

# SÉNAT

---

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1992-1993

---

Service des Commissions

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
 <b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Audition de M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de l'espace .....	485
• <i>Justice - Procédure pénale (Pjl n° 3)</i>	
- Communication du président .....	493
 <b>Affaires économiques et plan</b>	
• <i>Tourisme - Répartition des compétences (Ppl n° 432)</i>	
- Examen des amendements .....	495
• <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Audition de M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural .....	496
- Communication du président .....	505
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'aménagement du territoire .....	506
- Examen du rapport pour avis sur le budget des postes et télécommunications .....	510
- Examen du rapport pour avis sur le budget des territoires d'outre-mer .....	522
- Examen du rapport pour avis sur le budget du Plan .....	524
• <i>Agriculture - C.E.E. et GATT</i>	
- Audition de M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural .....	496
• <i>Energie - Réforme du régime pétrolier (Pjl n° 517)</i>	
- Examen des amendements .....	520

● <i>Energie - Addition de 5 % de carburant d'origine agricole aux carburants Pétroliers (Pjl n° 509)</i>	
- Examen des amendements .....	517
● <i>Environnement - Assujettissement des carrières aux dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et la création d'une commission départementale des carrières (Ppl n° 480)</i>	
- Examen des amendements .....	515-524

### **Affaires étrangères, défense et forces armées**

● <i>Audition de M. Pierre Joze, ministre de la défense, et de M. Jacques Mellick, secrétaire d'Etat à la défense</i> .	536
● <i>Audition de M. Jean-Pierre Dintilhac, directeur général de la gendarmerie nationale</i> .....	533
● <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs à la marine .....	529
- Examen du rapport pour avis sur les crédits relatifs à l'armée de l'air .....	531
● <i>Mission d'information à l'étranger</i>	
- Prévisions .....	533

### **Affaires sociales**

● <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer .....	541
- Audition de M. Jean-Louis Bianco, ministre de l'équipement, du logement et des transports ....	548
- Examen du rapport pour avis sur le budget des départements et territoires d'outre-mer (aspects sociaux) .....	553
- Examen du rapport pour avis sur le budget de l'urbanisme et du logement social (logement social) .	559
● <i>Santé - Pharmacie et médicament (Pjl n° 470)</i>	
- Examen des amendements .....	552
● <i>Travail - Développement du travail à temps partiel et assurance chômage (Pjl n° 514)</i>	
- Examen des amendements .....	552

**Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation**

● <i>Projet de loi de finances pour 1993</i>	
- Audition de M. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration et de M. Bernard Kouchner, ministre de la santé et de l'action humanitaire .....	565
- Audition de M. Pierre Joze, ministre de la défense .	592
- Audition de M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique et de M. Jean-Pierre Sueur secrétaire d'Etat aux collectivités locales .....	604
- Services financiers :	
. Commerce extérieur .....	570
- Equipement, logement et transports :	
II - Transports : 4. transports aériens .....	573
III - Météorologie .....	573
- Budget annexe de l'aviation civile .....	573
- Equipement, logement et transports :	
IV - Mer	
. Marine marchande .....	576
. Ports maritimes .....	580
- Education nationale et culture :	
I - Education nationale	
2. Enseignement supérieur .....	582
- Fonction publique et réforme administrative .....	586
- Services du Premier ministre :	
II - Secrétariat général de la défense nationale	588
- Environnement .....	590
- Défense :	
. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 42 .....	597
. Dépenses ordinaires et article 41 .....	600
- Tourisme .....	601
- Affaires européennes et article 36 .....	613
- Communication audiovisuelle et article 63 et ligne 46 de l'état E annexé à l'article 49 .....	617
- Presse .....	620
● <i>Groupe de travail - Dette publique en France</i>	
- Création .....	604

**Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel,  
règlement et administration générale**

- *Justice - Réforme de la procédure pénale (Pjl n° 3)*
- Audition de M. Emile Perez, secrétaire général  
du syndicat des commissaires de police  
et des hauts fonctionnaires de la police nationale ... 623
- Examen du rapport ..... 628-642
- *Organisme extra-parlementaire - Commission  
nationale de l'informatique et des libertés*
- Désignation d'un candidat pour représenter  
le Sénat ..... 628

**Commission mixte paritaire**

- Services déconcentrés du ministère de l'équipement 649

**Mission commune d'information chargée d'examiner  
la mise en place et le fonctionnement de la  
convention d'application de l'accord de schengen  
du 14 juin 1985**

