne.

Le rapporteur spécial a souhaité que le Parlement puisse examiner, grâce à des missions sur place, les

conditions dans lesquelles les peines contre les trafiquants de drogue étaient exécutées.

**M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a précisé que le budget de 1992 ne comportait aucune mesure en faveur des conseils de prudhommes.

Il a enfin souhaité que l'accès des greffiers au statut et aux fonctions de magistrat soit plus largement assuré.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la justice pour 1992, et a réservé son appréciation sur l'article 88 rattaché.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992, sur le rapport de **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a d'abord expliqué que le budget du ministère de l'agriculture et de la forêt pour 1992 diminuait de 3,9 %, ce qui marque l'indifférence du Gouvernement à la crise grave et structurelle que traverse le monde agricole.

Puis, il a rappelé que le 9 octobre, le ministre de l'agriculture avait annoncé un plan d'urgence en faveur des éleveurs. Intervenant tardivement, ce plan comprenait un allègement des cotisations sociales, un dégrèvement supplémentaire du foncier non bâti et une aide à l'affouragement.

Il a noté que, lors de l'examen du budget de l'agriculture, tous les groupes de l'Assemblée nationale en avaient souligné les graves insuffisances et que le Président de la République, dans une interview au "Journal du Centre", avait fait un certain nombre de déclarations concernant les revendications des agriculteurs, en particulier à propos de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les pré-retraites, les carburants verts, et la transmission des exploitations.

A cet égard, il a regretté que la représentation nationale apprenne par la presse les modifications

apportées au budget en ce qui concerne l'agriculture, de telle sorte qu'il est difficile de porter un jugement sur un budget qui pourrait être encore amené à évoluer.

Sous cette réserve, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'avec une baisse de 3,9 % en 1992, le budget de l'agriculture représentait le principal poste d'économie budgétaire, même si certains crédits diminuent en raison d'économies de constatation.

Il a estimé qu'au moment où l'agriculture française connaît une situation particulièrement difficile et s'interroge sur son avenir dans le contexte d'une réforme de la politique agricole commune et de la poursuite des négociations internationales de l'Uruguay Round, la diminution d'environ 1,5 milliard de francs de crédits apparaissait comme une véritable provocation. En outre, l'augmentation globale des crédits affectés à l'agriculture doit être relativisée, en raison notamment de l'incertitude qui pèse sur le retour des dépenses de la Communauté consacrées à l'agriculture, l'absence de lien direct entre les dépenses des comptes spéciaux du Trésor, d'une part, les crédits de recherche et d'enseignement agricole, d'autre part, et le secteur productif agricole, sans parler du poids des dépenses administratives au sein du budget du ministère et des dépenses du B.A.P.S.A., à caractère strictement social.

Abordant le budget de l'agriculture et de la forêt proprement dit, le rapporteur spécial a estimé que les priorités qu'il dégage étaient très relatives.

Il a expliqué que l'augmentation apparente des crédits de la recherche résultait en réalité uniquement du changement d'imputation des crédits du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (C.N.E.V.A.), qui, l'an passé, était imputé sur l'action promotion et contrôle de la qualité et, cette année, est inclus dans le budget civil de recherche et de développement.

S'agissant de la production agricole, il a souligné que si le crédit prévu au titre du gel des terres et des modes de

production respectueux de l'environnement augmentait effectivement, son niveau de départ était très faible dans notre pays.

En ce qui concerne l'élevage, il a relevé que la priorité affichée par le Gouvernement était, en loi de finances initiale, très limitée et qu'elle résultait en réalité des décisions annoncées par le Gouvernement à l'occasion du plan d'urgence, notamment le doublement de la prime à la vache allaitante. En outre, seuls 10 emplois nouveaux d'inspecteurs vétérinaires seront véritablement créés.

D'une manière générale, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a déploré le manque d'ambition certain du Gouvernement par rapport aux difficultés des agriculteurs, aussi bien en matière de fiscalité qu'à propos des crédits qui conditionnent l'avenir du monde agricole. Il a également regretté la baisse importante (100 millions de francs) des crédits destinés aux Offices, la diminution de la dotation à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), la baisse des autorisations de programmes, notamment celles consacrées à l'aménagement foncier et hydraulique, la réduction des crédits affectés à la politique des structures et, enfin, l'absence de toute amélioration de la politique de compensation des handicaps, crédits qu'il a estimés essentiels, compte tenu des perspectives de la politique agricole commune.

En la matière, le rapporteur spécial a rappelé que la France avait finalement donné son accord aux baisses de prix prévues par la Commission, sous réserve de quelques aménagements concernant l'indemnisation du gel des terres. Il s'est inquiété de la baisse importante -jusqu'à 50 % dans le secteur des céréales et de la viande bovine et 25 % pour les producteurs de lait- du revenu des agriculteurs qui pourrait en résulter. Il a, par ailleurs, fait part de sa préoccupation concernant l'évolution des négociations internationales de l'Uruguay Round.

Dans ce contexte, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a appelé de ses vœux un élargissement de la

politique de compensation des handicaps, afin de pouvoir limiter les effets de la maîtrise des productions. Or, il a souligné que le budget n'ouvrait aucune perspective de diversification aux agriculteurs, par exemple en ce qui concerne les usages non alimentaires des produits agricoles.

Enfin, il a regretté qu'aucun effort particulier n'ait été accompli en faveur de l'aménagement rural.

Concluant son propos, il a remarqué que le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992 n'ouvrait aucune perspective et ne traduisait nullement une véritable politique agricole.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est instauré.

**M. René Monory** s'est interrogé sur le coût de l'institution éventuelle d'un dispositif de pré-retraites à cinquante cinq ans.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété de la diminution des dotations consacrées à la dotation aux jeunes agriculteurs et à l'indemnité viagère de départ et a souhaité connaître les raisons de l'accroissement des crédits consacrés au gel des terres.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a souligné la diversité du monde agricole, pour évoquer l'éventualité d'une modification de la répartition des subventions qui lui sont versées.

**M. Geoffroy de Montalembert** a également noté la variété des situations des agriculteurs et a insisté sur la nécessité de mieux associer le capital et le travail, afin de faciliter l'installation des jeunes.

**M. Christian Poncelet, président,** s'est interrogé sur la réduction des crédits destinés à l'indemnité spéciale de montagne ainsi que sur les modalités de mise en oeuvre de l'allégement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties décidé par le Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 1991.

Après les réponses apportées par le rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1992.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1992, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé qu'il avait estimé le projet de B.A.P.S.A. pour 1991 décevant, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souligné le caractère inacceptable du projet de budget pour 1992. Il a, à cet égard, souligné que ce projet était marqué par :

- un désengagement sans précédent de l'Etat ;
- la hausse excessive des cotisations professionnelles ;
- l'accroissement inquiétant des charges d'intérêts ;
- et une évolution des dépenses largement mécanique et qui laisse peu de place à une amélioration des prestations.

S'agissant des recettes, il a expliqué que la compensation démographique jouait à plein en raison de la structure toujours très dégradée de la pyramide des âges des agriculteurs. Aussi, les versements dus à cette compensation augmentent de plus de 10 % et atteignent 27,6 milliards de francs en 1992. En revanche, il a souligné que les autres financements extérieurs à la profession marquaient un désengagement profond et inquiétant de la part de l'Etat.

En particulier, le rapporteur spécial a dénoncé la nouvelle compensation financière entre régimes de protection sociale des non-salariés mise en place par les articles 35 et 36 du projet de loi de finances, considérant que l'institution de ce nouveau mécanisme signifiait que l'Etat met à la charge des régimes de non-salariés non-agricoles ("les non-non") une dépense évaluée à 6,4 milliards de francs, qu'il récupère à son profit, en abaissant le taux de la T.V.A. affecté au B.A.P.S.A.. De

fait, l'article 36 du projet de loi de finances abaisse la part de la T.V.A. affectée au budget annexe de 0,60 à 0,40 %.

Il a estimé que pour le B.A.P.S.A., il ne s'agissait nullement d'une opération blanche, mais que ce mécanisme s'analysait comme la perte d'une partie de son autonomie. De plus, la T.V.A. lui assurait une ressource évolutive, alors que la nouvelle compensation entre régimes des non-salariés se révélera aléatoire à l'avenir, en raison, d'une part, de la baisse du rapport démographique des régimes des "non-non" et de l'abaissement de leurs réserves financières.

Après avoir noté que le désengagement de l'Etat atteignait, au total, près de 8 milliards de francs, compte tenu d'une réduction d'1,6 milliard de francs environ de la subvention du budget général, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a abordé les recettes professionnelles, pour souligner que leur augmentation théorique -1,5 % par rapport au budget voté de 1991- pourrait paraître favorable, mais qu'elle résultait uniquement de l'institution de la contribution sociale généralisée, qui a diminué les cotisations des professionnels de plus de 750 millions de francs en 1991, la contribution de la caisse nationale des allocations familiales se trouvant majorée d'autant.

Il a expliqué que, compte tenu de cette modification, ainsi que de l'augmentation de 0,9 % des cotisations de l'assurance-maladie au 1er juillet dernier, les cotisations professionnelles augmentaient en réalité de 6,4 %.

Il a également observé que le projet de B.A.P.S.A. avait été établi en fonction du vote par le Parlement du projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, complétant et modifiant la loi du 23 janvier 1990, qui a transféré sur le revenu professionnel l'assiette des cotisations sociales agricoles et a regretté que le Parlement n'ait pas pu examiner, avant le projet de B.A.P.S.A. pour 1992, le rapport d'étape prévu par cette

loi, qui a été déposé sur le Bureau du Parlement au mois de juillet dernier.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a estimé incohérent de se prononcer aujourd'hui sur un projet de budget qui tient compte d'un projet de loi dont le Parlement n'a pas eu à débattre.

Dénonçant une telle anticipation sur un vote du Parlement, il a souhaité que l'examen de ce projet permette de corriger les iniquités que cette réforme a engendrées, notamment en ce qui concerne le niveau particulièrement faible de certaines retraites.

En outre, il a regretté que le projet de budget ne prévoie aucun démantèlement supplémentaire des taxes sur les produits -céréales, graines oléagineuses et betteraves- alors que ce démantèlement avait été formellement confirmé à plusieurs reprises par le Gouvernement comme la contrepartie du passage sur le revenu professionnel de l'assiette des cotisations sociales.

S'agissant des autres recettes, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a fait part de son inquiétude concernant l'inscription d'un prélèvement sur le fonds de roulement du budget annexe, fonds de roulement constitué par l'accumulation des excédents observés depuis 1949, ce qui revient à faire couvrir des dépenses permanentes par une recette de trésorerie.

Abordant les dépenses d'action sociale, il a noté qu'elles augmentaient de 2,7 % en 1992, soit environ la moitié de l'accroissement observé les années précédentes. Il a également expliqué que les mesures nouvelles étaient peu importantes (poursuite de la mise en oeuvre du remboursement de la vaccination contre la grippe, amélioration de l'allocation de remplacement et mise en place de l'assurance veuvage) et que l'essentiel des ouvertures de crédits supplémentaires correspondait à des mesures acquises rendues nécessaires par l'évolution démographique de la population agricole : arrivée à l'âge

de la retraite d'un nombre croissant d'exploitants et diminution continue des prestations familiales.

Après cette présentation, **M. Robert Vizet** s'est inquiété de l'évolution des intérêts dus au titre de la dette contractée par le budget annexe.

**M. Christian Poncelet, président, et M. Emmanuel Hamel** se sont interrogés sur les incidences de la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles. **M. Emmanuel Hamel** a, par ailleurs, souhaité obtenir des précisions concernant le rythme de diminution du nombre des exploitations agricoles et les raisons qui ont empêché le Parlement de débattre du rapport d'étape concernant la réforme de l'assiette des cotisations sociales.

A l'issue des réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat de **rejeter le budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1992.**

La commission a ensuite désigné **M. Jean Cluzel, rapporteur de la proposition de loi n° 33 (1991-1992)** tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. Puis elle a procédé à l'examen de cette proposition de loi, sur le rapport de **M. Jean Cluzel, rapporteur.**

**M. Jean Cluzel, rapporteur,** a tout d'abord précisé que la proposition de loi tendait à aménager les conditions dans lesquelles les départements sont autorisés à utiliser les crédits inscrits à leurs budgets au titre de la participation obligatoire aux dépenses d'insertion.

Le rapporteur a rappelé que les auteurs de la proposition de loi avaient déposé, en juin 1991, un amendement tendant à insérer la même disposition dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

A cette occasion, le ministre des affaires sociales et de l'intégration s'était déclaré favorable à un assouplissement des conditions d'utilisation des crédits

inscrits par les départements à leurs budgets au titre des dépenses d'insertion.