- *Constitution du Bureau* ..... 659
- *Programme de travail* ..... 660

**Programme de travail des commissions, missions  
communes d'information et délégations  
pour la semaine du 9 au 14 novembre 1992 ..... 663**

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 3 novembre 1992- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a entendu **M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de l'espace, sur le projet de budget de la recherche pour 1993.**

Le ministre a tout d'abord indiqué que le projet de budget civil de recherche et de développement (B.C.R.D.), qui regroupait l'ensemble des crédits affectés à la recherche civile, atteindrait 53,7 milliards de francs en 1993, en progression de 5,25 % par rapport à l'année 1992, accroissement qui témoigne de l'ampleur et de la régularité de l'effort en faveur de la recherche.

Le ministre a ensuite précisé que l'effort de recherche s'ordonnait autour de trois objectifs essentiels : un soutien continu à la recherche publique (+ 5 %), un encouragement maintenu à la recherche industrielle (+ 5,6 %) et la poursuite du programme spatial (+ 7,5 %).

En ce qui concerne la recherche publique, il a souligné que les dotations accordées à chacun des organismes de recherche traduisaient la volonté d'améliorer les moyens de fonctionnement alloués à chaque chercheur. Le ministre a indiqué que la modulation du soutien accordé à chaque établissement public prenait en compte les priorités affichées par le ministère de la recherche en faveur notamment de l'institut national de recherche en informatique et en automatique (I.N.R.I.A.), dont les crédits progressent de 7,5 %, et du commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.), dont la dotation recommence à croître en 1993. Les recrutements de chercheurs

permettront, compte tenu des départs en mobilité et en retraite, d'assurer un renouvellement de 4 % des effectifs. L'expérience engagée depuis deux ans avec la création de 250 postes d'accueil d'enseignants-chercheurs au ministère de l'éducation nationale sera confortée en 1993 par la création de 70 emplois supplémentaires. Enfin, le plan de revalorisation des carrières et de transformation d'emplois arrêté en 1989 parviendra à son terme en 1993 ; il a été décidé, lors de l'examen du budget de la recherche à l'Assemblée nationale, de compléter ce dispositif par la transformation supplémentaire de 77 emplois de maîtres de recherche en directeurs de recherche au centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.) et de 22 emplois correspondants à l'institut national de la santé et de la recherche médicale (I.N.S.E.R.M.).

En ce qui concerne les grands programmes technologiques, le projet de loi de finances pour 1993 marque la reprise de la croissance des dotations accordées à la recherche atomique. Une réflexion a été demandée au commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) sur ses objectifs et son organisation. Sans remettre en cause les succès remportés par cet établissement, tant dans le domaine civil que dans le domaine militaire, il s'agit de le mettre en garde contre une diversification à outrance de ses activités qui pourrait l'amener à exercer ses compétences dans des domaines déjà couverts par d'autres organismes de recherche.

Les ministres des pays participant à l'agence spatiale européenne doivent se retrouver, à Grenade, au début de la semaine prochaine. Il n'existe pas de points de divergence entre les différents partenaires de cette agence, pour environ 80 % du volume des programmes en cours de réalisation, et notamment en ce qui concerne la poursuite des recherches sur les lanceurs, Ariane 5, l'observation de la très haute atmosphère ou l'observation systématique et opérationnelle de la terre. L'agence spatiale devrait proposer, à cette occasion, l'adoption de deux nouveaux programmes : le programme «ENVIE SAT», programme

de satellite polaire, et le programme «MET OP», programme de météorologie opérationnelle. En revanche, le programme de satellite visitable sera vraisemblablement repoussé d'au moins cinq ans à l'initiative de l'Allemagne ; la participation de l'agence à la station spatiale américaine devrait être également repoussée dans le temps, compte tenu des échéanciers américains. Si la France peut envisager un étalement du calendrier de réalisation d'Hermès, ou accepter des modifications éventuelles pour tenir compte des évolutions géopolitiques et des nouvelles possibilités de coopération internationale qui en résultent, elle ne pourra accepter la remise en cause de ce programme.

Un effort particulier est enfin accompli en faveur de la formation des jeunes chercheurs, à laquelle seront consacrés 1,7 milliard de francs en 1993. Les allocations de recherche, dont le nombre de bénéficiaires a doublé entre 1988 et 1993, seront portées à 3.800 ; la durée des bourses a été progressivement portée de deux à trois ans pour 90 % des allocataires.

Le ministre a conclu son exposé en soulignant que si les incitations à la recherche industrielle avaient incontestablement produit des effets, puisque l'Etat et les entreprises financent désormais la recherche à parts égales, l'investissement recherche des entreprises françaises restait inférieur à celui des entreprises japonaises, allemandes ou britanniques. Il a souligné que la situation des Etats-Unis devait être considérée à part, puisque les crédits militaires, qui représentaient 65 % de l'effort consenti par l'Etat fédéral dans le domaine de la recherche, constituaient en fait un soutien indirect à la recherche industrielle.

Un débat a suivi.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis des crédits de la recherche scientifique et technique, s'est tout d'abord félicité du renforcement de la crédibilité internationale du système de recherche français, de**

l'augmentation des moyens de recherche dont bénéficiaient les chercheurs des organismes publics, ainsi que de la création de l'observatoire des sciences et des techniques et du comité national d'évaluation de la recherche, qui contribuent à éclairer les choix des différents opérateurs et il a souhaité que les évaluations réalisées par le comité national d'évaluation de la recherche soient régulièrement transmises au Parlement. Il a en revanche regretté le retard persistant du développement technologique en France, ainsi que l'insuffisante mobilité des chercheurs, en soulignant que l'absence d'harmonisation des régimes de retraites des chercheurs constituait toujours un obstacle à cette mobilité. Puis il a attiré l'attention du ministre sur l'opportunité d'un renforcement de la coopération franco-russe en matière de robotique spatiale et de médecine en milieux extrêmes.

Le rapporteur pour avis a demandé au ministre de lui préciser si l'administration disposait de moyens d'orientation sur la localisation des centres de recherche privés et s'est interrogé sur l'opportunité de l'institution d'une taxe spécifique perçue sur les laboratoires privés installés en région parisienne, destinée à lutter contre une excessive centralisation de la recherche. Il a souhaité connaître l'échéancier de réalisation des décisions de délocalisation des laboratoires publics de recherche arrêtées par le comité interministériel sur l'aménagement du territoire en janvier 1992, et a relevé que l'on pouvait aller encore plus loin dans la décentralisation de la recherche en s'appuyant davantage sur les moyens modernes de télécommunication, qui autorisent le télétravail, et en renonçant à l'organisation systématique des réunions de direction à Paris. Il a souhaité que la volonté des collectivités territoriales soient davantage prise en considération dans la rédaction des futurs contrats de plan Etat-région.

Il a enfin interrogé le ministre sur la diffusion de la culture scientifique et technique, et sur l'état des

recherches relatives au véhicule électrique, puis a souligné l'insuffisance des recherches en sciences humaines destinées à apprécier les conséquences de l'effet de serre sur la migration de populations.

**M. André Vézinhet**, estimant que la délocalisation des activités de recherche devrait constituer une priorité du XI<sup>e</sup> plan, a souhaité que l'Etat indique clairement ses intentions en matière de localisation des laboratoires publics de recherche dans les contrats de plan Etat-région, afin que les collectivités territoriales, qui sont prêtes à consacrer des crédits importants à la réalisation de cet objectif, puissent s'y préparer. Il s'est ensuite inquiété de la disparition de la ligne budgétaire relative au complexe Agropolis implanté à Montpellier.

**Mme Danielle Bidard-Reydet**, après s'être félicitée que pour la deuxième année consécutive un scientifique français soit honoré par l'attribution d'un prix Nobel, a souligné que l'effort budgétaire en faveur de la recherche devait être continu et en augmentation régulière. Soulignant les conséquences de la délocalisation de la recherche sur la dissociation des équipes de recherche, elle a estimé que cette politique devrait tenir compte, en tout état de cause, des inégalités de la répartition du dispositif de recherche en région parisienne, dont le nord et l'est apparaissaient particulièrement défavorisés. Elle a craint que la «course aux contrats» à laquelle se livrent certains établissements de recherche ne s'exerce au détriment de la recherche publique.

En ce qui concerne l'emploi scientifique, elle a approuvé les transformations de postes intervenues dans les établissements publics, qui contribuent à améliorer le développement des carrières scientifiques, souligné la nécessité de préserver l'équilibre entre les recrutements de chercheurs d'une part et ceux de personnels ingénieurs, techniciens et administratifs d'autre part et regretté que les titulaires d'un doctorat scientifique se voient le plus souvent proposer des contrats de travail à durée déterminée lors de leur arrivée sur le marché du travail.

Enfin, en ce qui concerne la réalisation du programme Hermès, elle a souhaité obtenir des précisions sur la position allemande.