L'Assemblée des présidents de conseils généraux qui s'est tenue à Poitiers au mois d'octobre 1991, a adopté, à l'unanimité, un vœu présenté par MM. André-Georges Voisin et Christian Poncelet, dont l'objet était de demander qu'une partie des crédits afférents au financement de l'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion puisse être imputée sur les crédits d'insertion non consommés.

**M. Jean Cluzel, rapporteur, a rappelé qu'il avait alors été chargé de rédiger la présente proposition de loi.**

Puis, il a présenté le contenu de cette proposition. Il s'agit de permettre aux départements d'utiliser les crédits non consommés dans le cadre de la politique d'insertion pour le financement d'aide sociale au bénéfice des allocataires du revenu minimum d'insertion, sur la base de conventions avec les régions, d'actions d'apprentissage ou de formation en alternance.

**M. Jean Cluzel, rapporteur, a rappelé le double constat qui avait présidé à la rédaction de cette proposition de loi : la politique d'insertion n'a pas apporté les résultats escomptés, du fait de la rigidité très grande des règles qui l'encadrent ; l'aménagement de ces règles est nécessaire, et s'insère harmonieusement dans le contexte législatif actuel.**

Le rapporteur a présenté les résultats globaux du R.M.I.. Il a souligné que l'allocation était distribuée très largement, 1.140.000 personnes en étant actuellement bénéficiaires, mais que seuls 42 % des allocataires étaient signataires d'un contrat d'insertion. Or, il a souligné la rigidité du dispositif de l'insertion. En effet, la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 a institué une cogestion de ce dispositif par le préfet et le président du conseil général, et a créé, pour le département, l'obligation d'inscrire à son budget 20 % des dépenses d'allocations versées l'année précédente par l'Etat, au titre des actions d'insertion. Par

ailleurs, les crédits non utilisés dans ce cadre doivent être reportés d'un exercice sur l'autre.

Ainsi, le rapporteur a-t-il estimé indispensable l'aménagement de ces règles, en raison, d'une part, de l'accumulation des sommes inemployées par les départements, qui représentent plus de 3 milliards de francs en 1991, et d'autre part, du caractère toujours prioritaire des besoins d'insertion chez les jeunes de moins de 25 ans.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a enfin souligné que la solution préconisée par la proposition de loi avait le mérite de s'insérer harmonieusement dans l'environnement législatif actuel, compte tenu du fait que le département est désormais responsable de l'essentiel de l'aide sociale, et que la région dispose d'une compétence en matière de formation professionnelle.

Il a conclu son propos en insistant sur la nécessité, ressentie par les présidents de conseils généraux d'aménager de manière urgente les obligations des départements en matière d'insertion.

Un débat s'est ensuite ouvert, au cours duquel sont intervenus **MM. Robert Vizet, Geoffroy de Montalembert, Philippe Adnot et Christian Poncelet, président**.

En réponse aux intervenants, **M. Jean Cluzel, rapporteur**, a souligné l'intérêt de pouvoir redéployer des crédits en direction des jeunes de moins de 25 ans, afin d'essayer de leur éviter de devenir allocataires du R.M.I.

Le rapporteur a insisté sur la nécessité de rétablir plus d'équité entre les départements dans le volume des dépenses obligatoires d'insertion.

**M. Jean Cluzel, rapporteur**, a enfin précisé que la proposition de loi ne tendait pas à instituer un système parallèle au R.M.I., mais à ouvrir l'éventail des chances offertes à tous les publics défavorisés.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la proposition de loi n° 33 (1991-1992) tendant à compléter l'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

**Jeudi 14 novembre 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements à la proposition de loi n° 34 (1991-1992), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur.**

A l'article 2 bis, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 9 présenté par le Gouvernement tendant à prévoir la réduction progressive des écarts de taux de taxe professionnelle sur une zone d'activités économiques située sur le territoire d'une commune limitrophe, sous réserve d'un sous-amendement réservant ce dispositif aux entreprises déjà implantées sur la zone.

A l'article 4, elle a adopté un sous-amendement n° 10, présenté par le Gouvernement, à son amendement n° 7.

A l'article 5, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 11, présenté par le Gouvernement, tendant à tenir compte des compléments de ressources pour le calcul du potentiel fiscal des communes membres d'une agglomération nouvelle.

Enfin, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 12, présenté par le Gouvernement, tendant à écarter du champ d'application de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 d'orientation sur la Ville, les cessions d'immeubles consenties par l'Etat à un établissement public d'aménagement de ville nouvelle.

La commission a ensuite commencé l'examen des articles de la première partie du projet de loi de

**finances pour 1991 sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général.**

Elle a adopté conforme l'article 1er (autorisation de percevoir les impôts existants) et l'article 2 (barème de l'impôt sur le revenu et mesures d'accompagnement).

Après intervention de **MM. Jacques Oudin, Geoffroy de Montalembert, Paul Caron, Bernard Barbier, Pierre Croze et Christian Poncelet, président**, elle a adopté après l'article 2 un amendement de M. Roger Chinaud, rapporteur général, insérant un article additionnel tendant à autoriser les entreprises individuelles à constituer une provision pour investissement déductible de leurs résultats imposables.

Elle a ensuite adopté conformes les articles 3 (étalement de l'imposition des primes de mobilité versées aux salariés), 4 (assouplissement du régime fiscal de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises), 5 (amélioration des incitations fiscales à l'acquisition de logements neufs à usage d'habitation principale), 5 bis (donation et legs faits aux musées gérés par des collectivités territoriales), 6 (amélioration des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour investissement locatif), 7 (pérennisation des mesures d'allègement de la taxe d'habitation) et 7 bis (limitation de l'exonération des plus-values réalisées lors de la cession d'actifs immobiliers constituant la résidence en France de Français domiciliés hors de France).

A l'article 8 (réduction du taux de l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices distribués et de celui des acomptes), après intervention de **MM. Pierre Croze, Jacques Oudin, Maurice Blin, Paul Loridant et Jean Arthuis**, elle a adopté six amendements.

Le premier amendement, sur proposition de **MM. Roger Chinaud, rapporteur général, Jean Arthuis et Jacques Oudin**, tend à élargir le champ d'application du taux d'acompte réduit de 33,1/3 % aux sociétés contrôlées par un holding familial.

A l'initiative de **M. Jacques Oudin**, elle a retenu un deuxième amendement tendant à ouvrir, aux entreprises du secteur du bâtiment, le dispositif prévu en faveur des petites et moyennes entreprises industrielles.

Sur proposition de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, elle a adopté quatre amendements ayant pour objet, d'une part, de limiter à l'année 1992 la durée d'application du système de double taux d'acomptes, et donc de prévoir dès maintenant que les versements effectués en 1993 seraient calculés sur la base d'un taux de 34 %, d'autre part, de donner un caractère provisoire aux dispositions restrictives concernant le régime de modulation des acomptes et la tolérance du dixième.

Après l'article 8 (réduction du taux de l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices distribués et de celui des acomptes), elle a adopté un amendement proposé par **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, ainsi que **MM. Jacques Oudin et Geoffroy de Montalembert**, tendant à étendre le champ d'application du crédit d'impôt recherche aux dépenses d'innovation et de collection engagées par les entreprises.

A l'article 9 (taux d'imposition des plus-values à long terme des sociétés), elle a adopté un amendement sur proposition de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, tendant à maintenir les parts de fonds communs de placement à risque dans le cadre du régime de plus ou moins-values à long terme des sociétés. **MM. Maurice Blin et Paul Caron** ont à cette occasion déploré la rétroactivité de la mesure d'alourdissement fiscal définie par l'article 9.

La commission a adopté l'article 10 (réforme du droit d'apport).

Après intervention de **MM. Roland du Luart, Geoffroy de Montalembert et Paul Caron**, la commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction du paragraphe II de l'article 10 bis (dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour certains

éleveurs), afin de porter à 100 % des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le dégrèvement dont bénéficieront en 1992 les agriculteurs dont les revenus ont été inférieurs à la moyenne en 1991, et à 50 % l'allègement au profit des agriculteurs dont les revenus ont été compris entre la moyenne nationale et 125 % de celle-ci en 1991.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général.

Elle a adopté l'article 11 (aménagement des règles de rappel des donations antérieures pour l'application de droits de mutation à titre gratuit).

Après l'article 11, sur proposition de son rapporteur général et de M. Roland du Luart, la commission a adopté un article additionnel tendant à doubler les limites de la déduction pour autofinancement que les agriculteurs peuvent constituer, tout en prévoyant que les bases amortissables ne seront pas réduites à due concurrence.

Elle a adopté les articles 12 (allègement des droits sur les cessions de fonds de commerce), 13 (suppression du plafond des comptes courants bloqués d'associés) et 14 (aménagement du régime d'imposition des plus-values d'apport en société).

Après l'article 14 (aménagement du régime d'imposition des plus-values d'apport en société), elle a adopté, sur proposition des membres du groupe de l'union centriste, un amendement tendant à limiter l'imposition sur les plus-values réalisées sur cessions de titres de sociétés non cotées par les personnes détenant moins de 25 % des parts du capital aux plus-values acquises sur les titres détenus depuis moins de cinq ans.

Après intervention de MM. Jacques Oudin, Jean Arthuis, René Monory et Maurice Blin, elle a adopté l'article 15 (unification des taux des plus-values à long terme des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu).

Avant l'article 16 (amortissement exceptionnel des véhicules électriques), sur proposition de M. Roger Chinaud, rapporteur général, et après intervention de MM. Christian Poncelet, président, et René Monory, elle a adopté un article additionnel tendant à ramener dès 1992 le taux de l'impôt de bourse à 1 p.1000, quel que soit le montant de la transaction.

Elle a adopté l'article 16 (amortissement exceptionnel des véhicules électriques).

A l'article 17 (remplacement des dégrèvements d'office d'impôts locaux par une exonération), elle a adopté un amendement de suppression de cet article, sur proposition du rapporteur général, de MM. Paul Caron, Bernard Barbier et Roland du Luart.

Elle a adopté l'article 18 (aménagement des droits d'enregistrement sur les actes des huissiers de justice) après intervention de M. Christian Poncelet, président, René Monory, Maurice Blin et Louis Perrein.

Sur proposition de M. Roland du Luart et après intervention de M. Louis Perrein et M. André-Georges Voisin, elle a adopté après l'article 18 un article additionnel tendant à assujettir au taux réduit de T.V.A. les prestations d'enlèvement des ordures réalisées dans le cadre des services publics locaux.

A l'article 18 bis (taxe sur la valeur ajoutée applicable aux opérations portant sur les oeuvres d'art originales d'artistes vivants) elle a adopté l'amendement proposé par le rapporteur général tendant à supprimer l'article 3 de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui excluait la possibilité de taxation forfaitaire à la T.V.A. pour l'ensemble des opérations portant sur des oeuvres d'art originales.

Après l'article 18 bis, elle a également, sur proposition du rapporteur général et après intervention de MM. Roland du Luart et Geoffroy de Montalembert, adopté un amendement tendant à ramener à 15 % jusqu'au 31 décembre 1995, le taux de T.V.A. applicable aux

produits de l'horticulture et de la sylviculture précédemment porté à 18,6 % par la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La commission a ensuite adopté conforme l'article 19 (assujettissement au droit de mutation à titre onéreux des ventes aux enchères publiques de meubles).

A l'article 20 (réduction du taux de la taxe sur les conventions d'assurances applicable à certains contrats), elle a, sur proposition de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, adopté un amendement tendant à diminuer encore le taux de la taxe sur les conventions d'assurance et à avancer la date d'application de cette mesure.

Puis la commission a adopté un amendement du rapporteur général tendant à supprimer l'article 21 (modification du tarif de la taxe intérieure de consommation applicable au gazole).

Elle a ensuite adopté conformes les articles 22 (taxation au taux des taxes applicables au supercarburant plombé des produits employés ou vendus pour des usages non autorisés), 22 bis (relèvement de l'abattement applicable pour le calcul du droit de bail) et 23 (aménagement du régime du perfectionnement actif).

A l'article 23 bis (exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers applicable aux esters d'huile de colza et de tournesol), la commission, sur proposition de MM. Roland du Luart et Bernard Barbier, a adopté un amendement élargissant le champ de l'exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers et l'ensemble des utilisations des esters, après intervention de **MM. Pierre Croze et Philippe Adnot**.

Puis la commission a adopté conformes les articles 24 (relèvement du plafond de l'abattement de 20 % accordé aux adhérents des centres de gestion et associations agréés), 25 (relèvement des taux du droit de francisation et de navigation) et 26 (reconduction du régime fiscal des entreprises de presse).

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 27 (reconduction du prélèvement sur les entreprises pétrolières) sur proposition de M. Bernard Barbier.