**M. Adrien Gouteyron** s'est inquiété des risques de cloisonnement que pouvait engendrer l'organisation de la recherche publique et a demandé si l'établissement de réseaux de relations entre les chercheurs permettrait d'éviter la déperdition des compétences. Il s'est interrogé sur la vocation et les moyens de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à faire de la recherche.

**M. Ivan Renar** a interrogé le ministre sur les futurs contrats de plan Etat-régions et a attiré son attention sur les handicaps persistants de la région Nord-Pas-de-Calais, en termes notamment d'effectifs de chercheurs. Il a souhaité connaître les efforts réalisés pour favoriser la diffusion de la culture scientifique et technique à la télévision.

**Le président Maurice Schumann** a interrogé le ministre sur la progression des crédits de paiement dans le projet de budget de la recherche, sur les progrès réalisés par le commissariat à l'énergie atomique dans la maîtrise de l'énergie de fusion, ainsi que sur les retombées civiles des recherches effectuées par la direction des applications militaires de cet organisme. Il a regretté qu'aucun progrès tangible ne soit encore perceptible dans le domaine du véhicule électrique.

En réponse à ces questions, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- le taux de progression des crédits de paiement est supérieur à celui des autorisations de programme dans le projet de budget de la recherche pour 1993 ;

- l'utilisation de la fusion nucléaire comme source d'énergie ne sera vraisemblablement pas possible dans la prochaine décennie : des progrès restent à accomplir dans le domaine de la recherche scientifique pour surmonter les

difficultés fondamentales rencontrées en matière de confinement magnétique ; il faudra encore entreprendre les travaux techniques nécessaires à cette exploitation. La communauté européenne bénéficie cependant, dans ce domaine, d'une avance appréciable sur le Japon, les Etats-Unis et l'ex-Union soviétique ;

- la recherche effectuée dans l'industrie a atteint 100 milliards de francs en 1990, dont 70 % ont été financés par les industriels ;

- les batteries au plomb, qui restent lourdes et coûteuses, même si d'importants progrès ont été accomplis dans le domaine de leur fiabilité, de leur longévité et de leur capacité, constituent encore un lourd handicap pour le développement des voitures électriques ;

- la direction des applications militaires du commissariat à l'énergie atomique contribue au développement de technologies «duales», qui intéressent à la fois les secteurs civil et militaire. Elle dispose par ailleurs d'un mégalaser qui peut être utilisé, sous certaines conditions, pour des applications civiles ;

- l'attention du comité national d'évaluation de la recherche sera attirée sur la nécessité d'assurer une diffusion plus rapide de ses travaux auprès de la représentation nationale ;

- il est nécessaire de revaloriser la recherche technique en France et l'on peut se féliciter à cet égard de l'accent mis par le ministère de l'éducation nationale sur le développement de l'enseignement technique. Il convient cependant de veiller à ce que la recherche appliquée s'effectue en liaison directe avec l'industrie consommatrice, afin d'éviter des développements stériles qui ne trouveraient pas de débouchés commerciaux ;

- la mobilité des personnels de recherche constitue une préoccupation constante du ministère de la recherche. Il convient de noter que cette mobilité s'effectue plus facilement à partir des petits organismes de recherche, tel

l'institut national de recherche en informatique et en automatique (I.N.R.I.A.), qu'à partir des grands organismes. Le centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.) s'oriente cependant vers une déconcentration de la gestion de ses personnels de recherche qui devrait contribuer à accroître la mobilité au sein de cet organisme ;

- M. Pierre Aigrain a été chargé d'étudier les moyens d'encourager la délocalisation des activités de recherche privée et doit prochainement formuler des propositions en ce sens ;

- l'application des mesures de délocalisation des organismes publics de recherche est délicate en raison de la structure pyramidale des organismes de recherche. Elle suppose une large concertation avec les personnels concernés. A la suite de la discussion du budget de la recherche à l'Assemblée nationale, le 2 novembre dernier, il a été décidé de distribuer aux organismes concernés l'enveloppe de 200 millions de francs inscrite initialement sur le fonds national de la recherche et de la technologie pour financer l'application de ces dispositions ;

- un travail de réflexion a été engagé avec les collectivités territoriales en vue de l'élaboration des futurs contrats de plan Etat-région. Il importe que les collectivités territoriales, qui réalisent un effort de plus en plus marqué en faveur de la recherche, prennent conscience de la nécessité d'assurer également le fonctionnement des équipes de recherche, investissement tout aussi coûteux, même s'il est moins visible, que la construction d'équipements scientifiques ;

- le fait que les crédits consacrés à l'Agropolis de Montpellier ne soient pas individualisés dans les documents budgétaires ne signifie pas que les concours consentis par le ministère de la recherche et le ministère de l'agriculture à cette réalisation particulièrement exemplaire ne seront pas maintenus ;

- s'il ne faut pas que la diminution de la subvention budgétaire qui leur est allouée contraigne les laboratoires publics à se muer en « chasseurs de contrats », la signature de contrats de recherche reste un élément positif du point de vue de la notoriété de ces établissements ;

- les bénéficiaires des allocations de recherche sont généralement embauchés pour une durée indéterminée après l'obtention de leur doctorat ; un effort d'information a été entrepris pour éviter qu'un trop grand nombre d'élèves s'orientent vers le choix de disciplines de grande qualité mais dont les débouchés restent limités ;

- l'attitude de l'Allemagne à l'égard du projet Hermès se caractérise par un « enthousiasme mitigé » ;

- la lettre de mission adressée récemment au président du commissariat à l'énergie atomique a attiré son attention sur la nécessité de recentrer les activités de cet établissement autour de la recherche fondamentale ;

- pour lutter contre les risques de cloisonnement entre les organismes publics de recherche, il leur est demandé de se regrouper de façon informelle ou sous la forme de groupements d'intérêt public sur des programmes de recherche spécifiques, tels que le génome humain, la ville, l'environnement ou le SIDA ;

- les crédits de recherche affectés à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie lui permettent, non pas de réaliser elle-même des recherches, mais de conclure des contrats de sous-traitance ;

- peu de progrès ont malheureusement été accomplis dans le domaine de la diffusion de la culture scientifique et technique à la télévision, en dépit de la réunion d'un groupe d'experts destinés à conseiller les chaînes publiques en ce domaine.

**Le président Maurice Schumann a ensuite attiré l'attention des membres de la commission sur les dispositions introduites par l'Assemblée nationale dans le projet de loi n° 3 (1992-1993) portant réforme de la**

**procédure pénale** et regroupées dans le titre III bis, «du respect de la présomption d'innocence et des garanties de la liberté de l'information». Il a souhaité que les membres de la commission, et en particulier le rapporteur pour avis du budget de la communication, puissent participer à la discussion de ces dispositions, et exprimer tout l'intérêt que porte la commission à cette «codification» des rapports, souvent difficiles, entre la presse, la justice et les justiciables.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 3 novembre 1992 - Présidence de M. Aubert Garcia, président d'âge.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 432 (1991-1992), modifiée par l'Assemblée nationale, portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.**

A l'article premier A, qui prévoit que le tourisme est un domaine de compétences partagées, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 2 présenté par M. Marc Boeuf et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article premier B, qui précise les compétences de l'Etat dans le domaine du tourisme, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 15 et 16 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article premier, qui prévoit notamment l'établissement d'un schéma d'aménagement touristique départemental, la commission a estimé satisfait l'amendement n° 1 présenté par M. Georges Mouly et a donné un avis défavorable à l'amendement n° 17 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 18 des mêmes auteurs, tendant à introduire un article additionnel après l'article 2.

A l'article 3, relatif à la nature juridique et à la composition du comité départemental du tourisme

(C.D.T.), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 19 des mêmes auteurs.

La commission a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 20 présenté par les mêmes auteurs à l'article 4, qui définit les missions du C.D.T.

A l'article 6, relatif aux offices de tourisme, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 21 des mêmes auteurs.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 22 des mêmes auteurs tendant à introduire un article additionnel après l'article 6.

Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 3 présenté par M. Marc Boeuf et les membres du groupe socialiste et apparentés à l'article 7, qui contient les dispositions spécifiques aux départements d'outre-mer, celui-ci étant satisfait par l'amendement n° 13 de la commission.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural**, sur la mise en oeuvre de la réforme de la **politique agricole commune (PAC)**, le volet des **négociations du general agreement on tariffs and trade (GATT)** et le projet de loi de finances pour 1993.

Après avoir, en propos liminaire, rappelé qu'il avait personnellement souhaité que le ministère de l'agriculture voit ses compétences étendues au développement rural, **M. Jean-Pierre Soisson** a souligné qu'à ses yeux il fallait considérer la politique agricole commune (PAC) comme étant en état de correction permanente. Il a indiqué accepter parfaitement les principes et les modalités principales de la réforme, sur lesquels il ne pouvait être envisagé de revenir, mais qu'en revanche, de nombreux aménagements étaient possibles, la nouvelle PAC n'étant «pas coulée dans le bronze».