Elle a ensuite adopté l'article 28 (actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune) après intervention de MM. Jacques Oudin et René Monory.

A l'article 29 (hausse du droit de consommation sur les tabacs), la commission a adopté l'amendement de suppression proposé par M. Roger Chinaud, rapporteur général. Cette suppression a pour objet de faire rentrer immédiatement en application l'augmentation des droits de consommation sur le tabac prévue par la loi de finances pour 1991.

La commission a ensuite adopté conformes les articles 29 bis (majoration de la taxe sur les messageries dites "roses"), 29 ter (majoration des droits de timbre de dimension), 29 quater (majoration des droits de timbre - cartes d'identité et de séjour -), 29 quinquies (majoration du droit d'examen pour l'obtention du permis de conduire) et 29 sexies (majoration du tarif du droit fixe d'enregistrement).

Puis elle a, sur proposition de M. Roger Chinaud, rapporteur général, adopté un amendement de suppression de l'article 30 (relèvement de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France).

A l'article 31 (versements des exploitants publics La Poste et France Telecom), elle a adopté un amendement proposé par M. Roger Chinaud, rapporteur général, tendant à ajuster la contribution de La Poste et France Telecom aux seules dépenses inscrites au budget du ministère des Postes et Télécommunications

A l'article 32 (aménagement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle), elle a également adopté l'amendement de suppression proposé par M. Roger Chinaud, rapporteur général, ainsi que MM.

Paul Caron, Ernest Cartigny, Paul Girod, Robert Vizet, Bernard Barbier et Roland du Luart.

Elle a ensuite adopté l'amendement de suppression de l'article 36 (ajustement du montant de T.V.A. affecté au B.A.P.S.A.) proposé par le rapporteur général, ainsi que par MM. Paul Caron, Bernard Barbier et Roland du Luart.

A l'article 37 (relèvement du tarif et aménagement du recouvrement de la taxe de sûreté sur les aéroports), sur proposition de M. Roger Chinaud, rapporteur général, elle a adopté un amendement supprimant la majoration du tarif de la taxe de sûreté sur les aéroports.

Elle a adopté conforme l'article 38 (majoration des rentes viagères).

Avant l'article 39 (prorogation du délai prévu à l'article 4 de la loi du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et financier), elle a adopté un amendement de M. Roger Chinaud, rapporteur général, tendant à proroger le délai fixé par la loi du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à procéder à des privatisations.

A l'article 39 (équilibre général du budget), la commission a adopté l'amendement proposé par M. Roger Chinaud, rapporteur général, traduisant les décisions prises par la commission des finances (prise en compte du produit des privatisations et réduction de 7,2 milliards de francs des dépenses de fonctionnement).

Enfin, la commission a décidé d'adopter l'ensemble des articles de la première partie ainsi amendés.

La commission a également examiné, conformément à la procédure d'examen du projet de budget suivie depuis la loi de finances pour 1991 les projets d'amendements sur lesquels elle pourrait être amenée à se prononcer lorsque ceux-ci auront été déposés.

**Vendredi 15 novembre 1991 - Présidence de M. Roger Chinaud, rapporteur général, puis de**

**M. Emmanuel Hamel, secrétaire** - La commission a procédé à l'examen des comptes spéciaux du Trésor et des articles 48 et 57 qui leurs sont rattachés, sur le rapport de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.

**M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a d'abord retracé l'évolution d'ensemble des opérations effectuées par l'intermédiaire des comptes spéciaux du Trésor, précisant qu'elles représentaient une masse financière égale au quart du budget général. Il a indiqué que les recettes attendues pour 1992 s'élevaient à 314,7 milliards de francs (+ 5,32 %) pour 328,1 milliards de francs de dépenses (+ 5,83 %), et que la charge nette atteignait ainsi 12,8 milliards de francs, soit une aggravation de près de 3 milliards par rapport aux évaluations initiales de 1991.

Puis, le rapporteur spécial a analysé les principales opérations prévues pour chaque grande catégorie de comptes.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, il a relevé la très forte progression des recettes du "Fonds d'aménagement de l'Ile-de-France" (+ 22,7 %), qui apparaît comme la conséquence du relèvement du tarif de la taxe sur les bureaux, proposée par l'article 30 du projet de loi de finances et de l'extension du champ de compétence du Fonds, prévue par l'article 57. Il a également souligné que la croissance des ressources du "Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision" résultait d'un effet de trésorerie dû à une réduction du délai laissé aux usagers pour acquitter leur redevance de télévision.

Présentant ensuite les opérations des comptes de commerce, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a tout d'abord mis en évidence l'importance financière des comptes gérés par le ministère de la défense. Il a relevé l'évolution particulièrement sensible (+ 28,1 %) des recettes du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques",

tout en précisant qu'à la suite des décisions annoncées par le Gouvernement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, la totalité des dotations en capital destinées aux entreprises publiques se trouverait financée par le produit de la cession de participations minoritaires dans d'autres sociétés contrôlées par l'Etat. Mais, il a relevé que la nature même du compte utilisé pour retracer ces dernières opérations permettait aussi d'opérer des versements au budget général.

Après avoir rappelé qu'un seul compte d'opérations monétaires faisait l'objet de prévisions dans le cadre de la loi de finances, le rapporteur spécial a évoqué les mouvements prévus au titre des comptes de prêts. Il a noté la chute des recettes du compte "Prêts du fonds de développement économique et social", liée au fait que les évaluations de 1991 avaient intégré d'importants remboursements anticipés. Il a également rappelé que la charge nette particulièrement lourde due aux prêts du Trésor et aux consolidations de dettes traduisait une volonté de budgétisation des risques -actuels ou anciens- acceptés par le biais des crédits consentis à des Etats étrangers.

Enfin, le rapporteur spécial a fait valoir que les masses financières les plus importantes figuraient sur les comptes d'avances aux collectivités locales.

Abordant l'examen des dispositions rattachées, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a souhaité que la commission se prononce sur les articles 54 à 57 avant de procéder à l'examen des articles 48 à 53 qui retracent les services votés et les mesures nouvelles afférents aux comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant de l'article 54, tendant à la clôture du compte n° 904-02 "Fabrications d'armements", **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a indiqué que cette disposition était la conséquence de la réforme du Groupement des industries d'armements terrestre (G.I.A.T.) et permettait de répondre aux observations

formulées par la Cour des comptes. Il s'est toutefois interrogé sur la brièveté du délai prévu pour procéder aux opérations de liquidation. Ainsi, la commission a-t-elle adopté un amendement tendant à reporter au 31 décembre 1993 la date effective de clôture du compte. La commission a adopté l'article 54 ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 54, dont l'objet est de procéder à la clôture du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques". Le rapporteur spécial a souligné que les supports de vote sur lesquels le Parlement se prononçait pour les comptes spéciaux interdisaient toute initiative visant à modifier la nature des opérations retracées dans les comptes de commerce. Il a fait valoir que seule la clôture du compte permettrait au Sénat de manifester son opposition à l'égard de la méthode retenue par le Gouvernement. Après une intervention de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, la commission a adopté cet amendement portant article additionnel.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 55 (prorogation du compte spécial n° 905-11 "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin") et 56 (Compte de commerce n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'Equipement").

Après intervention de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 57 qui prévoit une extension du champ d'intervention du fonds d'aménagement de l'Ile-de-France.

La commission a alors adopté deux amendements de coordination tendant à traduire les conséquences de ses votes précédents sur les articles 49 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives - Mesures nouvelles) et 50 (Comptes retraçant des opérations temporaires - Services votés), puis elle a adopté sans modification les articles 48 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations

définitives - Services votés), 51 (Compte d'affectation spéciale - Opérations à caractère temporaire - Mesures nouvelles), 52 (Comptes de commerce - Mesures nouvelles) et 53 (Comptes de prêts - Mesures nouvelles).

**La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de l'éducation nationale - enseignement scolaire pour 1992, sur le rapport de M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial.**

Le rapporteur spécial a, tout d'abord, noté que les crédits demandés au titre de l'enseignement scolaire, au sein du budget de l'éducation, atteignent pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 226,4 milliards de francs, soit une augmentation de 4,1 % en francs courants par rapport au budget de 1991 (+ 8,5 % en 1991), ce qui représente plus de 9 milliards de francs de progression.

Le budget de l'enseignement scolaire se caractérise par sa rigidité en raison de la part prépondérante prise par les dépenses de personnel ; si cette part n'augmente pas en 1992, c'est parce que tous les postes liés aux instituts universitaires de formation des maîtres ont été transférés au budget de l'enseignement supérieur. En outre, les services votés représentent plus de 98 % du budget, soit 222,3 milliards de francs sur 226,4 milliards de francs, contre 92 % en 1991.

Présentant les principales mesures, le rapporteur spécial a indiqué pour les personnels que le projet de budget pour 1992 prévoit la suppression de 2.851 emplois budgétaires, à raison de 74.720 créations et 76.560 suppressions, le nombre total de ces emplois passant donc de 939.677 à 936.826.

Ces créations traduisent, d'une part, l'effort consenti en faveur de la formation et, d'autre part, la revalorisation des carrières.

S'agissant des créations d'emplois proprement dites, celles-ci se répartissent comme suit : au 1er janvier 1992 (59,2 millions de francs) la régularisation de 970 emplois

de personnels non enseignants pourvus en surnombre (870 A.T.O.S., 50 assistantes sociales et 50 personnels de santé) ; la création de 100 emplois gagés pour la formation permanente (professeurs de lycées professionnels) ; la mise à la disposition de la Mutuelle générale de l'éducation nationale (M.G.E.N.) et d'organismes complémentaires de l'enseignement public de 100 professeurs certifiés.

A la rentrée de 1992, pour 346,9 millions de francs en tiers d'année, 5.695 créations d'emplois (4.336 en 1991) seront entraînées par l'accroissement des recrutements ainsi que de l'effort de formation, répartis comme suit : enseignants du premier degré : 100 professeurs des écoles (5,1 MF) ; enseignants du second degré : 3.500 personnes dont 754 professeurs agrégés, 2.646 professeurs certifiés, 100 professeurs de lycées professionnels (225 MF) ; environnement éducatif et encadrement : 374 personnes dont 60 conseillers principaux d'éducation, 25 professeurs certifiés (documentalistes), 244 maîtres d'internat et surveillants d'externat, 25 personnels de direction pour les lycées professionnels, 20 conseillers d'orientation psychologues (16,2 MF) ; ouverture de 85 nouveaux établissements : 360 personnes dont 170 personnels de direction, 85 conseillers principaux d'éducation, 85 professeurs certifiés (documentalistes), 5 professeurs de lycées professionnels (chefs de travaux), 5 professeurs agrégés (chefs de travaux), (21,4 MF) ; centres de formation d'apprentis : 56 professeurs de lycées professionnels (3,3 MF) ; personnels non enseignant : 488 personnes dont 405 A.T.O.S., 5 personnels de laboratoire, 10 assistantes sociales, 50 personnels de santé, 12 informaticiens et 6 attachés de l'I.N.S.E.E. (17,9 MF).

Le rapporteur spécial a aussi rappelé l'importance des évolutions des dotations budgétaires, inscrites en loi de finances initiale pour 1991 et demandées dans le projet de budget pour 1992, au titre du plan de revalorisation de la situation des personnels enseignants.

Quant à l'aide aux familles, 67,3 millions de francs, comme en 1991, permettront d'assurer la maintenance des

manuels dans les collèges, l'achat de documents à usage collectif pour les classes de lycées professionnels et l'achat de collections nouvelles pour les élèves des 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> technologiques.

Par ailleurs, 26,2 millions de francs de mesures nouvelles sont ouverts en tiers d'année -à compter de la rentrée 1992- pour prendre en compte l'évolution des effectifs de boursiers dans le premier cycle et l'augmentation de la part de bourses dans le second cycle.

L'Etat prendra désormais en charge la formation des délégués des fédérations de parents d'élèves aux conseils d'écoles ou d'établissements (coût : 1 million de francs).

Insistant sur les actions pédagogiques spécifiques, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a noté que 161 millions de francs de mesures nouvelles vont aux actions de rénovation (+ 140 MF pour l'apprentissage, les formations en alternance et les enseignements professionnels), à l'enseignement des langues vivantes étrangères à l'école (+ 10 MF), aux actions européennes et internationales (+ 4,6 MF), aux ateliers de culture scientifique et technique (+ 2 MF), à l'indemnisation des enseignements appelés du contingent (+ 2 MF), au fonctionnement des nouveaux établissements créés outre-mer (+ 2 MF).

Il a rappelé ensuite que la loi d'orientation sur l'éducation a invité les établissements à définir des projets d'école et d'établissement. Ces projets, susceptibles de servir de base à un contrat passé avec l'autorité académique, peuvent justifier l'attribution de moyens spécifiques du fonds d'aide à l'innovation, dont les crédits s'élèveront, comme en 1991, à 305,2 millions de francs en 1992 (120,3 MF pour le public premier degré, 166,4 MF pour le public second degré et 18,5 MF pour le privé).

A propos des zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.), 78,7 millions de francs sont transférés au ministère de la ville à la fois pour le développement social des quartiers (15 MF) et les projets de service public de quartier

(63,7 MF) tandis que 12 millions de francs supplémentaires sont consacrés par l'Education nationale aux Z.E.P. (5 MF dans le premier degré, 7 MF dans le second degré).

Quant aux formations complémentaires d'initiative locale (F.C.I.L.), 40 millions de francs seront destinés à leur développement.

Pour la modernisation du fonctionnement, 240 millions de francs supplémentaires y sont consacrés. Les priorités retenues sont l'informatique de gestion (+ 24,8 MF), les examens et concours (+ 70 MF), la formation continue des personnels non enseignants (+ 30,5 MF), le congé-formation (+ 55,2 MF), les crédits de vacation (+ 0,5 MF), les loyers et les frais de déplacement (+ 56,5 MF), les grands établissements publics (1,8 MF), les dépenses d'hospitalisation en Polynésie française (1 MF).

Ensuite, s'agissant de l'enseignement privé, le projet de budget pour 1992 attribue aux établissements d'enseignement privé sous contrat les moyens correspondant à l'application du principe de parité posé par la loi. Outre l'actualisation des crédits de rémunération (soit + 587 millions de francs), le budget comprend des mesures permettant la création de 876 contrats à la rentrée de 1992 (coût 60,8 millions de francs) ; 230 millions de francs sont consacrés aux mesures intéressant la carrière des enseignants des établissements privés sous contrat prises au titre des dispositions en vigueur (53 MF), de l'incidence du plan de revalorisation de la situation des enseignants (150 MF) et des conséquences de l'accord-cadre sur la grille de la fonction publique (27 MF).

Les moyens consacrés au forfait d'externat s'accroissent de 195 millions de francs dont 148 millions de francs en fonction de l'évolution des effectifs des élèves et des salaires et 47 millions de francs de mise à niveau des

moyens consacrés à la part personnelle du forfait d'externat.

Enfin, 24 millions de francs vont à la formation continue des maîtres ; 14 millions de francs concernent les langues vivantes, les établissements privés de Nouvelle-Calédonie et les organismes de formation initiale des maîtres des établissements d'enseignement privés.

Il est à noter que le ministère de l'éducation nationale participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques pour 383 millions de francs.

Il s'agit d'économies forfaitaires sur les dépenses de fonctionnement courant des services et sur certaines dépenses d'intervention (- 252,2 MF) et de 16 millions de francs d'économies sur le fonctionnement des grands établissements publics.

Par ailleurs, 114,8 millions de francs d'économies résultent de la disparition progressive de la direction des enseignements français en Allemagne, de la suppression de l'agence pour le développement de l'éducation permanente et de disponibilités sur les crédits d'internat et de demi-pension.

Enfin, pour les dépenses en capital, les crédits de paiement augmentent de 3,8 % (contre -10,3 % en 1991) et les autorisations de programme diminuent de 10 %.

La diminution des autorisations de programme concerne presque exclusivement les subventions d'équipement pédagogique "technologies nouvelles : premier équipement", du chapitre 66-37, la plupart des autres dotations d'équipement et d'investissement étant reconduites au niveau de la loi de finances pour 1992.

Toutefois, cette baisse sera compensée en partie par des reports de crédits non utilisés.

Le rapporteur spécial a aussi rappelé le plan d'urgence en faveur des lycées qui a donné lieu, au printemps, à un contrôle budgétaire de la commission.

Le fonds de rénovation des lycées a été doté en 1991 de 1 milliard de francs en crédits de paiement, de 2 milliards de francs en autorisations de programme et de 2 milliards de francs de prêts au taux de 7 %, consentis par la Caisse des dépôts et consignations.

Ces sommes doivent permettre la mise en conformité des locaux, la création de salles d'études, de réunion, de vie associative, de centres de documentation et d'information et la rénovation des internats.

La priorité générale dont les lycées professionnels ont été l'objet a permis d'affecter 130 millions de francs à la mise aux normes des machines-outils.

Après la présentation générale des crédits, **M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial**, a présenté ses principales observations

Comme première observation, le rapporteur spécial a noté que la progression de moyens de l'enseignement scolaire atteignait près de 9 milliards de francs en passant de 217,5 à 226,4 milliards de francs. Malgré cet important accroissement, l'objectif affiché par le slogan 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat n'en paraît pourtant pas plus proche.

Le rapporteur spécial a insisté sur la part que devraient prendre les filières technologiques et professionnelles dans l'augmentation de ce pourcentage. En réalité, le slogan des 80 % a fait croire aux élèves, comme à leurs parents, que seule l'obtention du diplôme le plus élevé possible leur permettrait une insertion professionnelle rapide. En conséquence, la filière générale a absorbé l'essentiel du nouveau flux d'élèves, ce qui n'a pas favorisé l'amélioration de l'image de l'enseignement professionnel.

Le rapporteur spécial a souhaité que se développent plus rapidement des liens entre les entreprises et l'éducation à l'exemple de certains pays étrangers.

Le rapporteur spécial a ensuite déploré que la totalité de la progression des crédits de l'éducation nationale soit

absorbée par le coût des plans d'amélioration de la grille indiciaire et de la revalorisation de la situation des personnels enseignants, rendant ainsi impossible toute action novatrice en matière d'éducation.

La deuxième observation du rapporteur spécial a été relative à la formation des maîtres car le recrutement des instituteurs, la réforme du C.A.P.E.S., la mise en place des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), la quasi-stagnation du nombre des candidats malgré la hausse des postes offerts aux concours et le niveau de certains recrutements font craindre pour l'avenir de l'enseignement.

Des solutions provisoires approximatives côtoient des réformes irréversibles quoique aventurées, ce qui ne peut manquer de compromettre le niveau des enseignants recrutés et donc la qualité de la formation dispensée.

La troisième observation a concerné le plan de recrutement sur cinq ans.

Promis depuis la loi d'orientation de 1989, ce plan de recrutement des enseignants aurait été soumis à l'arbitrage du Premier ministre à la fin de l'année 1990 et n'a toujours pas été divulgué depuis.

Ce silence atteste l'absence d'une politique alors même que l'état des emplois réellement pourvus en titulaires semble difficile à dresser.

Le rapporteur spécial a émis une quatrième observation relative à la lutte contre la désertification rurale dans laquelle l'éducation nationale a un rôle particulier à jouer. Il faudrait, selon lui, privilégier pour l'école primaire le recours à de regroupements scolaires éclatés entre trois ou quatre communes, de préférence à des regroupements scolaire unifiés - tous les élèves dans une seule commune. Cette solution évite de fermer totalement des écoles ; le ramassage scolaire la rend possible.

Malheureusement, les déclarations du ministre, pas du tout hostile au regroupement scolaire éclaté, ne

correspondent pas aux actes de l'administration de l'éducation nationale sur le terrain. Des études de regroupement unifié s'étalant de 1992 à 1995 étant déjà entamées, les maires étant généralement tout à fait défavorables aux solutions proposées.

Le rapporteur spécial s'est inquiété de l'éventualité de l'abaissement du seuil de fermeture des écoles à classe unique qui est pour l'instant encore à 10 élèves.

La cinquième observation du rapporteur spécial a porté sur le plan de rénovation des lycées à propos duquel la commission a mené au printemps un contrôle budgétaire pour apprécier la réalité de sa mise en oeuvre, au-delà de l'effet d'annonce gouvernementale.

En fait, la réussite du plan de rénovation dépend pour l'essentiel de la capacité des régions à engager des moyens financiers encore accrus par rapport à ceux, considérables, mobilisés depuis 1986. Elles ne peuvent le faire, souvent, que par le recours à l'emprunt.

La sixième observation a concerné les cycles à l'école primaire dans la mesure où cette réforme importante est entrée en application avant l'élaboration du livret scolaire à caractère exclusivement pédagogique qui constitue un des instruments indispensables de l'évaluation régulière des connaissances des élèves sans laquelle la notion de cycle manquerait de substance.

L'élaboration de ce livret et sa diffusion constituent donc deux urgences.

A l'occasion de sa septième observation, le rapporteur spécial a rappelé le rôle irremplaçable de l'éducation physique et sportive.

Les cinq heures d'éducation physique et sportive obligatoires à l'école primaire n'ont aujourd'hui qu'une existence théorique : seulement la moitié environ de ces heures est assurée en moyenne.

Il y a là un redressement à opérer qui pourrait constituer une priorité d'action pour le ministère.

Enfin, la huitième observation a eu pour objet de rappeler le problème du paiement par l'Etat de l'arriéré de forfait d'externat dû aux établissements d'enseignement privé sous contrat.

Après l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés ministériels fixant, depuis 1983, le montant des forfaits d'externat, l'Etat doit honorer sa dette à l'égard des établissements d'enseignement privé et prendre, par ailleurs, des mesures pour que, à l'avenir, l'écart entre les versements et les sommes dues soit contenu dans les limites strictes.

En conclusion, le rapporteur spécial a constaté que l'efficacité de l'éducation nationale ne dépendait pas seulement de la masse des moyens mis en oeuvre mais tout autant de la manière de les utiliser. A cet égard, qu'il s'agisse de la mise en oeuvre contestable des instituts universitaires de formation des maîtres, de la pénurie de professeurs de mathématiques ou de physique ou de l'absence d'un soutien suffisant aux élèves qui accumulent des handicaps définitifs pour la suite de leurs études, il faudrait faire preuve d'un esprit innovant. Sans cela, la crise de recrutement des enseignants et leur mal-être, en général, demeureront.

Insistant sur le scepticisme qui résultait de l'observation de l'utilisation des crédits de l'éducation nationale, **M. Jacques Richard Delong, rapporteur spécial**, a recommandé à la commission de ne pas adopter les crédits de l'enseignement scolaire pour 1992.

Dans le débat, **M. Robert Vizet** a souhaité un accroissement du nombre des instituteurs et une amélioration de leur qualification. Il a regretté que la rentrée ait nécessité une fois encore de nombreux remplacements. Il s'est inquiété de la sous capacité d'accueil des écoles maternelles dans la région Ile-de-France où il devient même difficile d'accueillir les enfants de trois ans. Il a souhaité qu'un soutien réel soit donné aux élèves et que l'éducation nationale ne se repose pas, pour ce faire, entièrement sur les collectivités locales, comme

pour les enseignements artistiques et l'éducation physique et sportive. **M. Robert Vizet** a aussi fait état du retour éventuel de la médecine scolaire au sein du ministère de l'éducation nationale, ce qu'il a jugé négatif. Il a ensuite souhaité connaître le bilan du plan de rénovation en faveur des lycées.

**M. Ernest Cartigny** a approuvé l'analyse du rapporteur spécial et a considéré que l'augmentation des moyens ne permettait pas de mener une politique novatrice, ce qui suffisait à justifier le rejet du présent budget.

**M. Emmanuel Hamel** a désiré connaître l'utilisation des crédits transférés au ministère de la Ville et le sort des actions qui étaient amputées du fait de ce transfert. Il a aussi interrogé le rapporteur spécial sur la solution apportée au paiement de l'arriéré de forfait d'externat dû par l'Etat aux établissements d'enseignement privé.

Après les réponses du rapporteur spécial aux différents orateurs, la commission a décidé, à l'unanimité des présents, de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits de l'enseignement scolaire.**

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 12 novembre 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 35 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France dont le rapporteur est M. Jacques Sourdille.

Sur la proposition de son rapporteur, elle a en premier lieu adopté deux amendements de forme aux articles 9 (compétences de l'Office des migrations internationales) et 16 (expulsion-reconduite à la frontière) et deux amendements de coordination aux articles 14 (renforcement de la répression de l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France) et 18 (interdiction du territoire en matière d'hébergement collectif).

La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 51 présenté par M. Bernard Seillier au nom de la commission des affaires sociales, tendant à supprimer l'article premier A (déclaration obligatoire d'un salarié aux organismes de protection sociale préalablement à son embauche) était identique à son amendement de suppression.

La commission a ensuite rejeté un amendement n° 59 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Après l'article premier, la commission s'est montrée favorable à un amendement n° 66 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Avant l'article 2, elle a adopté une même position à l'égard d'un amendement n° 57 des mêmes auteurs.