Il a ainsi exposé que s'agissant de l'extension de la prime à la vache allaitante aux troupeaux mixtes produisant moins de 120.000 kilogrammes de lait, sans limitation à 10 têtes par troupeau, la Commission avait fait une proposition que, compte tenu de l'opposition de la Grande-Bretagne et du Benelux, le Conseil n'avait pas adoptée. S'agissant du blé dur, il a indiqué avoir obtenu l'accord de M. Ray Mac Sharry pour étendre la prime à la région Midi-Pyrénées, au Centre, à la Drôme et à l'Ardèche. De même, un premier versement de la prime colza devrait avoir lieu à la fin de l'année, au lieu du versement prévu au 1er juillet 1993. La situation particulière des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) devrait également être étudiée. Il a annoncé que le système de gel des terres serait assoupli en faisant passer la rotation de cinq à deux ans, sous réserve de respecter un critère de proximité géographique des terres gelées par rapport à l'exploitation. Il a souhaité enfin que les primes à la jachère, notamment industrielle, soient revalorisées et s'est déclaré opposé à un système de marché des droits à prime.

A M. Marcel Daunay qui attirait son attention sur le cas des exploitations situées sur plusieurs départements, M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural, a indiqué que l'assouplissement de la rotation des jachères, couplée avec une limitation d'éloignement géographique, accepté par la Commission, permettrait de répondre au problème soulevé.

A M. Fernand Tardy qui l'interrogeait sur le zonage retenu dans le Sud-Est, notamment dans les Alpes de Haute-Provence, M. Jean-Pierre Soisson a indiqué que les zones éligibles à la «prime blé dur» devraient être étendues et est convenu que dans certains départements, le zonage pouvait conduire à des niveaux différents de primes.

M. Jean Huchon s'est déclaré en accord avec la nécessité d'apporter des aménagements à la réforme, mais

a souligné le désarroi du monde rural : l'activité agricole devient de plus en plus «bureaucratique» ; les incertitudes sur le niveau des primes et des prix de marché interdisent toute anticipation de la part des producteurs. Il s'est, en outre, inquiété de l'éventualité de voir les grandes régions céréalières se reconverter dans les productions animales hors sol, au risque de déstabiliser les régions traditionnelles de l'Ouest.

**M. Jean-Pierre Soisson** lui a indiqué qu'il s'efforcerait de réduire les délais de versement des primes, estimant que les offices étaient plus à même de procéder aux versements que le centre national pour l'amélioration des structures agricoles (CNASEA).

**M. Michel Souplet** a relevé le découragement actuel de la population agricole, surtout perceptible chez les jeunes. Il a estimé que le gel des terres constituait une véritable «catastrophe psychologique» et qu'il fallait, au plus tôt, ouvrir de nouvelles perspectives en direction des productions non alimentaires. Il a estimé que l'adoption de la proposition de loi sur l'incorporation obligatoire de carburants agricoles dans les produits pétroliers, même si tous les obstacles, notamment communautaires, n'étaient pas levés, constituerait une première réponse de type politique. Il a, par ailleurs, rejoint **M. Jean Huchon** en estimant que les risques de délocalisation des productions étaient réels.

S'agissant des biocarburants, **M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural**, s'est déclaré favorable à l'obligation d'incorporation, sous quelques réserves. Il a notamment indiqué que des études étaient aujourd'hui en cours, qu'il ne fallait pas que cette obligation se traduise par des importations supplémentaires et que plutôt que l'obligation, une incorporation sur une base volontaire aurait sa préférence.

**M. Roger Rigaudière** est intervenu pour souligner qu'il était nécessaire que le régime applicable aux troupeaux mixtes soit connu rapidement, que la

transparence des groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C) soit reconnue et qu'il souhaitait le retour en zone de montagne de 4,75 % de références suspendues en 1987.

**M. Marcel Bony** a formulé la même demande et a souligné qu'il fallait consolider à au moins 150.000 litres de quotas les producteurs de montagne.

**M. Gérard César** s'est félicité de la position adoptée par le nouveau ministre de l'agriculture dans le cadre des négociations du GATT, puis a interrogé **M. Jean-Pierre Soisson** sur l'application en France du volet "reboisement" prévu dans la nouvelle PAC.

**M. Jean Pierre Soisson** a répondu aux intervenants que si la Commission était favorable à l'extension de la prime à la vache allaitante, elle n'avait pris aucun engagement quant à la restitution en zone de montagne des références suspendues. Il a estimé sur ce point qu'il était inenvisageable que des quotas supplémentaires soient accordés à l'Italie sans que cette demande française soit satisfaite.