A l'article 2 (mise en jeu de la responsabilité civile des cocontractants du travailleur clandestin), elle a :

- rejeté un amendement n° 60 présenté par M. Charles Lederman,

- constaté qu'un amendement n° 52 présenté par M. Bernard Seillier était satisfait par un amendement de même nature présenté par elle,

- estimé qu'un amendement n° 53 du même auteur n'était pas compatible avec le dispositif par elle retenu,

- rejeté un amendement n° 67 présenté par M. Claude Estier,

- adopté un avis défavorable à un amendement n° 54 présenté par M. Bernard Seillier,

- constaté qu'un amendement n° 55 du même auteur et un amendement n° 50 de M. Louis Virapoullé et les membres du groupe de l'union centriste étaient contraires à sa position sur cet article.

A l'article 4 (peines complémentaires nouvelles applicables dans les cas de condamnation pour infraction aux règles relatives au travail clandestin), elle a constaté que l'amendement n° 68 présenté par M. Claude Estier était satisfait par son amendement.

Avant l'article 7, elle s'est montrée défavorable à un amendement n° 61 présenté par M. Charles Lederman.

A l'article 7 (aggravation des sanctions en matière d'extorsion de fonds en vue ou à l'occasion de l'introduction d'un étranger en France), la commission a constaté qu'un amendement n° 62 présenté par M. Charles Lederman était contraire au dispositif par elle adopté.

A l'article 9 (compétences de l'Office des migrations internationales), elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur un amendement n° 1 présenté par M. Marcel Lucotte et les membres du groupe de l'UREI.

A l'article 10 (certificat d'hébergement), elle a constaté que l'amendement n° 56 de suppression présenté par M. Bernard Seillier était contraire à sa position sur cet article.

A l'article 14 (renforcement de la répression de l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France), elle a rejeté un amendement n° 63 présenté par M. Charles Lederman et un amendement n° 3 présenté par M. Marcel Lucotte.

A l'article 15 (conditions d'application du régime de l'interdiction du territoire), elle a constaté qu'un amendement n° 69 présenté par M. Claude Estier n'était pas compatible avec le dispositif qu'elle avait adopté.

A l'article 16 (expulsion-reconduite à la frontière), elle a réservé sa position sur un amendement n° 9 présenté par M. Marcel Lucotte dans l'attente de précisions en séance sur la portée prêtée à cet amendement.

A l'article 17 (destruction par l'étranger de ses documents de voyage), elle a donné un avis défavorable à un amendement n° 64 présenté par M. Charles Lederman et à deux amendements n° 11 et 12 présentés par M. Marcel Lucotte.

Avant l'article 18, elle a donné un avis favorable à un amendement n° 58 présenté par M. Claude Estier.

A l'article 18 (interdiction du territoire en matière d'hébergement collectif), elle s'est montrée défavorable à deux amendements n° 13 et 15 présentés par M. Marcel Lucotte, a constaté qu'un amendement n° 70 présenté par M. Claude Estier était satisfait par son amendement et a observé que les amendements n° 16, 17 et 18 présentés par M. Marcel Lucotte n'étaient pas compatibles avec le dispositif qu'elle avait retenu.

Enfin, à l'article 19 (interdiction du territoire en matière de trafic de stupéfiants), elle a constaté qu'un amendement n° 71 présenté par M. Claude Estier n'était pas compatible avec son amendement de suppression de cet article.

La commission a ensuite procédé à la désignation de **candidats** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France**.

Ont été désignés :

- comme **candidats titulaires** : MM. Jacques Larché, Jacques Sourdille, Bernard Seillier, Daniel Hoeffel, René-Georges Laurin, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman ;

- comme **candidats suppléants** : MM. Germain Authié, Philippe de Bourgoing, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Robert Pagès et Marcel Rudloff.

**Jeudi 14 novembre 1991** - La commission a tout d'abord examiné le rapport de M. Jean-Pierre Tizon sur le **projet de loi n° 487 (1990-1991)**, portant **ratification des ordonnances** prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'**adaptation de la législation applicable** dans la collectivité territoriale de Mayotte et le **projet de loi d'habilitation n° 65 (1991-1992)** relatif à l'**adaptation de la législation applicable** dans la collectivité territoriale de Mayotte.

M. Tizon, rapporteur, a rappelé que le principe d'une réforme du régime juridique applicable à Mayotte avait été fixé par une loi de programme du 31 décembre 1986,

relative aux départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

La loi d'habilitation du 23 décembre 1989 avait par la suite autorisé le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension à cette collectivité de la législation métropolitaine, avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière.

Le premier projet de loi soumis au Sénat tend à la ratification des ordonnances prises après l'avis favorable du conseil général de Mayotte, conformément à la loi d'habilitation.

Le rapporteur a ensuite indiqué que le second projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à poursuivre par voie d'ordonnances, en application de l'article 38 de la Constitution, le processus engagé d'actualisation du droit en vigueur à Mayotte.

Ces ordonnances devraient être prises avant le 15 octobre 1992 et le projet de loi de ratification serait déposé sur le Bureau des assemblées parlementaires au plus tard le 1er novembre 1992. Comme pour la précédente habilitation, les projets d'ordonnance seraient soumis pour avis au conseil général de Mayotte qui disposerait d'un mois pour rendre cet avis.

Le rapporteur a fait observer que la plupart des domaines couverts par la nouvelle habilitation étaient inclus dans la précédente, deux nouvelles matières étant ajoutées : l'organisation judiciaire et l'aide juridique.

Après avoir donné quelques indications sur le calendrier d'adoption de ces ordonnances, le rapporteur a rappelé que la commission avait approuvé à plusieurs reprises la modernisation du droit applicable à Mayotte, condition nécessaire à la réussite de la politique de développement économique et social de l'île.

Il a constaté avec satisfaction que plusieurs ordonnances avaient été prises conformément à la loi de programme de 1986.

Il a néanmoins relevé, pour le déplorer, le retard enregistré dans la modernisation du droit applicable à Mayotte, dans la mesure où le délai fixé à la fin 1991 par l'annexe V de la loi 1986 pour l'achèvement de la réforme juridique mahoraise ne sera pas tenu. Il a en outre manifesté la crainte que le terme du délai prévu par le présent projet de loi d'habilitation, le 1er novembre 1992, ne puisse non plus être respecté.

Examinant ensuite le contenu de la nouvelle habilitation, le rapporteur a regretté que l'état de préparation des projets d'ordonnances ne permette pas au Sénat d'avoir une connaissance exhaustive des modalités d'extension et d'adaptation pour tous les domaines couverts par le projet de loi d'habilitation. Il s'est en revanche félicité de ce que l'organisation judiciaire et l'aide juridique absentes de la précédente habilitation aient été, à juste titre, incluses dans le projet de loi. Quant à la formulation de l'habilitation, elle se calque sur celle retenue en 1989 en prévoyant notamment la consultation du conseil général de Mayotte dont le principe a été introduit en 1979 à l'initiative du Sénat sur proposition de sa commission des lois.

Enfin, en raison de la durée de l'habilitation, —moins d'une année—, il ne semble pas opportun de prévoir à nouveau la remise d'un rapport au Parlement, à mi-parcours de l'habilitation, comme ce fut le cas en 1979 et en 1989.

Sous le bénéfice de ces observations et sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté **sans modification** les deux projets de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Christian Bonnet sur la proposition de loi n° 25 rectifié (1991-1992)** présentée par M. Paul Masson et plusieurs de ses collègues du groupe du

rassemblement pour la République, tendant à clarifier la rédaction de l'article L. 52-1 du code électoral, relatif aux **campagnes de promotion publicitaire** des réalisations ou de la **gestion des collectivités locales**.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a indiqué que cette proposition de loi avait uniquement pour objet de préciser le sens exact du second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, qui porte interdiction d'organiser une campagne de promotion des réalisations d'une collectivité locale dans les six mois précédant une élection générale.

En l'état actuel de ce texte, il subsiste une incertitude sur l'étendue de cette interdiction, dans la mesure où elle semble s'étendre à toutes les campagnes de ce type, alors qu'en l'adoptant en 1990, le législateur avait entendu en limiter l'application aux seules campagnes financées sur des fonds publics.

Cet objectif, qui apparaît très manifeste dans les travaux préparatoires aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, était d'ailleurs tout à fait logique, puisqu'il convenait d'éviter que, grâce à un financement public indirect, les équipes sortantes d'une collectivité locale disposent d'un avantage supplémentaire par rapport aux autres candidats.

Le rapporteur a déploré cette lacune rédactionnelle, d'autant qu'une interprétation jurisprudentielle contraire à l'esprit du texte pourrait exposer des candidats pourtant de bonne foi à des sanctions pénales en l'espèce très lourdes.

Il a ensuite estimé que la proposition de loi soumise à l'examen de la commission clarifierait la rédaction sibylline de l'article L. 52-1 du code électoral, et mettrait le droit en conformité avec l'intention clairement établie du législateur. Elle présenterait de surcroît l'avantage d'interdire de façon plus explicite les « financements croisés », c'est-à-dire la prise en charge par une collectivité locale de la campagne d'une autre collectivité, à charge de réciproque.

Se déclarant personnellement hostile à ce qu'il a qualifié de «médiatisation forcenée de la vie politique», et aux dépenses inutiles qu'elle suscite, le rapporteur s'est pleinement associé à l'objectif de la proposition de loi et a conclu à son adoption par la commission.

**M. Jacques Larché, président,** s'est également élevé contre les excès des campagnes publicitaires à l'approche de chaque consultation électorale. Il a par ailleurs souhaité connaître plus précisément les opérations visées par l'interdiction prévue à l'article L. 52-1 du code électoral.

**M. Christian Bonnet, rapporteur,** a indiqué qu'il appartenait à la jurisprudence de définir les critères distinctifs d'une «campagne», et, le cas échéant, d'en préciser les éléments constitutifs. Sur la base des réponses ministérielles à plusieurs questions parlementaires, il semble toutefois que durant les campagnes électorales, les collectivités locales puissent normalement poursuivre leurs opérations de promotion régulière, comme par exemple la publication d'un bulletin d'information destiné aux électeurs. En revanche, serait contraire au code électoral la diffusion d'un numéro spécial du même bulletin, comportant un nombre inhabituellement élevé de pages ou encore la distribution d'objets publicitaires vantant les réalisations de la collectivité.

Après les interventions de **MM. Jean-Pierre Tizon et Germain Authié,** la commission a adopté la proposition de loi dans le texte présenté par ses auteurs.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Etienne Dailly,** la proposition de loi n° 367 (1990-1991) présentée par M. Etienne Dailly et tendant à modifier la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et portant diverses dispositions relatives au droit des sociétés.

**M. Etienne Dailly, rapporteur,** a tout d'abord exposé qu'en matière de droit des sociétés, il convenait

d'adapter régulièrement les règles applicables afin de ne pas laisser se creuser un trop grand écart entre le droit et la pratique. Il a ensuite rappelé que, depuis 1966, il suivait régulièrement l'évolution de ce droit, et qu'en conséquence, la pratique s'adressait fréquemment à lui pour lui indiquer les points sur lesquels des modifications législatives seraient souhaitables. Il a indiqué que nombre des dispositions contenues dans la proposition de loi initiale résultaient précisément des suggestions ainsi formulées, complétées par la suite à l'issue de la vaste consultation à laquelle il a été procédé auprès des institutionnels, des professionnels et des organisations représentatives.

Enfin, il a précisé qu'il avait consulté les services de la Chancellerie sur les propositions qu'il demandait à la commission d'approuver aujourd'hui.

S'agissant tout d'abord du titre premier relatif aux sociétés en commandite par actions, le rapporteur a rappelé que celles-ci faisaient depuis quelque temps l'objet d'un regain d'intérêt qui s'expliquait non seulement par la dissociation que leurs statuts autorisent entre l'actionnariat et la direction de la société, mais également, et de manière sans doute plus éloignée de la conception traditionnelle de ce type de sociétés, par le rempart efficace qu'elles constituent contre les offres publiques d'achat inamicales.

Après avoir exposé le régime juridique des sociétés en commandite par actions, le rapporteur a dénoncé les dévoiements récents qui ont nui à l'image de ces sociétés et a indiqué qu'en conséquence, il proposait à la commission d'obliger tout associé commandité personne morale à désigner un représentant permanent, personne physique qui soit tenu aux mêmes responsabilités que s'il était lui-même associé commandité.

Il a ensuite précisé qu'à partir d'une suggestion de la Chancellerie, il avait complété ce dispositif pour prévoir la

responsabilité solidaire de la personne physique ou morale qui contrôle l'associé commandité personne morale.

A l'article premier, la commission a apporté trois modifications au texte proposé pour l'article 251-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (statut de l'associé commandité) : la première, pour supprimer la référence aux E.U.R.L. (entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée) ; la deuxième, pour préciser que le représentant permanent de l'associé commandité personne morale est une personne physique ; la dernière, pour prévoir la responsabilité solidaire de l'actionnaire majoritaire de cet associé.