Après les interventions de **M. Jean François-Poncet, président**, qui a souligné le caractère attractif du volet reboisement prévu par la Communauté pour accompagner la PAC et de **M. Louis Minetti, M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural**, a estimé qu'il fallait un projet global de reboisement pour éviter une « explosion désordonnée » des plantations. **M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que sur le plan national, les perspectives ouvertes par la Communauté n'étaient pas aujourd'hui relayées.

A **MM. Jacques de Menou et Louis Minetti** qui l'interrogeaient sur les risques de délocalisation des productions, sur les pertes de part de marché qui résulteront de la baisse de la Livre et sur la mise en place d'une organisation commune de marché (O.C.M.) pour les légumes, **M. Jean-Pierre Soisson**, après avoir détaillé l'aide récemment apportée au secteur des fruits et

légumes, a répondu qu'il fallait effectivement créer une telle O.C.M. et qu'il s'efforcera de limiter les effets de la dévaluation de la devise britannique, indiquant que certains opérateurs ayant libellé leurs contrats dans cette monnaie étaient aujourd'hui dans une situation difficile.

**M. François Blaizot** est intervenu pour indiquer que, contrairement au ministre, les principes mêmes de la nouvelle PAC ne lui paraissaient pas acceptables. Il a ainsi dénoncé un système reposant sur des prix garantis fixés en deçà des prix de revient, nécessitant une compensation forfaitaire et s'accompagnant d'une logique d'extensification critiquable.

Il a estimé que ces principes conduisaient à dissuader tout développement agricole et douté que la perception de primes déconnectées de la production et la «reconstitution de la forêt mérovingienne» puissent constituer des objectifs satisfaisants pour l'agriculture performante mise en place depuis trente ans. Il a exposé qu'il aurait fallu, au contraire, poursuivre l'effort de productivité tout en ouvrant des perspectives non alimentaires à la production agricole. Il a, sur ce point, regretté que la politique en faveur des biocarburants, menée conjointement dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie par les ministres de l'époque MM. Méhaignerie et Giraud, ait été abandonnée, et, qu'aujourd'hui, les directions départementales de l'agriculture ne reçoivent aucune consigne alors que les collectivités locales le réclament. Il a enfin estimé que pour les pétroliers, l'utilisation de biocarburants serait infiniment préférable à la disparition de l'activité agricole, grande consommatrice de produits pétroliers et d'engrais.

**M. Jean-Pierre Soisson**, ministre de l'agriculture et du développement rural, a répondu à l'intervenant que la mission confiée à M. Raymond Lévy correspondait bien à une volonté de relancer le dossier des biocarburants. Il a estimé que si l'adoption de la proposition de loi sénatoriale allait dans le «bon sens», il fallait se garder de toute action précipitée mais bien au contraire sélectionner

et regrouper les projets, en fonction des investissements nécessaires.

**M. Louis Moinard** a interrogé le ministre sur la situation des agriculteurs performants qui ont investi et voient, avec la réforme de la PAC, leurs perspectives de développement remises en cause. Il s'est inquiété de la situation des agriculteurs en difficulté qui, contrairement aux périodes antérieures, ne peuvent pas «réaliser» leur exploitation et se reconvertir.

Prenant l'exemple de son département, l'Eure, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture**, a indiqué que la réforme de la PAC se traduirait par une diminution du quart du revenu brut d'exploitation et par l'impossibilité, pour un cinquième des exploitations à temps plein, de faire face à leurs échéances. Il a souligné les «effets dévastateurs» d'un système dans lequel l'agriculteur bénéficiera d'une aide compensatoire d'un montant supérieur au revenu dégagé par l'activité de production.

**M. Jean Pourchet** a souhaité la suppression de tout plafond pour la prime à la vache allaitante dans le cas de troupeaux mixtes, la reconnaissance de la race montbéliarde comme espèce à «deux fins» et la prise en compte des troupeaux laitiers dans «l'extensification-agrandissement».

**M. Désiré Debavelaere** a interrogé le ministre sur le «message» qu'il fallait aujourd'hui faire passer aux agriculteurs, alors que toutes les perspectives sont bouchées. Il a dénoncé la politique de jachère mise en place dans la Communauté au moment où les Etats-Unis remettent en culture leurs terres gelées et la timidité de l'Europe en matière de biocarburants alors que les Etats-Unis envisagent, en cinq ans, de doubler leur production d'éthanol, et donc d'inonder la Communauté de sous-produits résiduels.