Elle a ensuite supprimé le texte proposé pour l'article 251-2 (désignation des commandités) en estimant qu'il faisait double emploi avec les dispositions en vigueur et qu'il risquait d'introduire certaines confusions quant à la nature des fonctions des commandités.

A l'article 2 (désignation des gérants), elle a adopté un premier amendement qui donne aux statuts la faculté de prévoir une majorité allégée pour la désignation des gérants.

Puis la commission a longuement débattu sur l'opportunité d'imposer au représentant permanent d'un associé commandité personne morale, la même responsabilité que s'il était lui-même associé commandité. Le **rapporteur** a estimé que cette disposition était indispensable pour prévenir les détournements constatés dans la pratique. **M. Jacques Larché, président**, s'est toutefois inquiété de la contradiction qu'il lui paraissait exister entre la notion de représentation et celle de responsabilité indéfinie. **MM. Bernard Laurent et Jacques Thyraud** se sont ensuite interrogés sur la responsabilité solidaire éventuelle de la personne morale à l'égard de son représentant permanent. Enfin, **M. Charles Jolibois** s'est déclaré d'accord avec les propositions du rapporteur qui lui semblaient établir un juste parallèle, quoique d'une portée différente, avec la

situation des représentants permanents des administrateurs dans les sociétés anonymes.

Dans un second amendement, la commission a précisé que lorsque le gérant est une personne morale, il désigne un représentant permanent qui est une personne physique.

A l'article 3 (statuts du gérant), elle a précisé que, lorsque le gérant est une personne morale, son représentant permanent est soumis à la même limite d'âge que le gérant personne physique.

Après l'article 3, la commission a adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel pour préciser, sur la suggestion de la COB, que l'interdiction de participer à la désignation des membres du conseil de surveillance, ou de siéger au conseil de surveillance s'étendait aux personnes qui, directement ou indirectement, contrôlent le commandité personne morale. Dans un second article additionnel, elle a précisé que le conseil de surveillance pouvait, si les statuts le prévoient, fixer la rémunération non statutaire du gérant.

A l'article 5, la commission a modifié la date d'entrée en vigueur du titre premier pour la reporter au 1er juillet 1993, puis elle a corrigé le dispositif de sanctions prévu en cas d'absence de mise en conformité des statuts avec les dispositions nouvelles.

Au motif que cette disposition remettait en cause l'équilibre social actuel, la commission a ensuite supprimé l'article 6 qui autorisait les associés commanditaires, dotés d'une procuration, à faire des actes de gestion externe.

Le rapporteur a ensuite présenté les dispositions relatives aux sociétés à directoire et conseil de surveillance (titre II) et rappelé que ces sociétés qui présentaient de nombreux avantages -direction collégiale, séparation entre la direction et le contrôle, souplesse du statut des dirigeants- n'avaient pas connu le succès que l'on aurait pu attendre et qu'il convenait de les encourager à un moment où les sociétés françaises étaient amenées à nouer des liens

avec des sociétés allemandes particulièrement attachées à ce type d'organisation.

Il a précisé que les modifications qu'il envisageait tendaient, pour l'essentiel, à corriger le déséquilibre actuel entre le directoire et le conseil de surveillance pour renforcer les pouvoirs de ce dernier.

Après les observations présentées par **M. Marcel Rudloff**, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 7 qui autorise la constitution de directoires non collégiaux dans les sociétés anonymes dont le capital est inférieur à 10 millions de francs, sous réserve que ces sociétés ne soient pas cotées.

Elle a également adopté une nouvelle rédaction de l'article 8 pour préciser que le conseil de surveillance tient ses compétences soit de la loi soit des statuts.

A l'article 9, elle a tout d'abord adopté une nouvelle rédaction du premier paragraphe (décisions soumises à l'autorisation du conseil de surveillance) pour étendre le champ de compétences du conseil de surveillance et écarter les établissements de crédit de certaines de ces obligations.

Elle a également modifié le paragraphe II pour supprimer la précision de la date de réunion du conseil de surveillance convoqué aux fins d'examiner le rapport trimestriel du directoire.

Elle a ensuite supprimé dans le paragraphe III (pouvoir de contrôle du conseil de surveillance) le terme "d'approbation des comptes" qui risquait d'introduire une confusion avec les pouvoirs de l'assemblée générale. Elle a également retenu une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du texte proposé par ce paragraphe.

Enfin, elle a supprimé le paragraphe IV de cet article (établissement de l'ordre du jour par le conseil de surveillance), afin de redonner au directoire qui convoque l'assemblée générale la maîtrise de l'ordre du jour.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 11 pour préciser que les pouvoirs en blanc sont exercés par le

président de l'assemblée générale en faveur des seules résolutions présentées par le directoire et agréées par le conseil de surveillance.

Le rapporteur a ensuite présenté les grandes lignes du titre III relatif aux sociétés anonymes.

Après l'article 12, sur sa proposition, la commission a adopté trois articles additionnels : le premier, pour faciliter le retrait des fonds apportés pour la constitution d'une société lorsque celle-ci n'a pas été constituée dans le délai légal de six mois ; le deuxième, pour réaffirmer qu'en cas d'offre publique d'échange autorisée par l'assemblée générale, l'évaluation des apports par des commissaires aux comptes n'est pas obligatoire ; le troisième, pour autoriser la réduction du capital pendant la période d'opposition lorsque cette opération résulte d'une fusion ou d'une scission.

La commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction de l'article 13 (extention des clauses d'agrément), afin de préciser le prix de rachat des actions de la société actionnaire écartée.

A l'article 14, (déclarations relatives à la répartition des droits de vote), la commission a substitué aux délais de cinq jours un délai uniforme de sept jours, conforme au droit communautaire.

Après l'article 15, la commission a adopté un article additionnel relatif à la date de réalisation définitive des opérations de fusion ou de scission.

Avant le titre IV, le rapporteur a présenté un titre additionnel qui renforce les obligations des dirigeants sociaux en matière d'établissement des comptes consolidés et prévoit la sanction pénale de ceux d'entre eux qui méconnaîtraient leurs obligations, étant précisé que ce dispositif lui avait été suggéré par la COB. La commission a adopté l'ensemble des articles constituant ce titre additionnel.

Le rapporteur a ensuite présenté un second titre additionnel relatif aux formalités de constitution des

sociétés. Après avoir rappelé que le droit communautaire avait institué une obligation de contrôle sur la régularité juridique des sociétés, il a constaté que le droit français n'organisait pas un tel contrôle, dès lors que le greffe du tribunal de commerce auprès duquel sont déposés les statuts et immatriculées les sociétés ne pouvait être considéré comme chargé d'une telle mission. Il a par ailleurs insisté sur l'avantage que présentait, à ses yeux, la constitution de sociétés par voie d'acte authentique, tant pour la sécurité juridique des tiers et des associés, que pour hâter le processus de création de la société.

Après un débat auquel ont participé **MM. Marcel Rudloff, Raymond Courrière, Bernard Laurent, Jacques Larché, président et Etienne Dailly, rapporteur**, la commission a adopté l'ensemble des articles constituant ce titre additionnel.

La commission a ensuite examiné le titre IV relatif à la défense des droits des petits actionnaires et à la création d'associations d'actionnaires susceptibles d'exercer les pouvoirs reconnus par la loi de 1966 aux actionnaires détenant seuls ou ensemble 5 ou 10 % du capital.

Le rapporteur a précisé qu'il avait modifié son dispositif initial pour renforcer les exigences de fidélité de l'actionnariat, en prévoyant que seuls pouvaient être pris en compte pour apprécier la représentativité d'une association, les titres détenus au nominatif depuis plus de deux ans.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné le caractère particulièrement novateur de ce dispositif, et s'est inquiété de ses conséquences éventuelles.

**M. Marcel Rudloff** s'est déclaré favorable à cette reconnaissance des droits des petits actionnaires, de même que **M. Bernard Laurent** qui y a vu un moyen d'encourager l'actionnariat populaire.

En réponse à ces observations, le rapporteur a rappelé les dispositions actuellement en vigueur au profit des actionnaires représentant 5 ou 10 % du capital puis il a

indiqué qu'il convenait d'encourager le retour à la bourse des «petits porteurs».

La commission a adopté en conséquence une nouvelle rédaction de l'article 17 (association des petits actionnaires) et cinq articles additionnels complétant le dispositif initial.

La commission a ensuite abordé l'examen des dispositions du titre V.

Après l'article 22, elle a adopté deux articles additionnels : le premier, pour rappeler le monopole des sociétés de bourse sur la cession des valeurs mobilières cotées ; le second, afin d'astreindre l'auteur d'une O.P.A. obligatoire à se porter acquéreur de la totalité du capital au lieu des deux tiers actuellement. Cet article précise également que les actionnaires majoritaires d'une société peuvent obliger à la présentation des quelques titres de leur société encore détenus dans le public et constituer au bénéfice de ceux qui n'apporteraient pas leurs titres, une soule destinée à les désintéresser dès qu'ils se seront fait connaître. Le rapporteur a rappelé que le Sénat avait adopté une disposition semblable, lors de l'examen de la loi du 2 août 1989 relative à la sécurité et la transparence des marchés financiers.

La commission a enfin adopté le texte de la proposition de loi ainsi modifié.

**COMMISSION DE CONTROLE CHARGÉE  
D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET LE  
FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION  
D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN  
DU 14 JUIN 1985**

**Jeudi 14 novembre 1991 - Présidence de M. Paul Masson, président.** La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Bernard Lathière, président directeur général d'Aéroports de Paris, accompagné de M. Rouaud, chargé de mission auprès du directeur général d'Aéroports de Paris pour les affaires européennes.**

En préambule, **M. Paul Masson, président,** a rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relatives au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991 et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission.

Répondant aux questions de **M. Xavier de Villepin, rapporteur, M. Bernard Lathière** a indiqué qu'Aéroports de Paris n'avait pas été associé à la préparation de la convention d'application de l'accord de Schengen. Il a ajouté qu'il avait pris connaissance des dispositions de la Convention par l'intermédiaire de l'association internationale des aéroports, ainsi que par les médias et qu'il ne savait pas quel était l'état d'information des 118 aéroports de France ouverts au trafic international sur ces questions.

Il a avoué sa perplexité quant à la mise en application pratique de l'article quatre de la Convention relatif à l'organisation des contrôles dans les aéroports et s'est

interrogé sur le point de savoir si la mise en place d'un circuit de circulation spécifique aux passagers "Schengen", venant s'ajouter au circuit domestique et au circuit international, serait rendue nécessaire.

Il a remarqué que l'installation d'un tel dispositif aurait en tout état de cause un coût financier très élevé, même si aucun chiffrage précis n'avait encore été fait, et nécessiterait un délai de réalisation de un à deux ans.

**M. Paul Masson, président**, a interrogé **M. Bernard Lathière** sur les instructions du Gouvernement français quant aux modalités d'application du texte de l'article quatre de la Convention. **M. Bernard Lathière** lui a répondu que des discussions étaient actuellement en cours entre son ministère de tutelle, c'est-à-dire le ministère des transports, et le ministère de l'intérieur ; mais qu'il n'avait reçu aucune instruction précise pour le moment. Il a également déclaré que certains points de la Convention, tels que le contrôle des vols avec escales ou la déclaration obligatoire des étrangers non ressortissants de l'Espace Schengen lui paraissaient imprécis.

Interrogé par **M. Lucien Lanier** sur les contacts d'Aéroports de Paris avec ses homologues européens au sujet de l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, il a indiqué qu'en l'absence d'instructions précises, un climat d'attente prévalait dans l'ensemble des aéroports européens.

Questionné par **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, sur le dispositif technique prévu par Aéroports de Paris pour l'organisation des contrôles des différentes catégories de passagers et de bagages, **M. Bernard Lathière** a dû reconnaître qu'aucune mesure précise n'était actuellement prévue.

**M. Jean-Pierre Bayle** a estimé que ces questions relevaient plutôt du ministre des transports que du président d'Aéroports de Paris.

**MM. Paul Masson, président, Bernard Laurent et Paul Girod** ont ensuite interrogé **MM. Lathière et Rouaud** sur l'état des réflexions menées par Aéroports de Paris sur les problèmes liés à l'entrée en application de la Convention de Schengen.

**M. Bernard Lathière** a indiqué qu'en raison de la très grande complexité de ces questions, différents scénarios avaient été élaborés. **M. Rouaud** a ajouté que ces réflexions s'inscrivaient dans le contexte des négociations communautaires en cours et qu'en particulier un projet de règlement européen prévoyant l'abolition du contrôle des bagages au sein de la Communauté des douze était actuellement en discussion devant le Parlement européen.

**M. Rouaud** a en outre déclaré qu'Aéroports de Paris souhaitait que le "passager Schengen" soit traité comme un passager domestique et que l'organisation du contrôle des bagages de soute des passagers en provenance d'un pays tiers arrivant par un vol intérieur à l'espace Schengen posait un problème technique particulièrement difficile à résoudre.

Il a par ailleurs rappelé la réserve émise par les Pays-Bas quant aux délais d'aménagement de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol. **M. Jean-Pierre Bayle** a alors évoqué le statut très particulier de cet aéroport qui fait appel à des personnels de droit privé pour exercer des fonctions de police et de douane.

En conclusion, **M. Bernard Lathière** a souligné que l'organisation des contrôles dans les aéroports relevait de l'exercice de la souveraineté nationale et non de la responsabilité propre d'Aéroports de Paris.

**MM. Paul Masson, président, et Lucien Lanier** se sont alors associés pour rendre hommage à la franchise du directeur général d'Aéroports de Paris et pour réaffirmer la nécessité que des instructions détaillées soient élaborées par le ministère des transports et le ministère de

l'intérieur en vue de la mise en application de la Convention de Schengen.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Michel Mikkelsen, contrôleur général, chargé de la sous-direction des affaires européennes et des relations multilatérales au ministère de l'intérieur.** Ce dernier était assisté de **M. Bruno Evenas, inspecteur des transmissions.**

**M. Xavier de Villepin, rapporteur** a tout d'abord interrogé **M. Michel Mikkelsen** sur la coopération policière et les communications transfrontalières.

Après que le contrôleur général ait évoqué l'importance de l'harmonisation des fréquences et de l'harmonisation dans l'achat des matériels, **M. Bruno Evenas** a décrit l'état des relations entre postes français et allemands : 5 liaisons téléphoniques en stade expérimental, des projets de liaisons radio-électriques qui seront finalisés ultérieurement.

Après avoir décrit les nécessaires démarches juridiques préalables à l'implantation de stations fixes et à l'octroi d'autorisations de fréquences, **M. Bruno Evenas** a précisé qu'aucun contact nouveau n'était établi avec d'autres pays du groupe Schengen, à l'exception de la Belgique.

S'agissant de l'allocation d'une bande de fréquences commune aux services de sécurité des États du groupe Schengen, **M. Bruno Evenas** a indiqué à **MM. Xavier de Villepin, rapporteur** et **Paul Masson, président,** que l'inexistence, à ce jour, de telles fréquences communes pour les services de police ainsi que leur caractère très coûteux pèseraient sur un aboutissement prochain de cette question.

Un groupe de travail spécifique a été créé dans le cadre de la conférence européenne des postes et télécommunications (C.E.P.T.) afin de procéder à un inventaire des besoins des services.

Répondant à M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur l'équipement des services de police en matériels de communication compatibles, **M. Bruno Evenas** a décrit la méthode qui avait été retenue afin d'aboutir à un document unique et normatif sur l'architecture de tels réseaux de communication. Il a indiqué qu'une pareille procédure n'aboutirait concrètement à une harmonisation complète qu'à long terme.

Répondant à M. Paul Masson, président, qui l'interrogeait sur l'adaptabilité du modèle Schengen au modèle communautaire, **M. Bruno Evenas** a fait valoir l'aspect européen de la réflexion engagée sur la normalisation, comme de celle concernant les bandes communes.

Evoquant ensuite la coordination entre les services français pour l'application de la convention de Schengen, **M. Michel Mikkelsen** a indiqué à la commission que la police nationale tiendrait une place centrale dans la mise en cohérence des services, étant en particulier en charge du système d'information Schengen (S.I.S.).

A M. Paul Masson, président, **M. Michel Mikkelsen** a indiqué qu'une décision interministérielle interviendrait sans doute pour officialiser ce rôle de coordination reconnu à la police nationale.

**Le contrôleur** a ensuite résumé, pour la commission, le bilan des différents groupes T.R.E.V.I. (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale).

Evoquant plus particulièrement T.R.E.V.I. 92, créé en 1988 dans la perspective de l'application de l'acte unique, **M. Michel Mikkelsen** a décrit le plan d'action adopté par ce groupe, destiné à lutter contre le terrorisme et la grande délinquance. Une procédure d'harmonisation entre ce plan d'action T.R.E.V.I. 92 et les dispositifs Schengen est actuellement en cours. Dans ce contexte, un projet de S.I.S. à douze (dénommé "système européen d'information") est à l'étude.

Après que M. Michel Mikkelsen ait évoqué avec M. Xavier de Villepin, rapporteur, la candidature de la Grèce au groupe Schengen, le contrôleur a décrit le projet Europol proposé récemment par le chancelier Kohl, notamment devant le dernier Conseil européen de Luxembourg de juin 1991, qui en a accepté le principe. Ce projet consiste, au départ, à créer une instance de coopération policière communautaire, dans le cadre d'Interpol.

M. Michel Mikkelsen a fait observer que le projet d'une unité européenne de lutte contre les stupéfiants, évoqué dans le groupe T.R.E.V.I. 92, pourrait constituer l'embryon d'un Europol. A terme, ce projet pourrait entraîner des modifications des législations nationales s'il devait notamment comporter une habilitation internationale et opérationnelle des personnels de police.

M. Michel Mikkelsen a reconnu avec M. Xavier de Villepin, rapporteur, l'opportunité d'une telle structure pour la surveillance conjointe dans les zones frontalières de l'espace Schengen. Il a précisé que la perspective de mise en place de brigades mixtes figure d'ailleurs parmi les propositions adoptées par le groupe T.R.E.V.I. 92 à l'attention des ministres compétents.

En réponse à M. Paul Masson, président, M. Michel Mikkelsen a précisé que, s'agissant des frontières de l'Espace Schengen, le groupe ad hoc immigration, lié à la Commission des communautés européennes, qui a élaboré un texte commun sur le franchissement des frontières extérieures propose un renforcement substantiel des contrôles à ces frontières.

A l'issue de l'audition, M. Bernard Laurent a tenu à saluer la diligence des mesures prises par les services relevant du contrôleur général.

Présidence de M. Bernard Laurent. La commission de contrôle a ensuite procédé à l'audition de M. Eric Jooss, ingénieur de la Direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'intérieur, et de M. Pierre

**Claudon**, Chef de projet de l'application nationale du S.I.S. à cette même direction.

**M. Eric Jooss** a tout d'abord rappelé que la Direction des transmissions et de l'informatique avait pour seule fonction au sein du ministère de l'intérieur de procéder aux réalisations informatiques commandées par la Direction des applications, à laquelle incombe à titre exclusif la conception des systèmes. Dans ces conditions, il a fait savoir qu'il ne serait pas en mesure de répondre à d'éventuelles questions qui porteraient sur la conception de fond du S.I.S. (Système d'information Schengen), mais limiterait son intervention aux spécifications techniques et informatiques à l'élaboration desquelles sa direction participe.

Dans ce cadre, **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, a souhaité obtenir un certain nombre de renseignements relatifs à l'élaboration du S.I.S. (parties nationales et système central), et aux interfaces d'accès et de connexion entre les parties nationales des différents Etats signataires.

En ce qui concerne la société réalisatrice du système central du S.I.S., **M. Eric Jooss** a indiqué qu'un appel d'offres était actuellement en cours, et serait clos en décembre 1991. Le délai estimatif de réalisation de la partie centrale est fixé à quinze mois à compter de la notification du marché ; d'ici là, les parties nationales du S.I.S. devront avoir fait l'objet des mêmes procédures d'élaboration, à la charge de chaque Etat signataire.

Des études préalables approfondies ont été menées à partir de 1988 d'une part sur la faisabilité générale du S.I.S., d'autre part sur l'architecture et les spécifications externes du système central et de ses développements en applications nationales.

Appelé à préciser ce point par le rapporteur, **M. Eric Jooss** a relaté les différentes étapes techniques de cette étude de faisabilité, essentiellement axée sur une «stratégie de tests», en vue de réduire dans toute la mesure

du possible la phase expérimentale et de lancement du S.I.S. lors de l'entrée en vigueur de la Convention.

En ce qui concerne le dispositif de connexion du système central aux systèmes nationaux du S.I.S., **M. Eric Jooss** a indiqué qu'avait été retenu le Protocole de communication X 400, c'est-à-dire un standard communicatif européen axé sur la fonctionnalité «messageries». Le choix de ce standard permettra d'imposer une norme uniforme à tous les intervenants et prestataires du S.I.S., qu'il s'agisse des sociétés d'ingénierie informatique ou des fournisseurs de matériels dans les différents Etats signataires.

Le choix du Protocole X 400 a lui-même été effectué sur la base d'une étude confiée à une société spécialisée, à l'issue de laquelle a été défini un cahier des charges commun : l'accès communicationnel entre les parties nationales du S.I.S. et le système central s'opérera par «procédé asynchrone», c'est-à-dire par un système de «boîtes aux lettres électroniques» autorisant la mise à jour réciproque des signalements dans un délai de quelques minutes. L'étude préalable, le cahier des charges et les différentes spécifications techniques déjà retenues ont par ailleurs fait l'objet d'un audit approfondi par une société hollandaise en janvier-février 1991.

En réponse à une nouvelle question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, **M. Pierre Claudon** a indiqué que la partie nationale française du S.I.S. serait alimentée par les signalements extraits du fichier des personnes recherchées et du fichier des véhicules volés ; en revanche, aucune connexion n'est prévue entre le S.I.S. et le fichier des Renseignements généraux.

**M. Eric Jooss** a ensuite déclaré qu'il n'était pas en mesure de répondre à plusieurs questions du rapporteur concernant :

- les modalités d'accès des fonctionnaires des services de sécurité aux informations contenues dans le S.I.S. ;

- la liste des administrations nationales ayant accès au S.I.S. ;

- la «réserve d'exécution de la conduite à tenir attachée à un signalement», ou la réserve sur ce signalement lui-même, telle qu'elle figure à l'article 94 § 4 de la Convention de Schengen.

**M. Eric Jooss** a précisé qu'il ignorait l'origine et la portée exacte de cette dernière réserve, mais a ajouté qu'à sa connaissance, elle avait déjà donné lieu à des prescriptions techniques lors de sa propre entrée en fonction au mois de septembre 1989.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur, et M. Bernard Laurent, président,** ont vivement insisté pour que **M. Eric Jooss** transmette à la direction compétente du ministère de l'intérieur le texte de ces questions. **M. Eric Jooss** a indiqué qu'il les ferait parvenir aussitôt à la Direction des applications, qui y fournirait probablement une réponse écrite. Acte lui en a été donné.

A l'issue, **M. Xavier de Villepin, rapporteur,** a interrogé **M. Eric Jooss** sur l'attitude générale dont font preuve les autres Etats signataires à l'égard du S.I.S., ainsi que sur leurs facultés réelles de faire face aux prescriptions techniques de la Convention.

**M. Eric Jooss** a tout d'abord observé l'avancement très satisfaisant des travaux en R.F.A. en notant d'ailleurs que la structure fédérale de cet Etat facilitait beaucoup la définition de l'architecture informatique correspondante : en effet, il existe un système informatique fédéral à Wiesbaden géré par le Bundeskriminalamt, lequel intervient à l'égard des Länder dans des conditions analogues à celles de la partie centrale du S.I.S. par rapport aux parties nationales. Il a par ailleurs souligné l'attitude très active des Espagnols et des Italiens, observation faite que l'Italie s'était déjà équipée d'outils informatiques très performants pour lutter contre le terrorisme auquel elle a été confrontée il y a quelques années. **M. Eric Jooss** a enfin émis quelques doutes sur

l'aptitude du Portugal à procéder dans les délais requis à toutes les études et réalisations techniques nécessaires, du fait d'une très sensible sous-informatisation de ses services de police.

**M. Bernard Laurent, président, a remercié ses interlocuteurs pour la précision de leurs réponses, et leur a rappelé que la commission de contrôle attachait une très grande importance aux réponses écrites qu'elle attendait de la Direction des applications du ministère de l'intérieur.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

**Mercredi 13 novembre 1991 - Présidence de M. Bernard Barbier, président.** La délégation a examiné en premier lieu le **rapport d'information de M. Jean-Jacques Robert, sur les instruments de politique économique restant à la disposition des Etats membres de la Communauté dans le cadre de l'Union économique et monétaire.**

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur,** a tout d'abord précisé qu'il se situait dans une hypothèse d'union monétaire achevée, les aspects relatifs aux négociations et à la transition vers l'union monétaire relevant plutôt de la compétence de la délégation pour les Communautés européennes. Dans ce cadre, il a évoqué les conséquences pour la politique monétaire des Etats membres de l'instauration d'une monnaie unique, gérée par une Banque Centrale Européenne. Il s'est ainsi demandé si l'union monétaire ne permettrait pas aux Etats européens de participer à la définition d'une politique monétaire commune, alors qu'à l'inverse, celle-ci est aujourd'hui largement tributaire de la politique monétaire allemande.

Il a également évoqué la possibilité d'une baisse des taux d'intérêt en Europe ainsi que l'allègement de la contrainte de balance des paiements pour les Etats membres qui pourraient résulter d'une union monétaire.

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur,** a cependant rappelé que celle-ci entraînerait la disparition pour les Etats de la possibilité de faire varier leur taux de change, et ainsi leur compétitivité. Il a également insisté sur la

nécessité d'une coopération entre une Banque Centrale Européenne, théoriquement indépendante du pouvoir politique, et le Conseil des ministres, responsable de la politique de change de la Communauté.

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, s'est ensuite interrogé sur les conséquences de l'union monétaire pour la politique budgétaire des Etats membres. Il apparaît à cet égard qu'un déficit budgétaire et un endettement public excessifs dans un Etat pourraient nuire à la cohérence d'ensemble de l'union monétaire. Des mécanismes incitatifs ou contraignants apparaissent ainsi inévitables afin d'assurer la coordination des politiques budgétaires. Par ailleurs, les disparités de revenus entre Etats de la Communauté pourraient conduire à imaginer, au niveau communautaire, des mécanismes de péréquation budgétaire à l'instar de ceux qui existent déjà au sein des Etats. Faute de quoi, les coûts de l'union pourraient s'avérer, pour certains pays, supérieurs à ses avantages. Le rapporteur a toutefois exprimé le souhait que ces financements ne s'inspirent pas des méthodes actuelles de financement des fonds structurels. Celles-ci conduisent en effet à un gonflement des budgets communautaires pour un effet redistributif réduit.

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a enfin estimé que l'Union économique et monétaire, en raison des contraintes qu'elle induit sur la politique économique des Etats membres, devait être largement subordonnée à l'avancement de l'union politique de l'Europe.

La délégation a alors approuvé le rapport d'information élaboré par **M. Jean-Jacques Robert**.

La délégation a ensuite examiné le rapport d'information de **M. Bernard Barbier** sur les résultats de projection macroéconomiques.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification n'était plus appliquée par le Gouvernement mais que la délégation entendait poursuivre sa mission en

informant le Sénat sur des sujets en rapport avec la notion de planification et en lui fournissant des éléments de réflexion sur le moyen terme.

Dans la suite de son exposé, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a commenté les résultats d'une projection de l'économie française à l'horizon 1996 réalisée à l'aide du modèle AMADEUS de l'INSEE. Globalement, la croissance de l'économie française suivrait le profil d'évolution de l'économie mondiale : ralentissement en début de période, puis reprise relative à partir de 1993. Toutefois, notre taux de croissance resterait inférieur à 3 % par an, ce qui ne suffirait pas à faire baisser le chômage. Par ailleurs, le différentiel d'inflation, favorable à la France par rapport à l'Allemagne, se maintiendrait tout au long de la projection.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a également insisté sur le niveau élevé des taux d'intérêt, qui limite aujourd'hui la croissance de l'économie mondiale.

Evoquant ensuite les résultats d'une étude réalisée à partir du modèle multinational MIMOSA, il a souligné l'impact économique de l'unification allemande, qui se traduirait pour l'économie française par un supplément de croissance de 0,6 point en 1991, soit quasiment la moitié du taux de croissance attendu pour cette année.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a enfin donné les principales conclusions tirées des travaux de projection à moyen terme des finances publiques annexés à son rapport :

- au total, les besoins du régime général de sécurité sociale aboutiraient à faire passer de 1,1 % à 2,7 % la contribution sociale généralisée d'ici 1996, et cela même dans une hypothèse prudente de simple indexation des pensions sur les prix ;

- les perspectives des finances de l'Etat posent moins de problèmes. Le déficit budgétaire se réduirait, toutefois, de manière insuffisante pour contenir l'augmentation de la

dette publique et des charges d'intérêt en pourcentage du P.I.B.

**La délégation a approuvé le rapport d'information** présenté par son président.

**M. Henri Revol** a présenté des observations sur les perspectives d'évolution du chômage.

**M. Pierre Louvot**, après avoir rappelé que les dépenses sociales représentaient aujourd'hui 30 % du produit intérieur brut, s'est inquiété des perspectives d'augmentation des charges des régimes sociaux. Il a ainsi souhaité que le Gouvernement fasse preuve d'un souci de transparence dans la présentation des perspectives financières de ces organismes.

Enfin, **M. Bernard Barbier, président**, a appelé l'attention des membres de la délégation sur l'intérêt du document "Synthèse des prévisions conjoncturelles et des projets de budget pour 1992 publiés dans les différents pays européens", préparé par le groupe de travail "Etudes macroéconomiques" du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 18 au 23 NOVEMBRE 1991**

---

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 20 novembre 1991**

*à 10 heures*

Salle n° 261

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1992 de :

- M. Adrien Gouteyron sur la communication,
- M. Jean Delaneau sur les relations culturelles scientifiques et techniques,
- M. Jacques Habert sur la francophonie.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2248 (AN) modifiant la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation et visant à permettre la représentation des élèves des lycées au conseil supérieur de l'éducation (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 19 novembre 1991**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Louis de Catuelan sur le budget de la marine marchande.

**Mercredi 20 novembre 1991**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Pluchet sur le budget de l'agriculture.
- Examen du rapport pour avis de M. Maurice Arreckx sur le budget de l'aménagement rural.
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-François Legrand sur le budget des ports maritimes.

**Jeudi 21 novembre 1991**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Minetti sur le budget de la consommation et de la concurrence.

- Examen du rapport pour avis de M. Georges Berchet sur le budget des transports terrestres.
- Examen du rapport pour avis de M. Marcel Daunay sur le budget du commerce extérieur.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 20 novembre 1991**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Examen du projet de loi de finances pour 1992 :
  - rapport pour avis de M. Claude Mont sur les affaires étrangères,
  - rapport pour avis de M. Paul Alduy sur les relations culturelles extérieures.
  
- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale (sous réserve de leur adoption et de leur transmission) :
  - n° 2249 A.N. ( 9e législature), autorisant la ratification de l'accord en matière de brevets communautaires, ensemble la convention relative au brevet européen pour le marché commun (convention sur le brevet communautaire) et un règlement d'exécution, le protocole sur le règlement des litiges en matière de contrefaçon et de validité des brevets communautaires (protocole sur les litiges), le protocole sur les privilèges et immunités de la cour d'appel

commune, le protocole sur le statut de la cour d'appel commune, ainsi que la ratification du protocole relatif à une éventuelle modification des conditions d'entrée en vigueur de l'accord en matière de brevets communautaires.

- n° 2294 A.N. (9e législature), autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Maurice relative à l'assistance administrative mutuelle internationale en vue de prévenir, rechercher et réprimer les infractions douanières.

- n° 2298 A.N. (9e législature), autorisant l'approbation d'un amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

- n° 2305 A.N. (9e législature) autorisant l'approbation d'un protocole complémentaire entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du Grand-Duché de Luxembourg concernant la constitution d'une Commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution, signé à Paris le 20 décembre 1961, et au protocole entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République française concernant la constitution d'une Commission internationale pour la protection de la Sarre contre la pollution, signé à Paris le 20 décembre 1961, relatif à la création d'un secrétariat commun signé à Bruxelles le 22 mars 1990.

## **Commission des Affaires sociales**

**Lundi 18 novembre 1991**

*à 15 heures*

**Salle n° 213**

**- Examen d'éventuels amendements aux conclusions de la commission :**

. sur la proposition de loi n° 379 (1991-1992) de M. Marcel Rudloff, tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie (Rapporteur : M. Guy Robert)

. sur la proposition de loi n° 72 (1991-1992) de MM. Claude Prouvoyeur, Guy Robert, Paul Souffrin, Jean-Pierre Fourcade et plusieurs de leurs collègues, tendant à accorder le bénéfice d'une retraite anticipée aux anciens combattants d'Afrique du Nord (Rapporteur : M. Jean-Pierre Fourcade).

**- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 59 (1991-1992) de M. Jean Arthuis, tendant à créer une commission d'enquête sur la gestion, l'organisation et la réforme à conduire des services organismes et administrations, chargés à un titre ou à un autre d'organiser et de gérer la collecte de produits sanguins utilisés à des fins médicales.**

**- Communication de M. le Président sur le contrôle de l'application des lois.**

**Mardi 19 novembre 1991**

*à 9 heures 30*

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget du travail).
- Examen du rapport pour avis de M. Jean Madelain sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget de la formation professionnelle).
- Présentation par M. Jean-Pierre Fourcade, président, de son intervention dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1992.

**Mercredi 20 novembre 1991**

*à 10 heures*

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Boyer sur le projet de loi de finances pour 1992 (crédits du budget de la santé).
- Nomination d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 78 (1991-1992), de M. Claude Huriet, tendant à l'indemnisation de certains dommages liés à la perfusion de produits sanguins.

**Commission des Finances, du contrôle budgétaire et  
des comptes économiques de la Nation**

**Mardi 19 novembre 1991**

*à 9 heures 30*

Salle de la commission

**EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 1992**

- Examen définitif du projet de loi de finances pour 1992 à l'issue de la première lecture par l'Assemblée nationale : M. Roger Chinaud, rapporteur général.
- Communication de M. le Président sur le contrôle de l'application des lois.

**Mercredi 20 novembre 1991**

Salle de la commission

**EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES  
POUR 1992**

Examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1992.: M. Roger Chinaud, rapporteur général.

**Commission des lois constitutionnelles, de  
législation, du suffrage universel, du règlement et  
d'administration générale**

**Mardi 19 novembre 1991**

*à 10 heures*

Salle n° 207

Audition de M. Louis Le Pensec, ministre des  
Départements et Territoires d'outre-mer sur les crédits de  
son ministère pour 1992.

**Mercredi 20 novembre 1991**

Salle n° 207

*à 10 heures :*

- Examen de l'avis de M. Louis Virapoullé sur les crédits  
des Départements d'outre-mer pour 1992.

- Examen de l'avis de M. Jean-Marie Girault sur les crédits  
des Territoires d'outre-mer pour 1992.

*à 18 heures :*

- Audition de M. Henri Nallet, Garde des Sceaux, ministre  
de la Justice, et de M. Michel Sapin, ministre délégué à la  
Justice, sur les crédits du ministère de la Justice pour  
1992.

- Examen pour avis des crédits du ministère de la Justice  
pour 1992 :

- Services généraux (rapporteur pour avis : M. Germain Authié).

**Jeudi 21 novembre 1991**

*à 9 heures*

Salle n° 207

- Audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur et de M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur les crédits du ministère de l'intérieur pour 1992.

- Suite de l'examen pour avis des crédits du ministère de la Justice pour 1992 :

- Administration pénitentiaire (rapporteur pour avis : M. Jacques Thyraud) ;

- Protection judiciaire de la jeunesse (rapporteur pour avis : M. Michel Rufin).

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- proposition de loi n° 41 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à la juste réparation des préjudices subis par les victimes de mesures arbitraires ou de violences en raison de leur action ou de leurs opinions anticolonialistes ;

- proposition de loi n° 42 (1991-1992) de M. Robert Pagès, tendant à reconnaître officiellement le caractère de journée nationale du souvenir et du recueillement à la journée du 19 mars, date anniversaire du cessez-le-feu survenu en Algérie en 1962.

- proposition de loi n° 70 (1991-1992) de M. Louis Souvet, tendant à sanctionner les personnes

recherchées ne prévenant pas les équipes de secours lorsque ces dernières deviennent inutiles.

- proposition de résolution n° 79 (1991-1992) de MM. Charles Pasqua, Daniel Hoeffel, Marcel Lucotte et Ernest Cartigny, tendant à rendre le Règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires ainsi qu'à modifier certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat.

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n° 59 (1991-1992) de M. Jean Arthuis, tendant à créer une commission d'enquête sur la gestion, l'organisation et la réforme à conduire des services, organismes et administrations, chargés à un titre ou à un autre d'organiser et de gérer la collecte de produits sanguins utilisés à des fins médicales.

## **Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

**Jeudi 21 novembre 1991**

*à 10 heures*

Salle n° 213

- Examen du projet d'avis présenté par M. Michel Caldagues sur la proposition de treizième directive du droit des sociétés concernant les offres publiques d'acquisition (OPA).

- Examen des conclusions relatives au système communautaire de "labels écologiques" sur le rapport de M. Xavier de Villepin.