Il a enfin décrit les conséquences de la réforme de la PAC sur les secteurs d'amont et d'aval.

**M. François Gerbaud** a enfin interrogé le ministre sur la possibilité de développer les pâtes à papier à partir des sous-produits des céréales.

**M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural**, a répondu aux intervenants qu'un effort particulier était fait en faveur des jeunes agriculteurs ayant récemment investi, que la réforme n'avait peut-être pas été précédée d'une réflexion suffisante sur les modifications concernant la localisation des productions, qu'il souhaitait adresser au monde agricole un message d'encouragement et qu'en tout état de cause un aménagement de l'ancienne PAC était devenu inévitable compte tenu des capacités contributives européennes.

Enfin, à **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur la prise en compte de la situation des départements ayant connu plusieurs années de calamités agricoles pour le calcul des rendements départementaux, **M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural**, est convenu qu'il s'agissait d'un problème très difficile pour 14 départements mais que si l'on abondait ces départements, il faudrait réduire les rendements des autres régions.

En participant aux négociations du GATT, **M. Jean-Pierre Soisson** a estimé qu'il était hors de question de répondre favorablement aux demandes américaines consistant, d'une part, à demander le développement de leurs exportations en Europe, tout en refusant un rééquilibrage sur les produits de substitution des céréales (P.S.C.) et en réclamant la diminution de notre production d'oléagineux et, d'autre part, à demander à la Communauté de se retirer des marchés internationaux. Il a estimé que la demande américaine de réduction de 24 % des exportations se traduirait par le doublement des surfaces en jachère. En outre, il a confirmé qu'il n'était pas acceptable de négocier alors que les élections américaines étaient en cours.

Il a indiqué que M. Ray Mac Sharry s'était rendu à Chicago sous sa seule responsabilité sans en référer au président de la Commission et qu'en tout état de cause, la Commission devra être informée de ces discussions qu'on ne saurait tenir pour des négociations et en rendre compte au Conseil. Il a rappelé que la Commission avait un mandat précis, confirmé à la demande de la France la semaine passée, et que ce mandat de négociation ne saurait excéder les mesures induites par la réforme de la PAC.

Le ministre de l'agriculture et du développement rural a indiqué que la Grande-Bretagne exerçait une très forte pression pour que les négociations se concluent, mais que la R.F.A., pour ce qui est de l'agriculture, continuait d'épauler la France. Il a estimé indispensable que ne soit pas rompu l'axe franco-allemand, en dépit des pressions exercées par les Américains.

**M. Jean François-Poncet, président,** a rappelé que s'il incombait à la Commission de conduire les négociations et, dans ce cadre, d'apprécier la façon d'agir de tel ou tel de ces commissaires, elle n'avait en revanche, pas le pouvoir de conclure. Elle ne peut que faire une proposition au Conseil, qui devra se prononcer à la majorité qualifiée.

Il a estimé que dans l'hypothèse où la France serait mise en minorité, le compromis de Luxembourg, toujours valable, pourrait trouver à s'appliquer. En la matière, une conclusion au GATT dans le sens redouté justifierait pleinement que la France utilise cet instrument, même si une telle décision risquait de susciter un traumatisme profond dans la Communauté. Il a jugé qu'une telle issue des négociations, compte tenu de la situation «pré-révolutionnaire» des campagnes françaises, justifierait qu'il soit excipé de la défense de nos intérêts vitaux, et qu'il fallait le faire comprendre à nos partenaires.

Il s'est déclaré convaincu que lorsque la Communauté reste unie, il est possible de faire fléchir, comme le contentieux Airbus l'illustre, les Américains et que le

maintien d'une ligne de fermeté permettra, finalement, d'obtenir un accord équilibré pour les deux parties. L'important, a-t-il estimé, est de «tenir».

**A M. Désiré Debavelaere** qui l'interrogeait sur les rumeurs selon lesquelles la C.E.E. aurait déjà accepté une réduction de 18 %, **M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural**, a indiqué que la position était de refuser toute réduction quantitative des exportations.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé inacceptable de consentir à des réductions supérieures à celles qu'entraînera mécaniquement la réforme de la PAC et qui ne s'accompagneraient pas d'un rééquilibrage sur les P.S.C. importés. Or, sur ce point, les Etats-Unis refusent toute discussion. Une réduction raisonnable des exportations couplée à une réduction équivalente des importations de P.S.C. et à la reconquête des parts de marché pour l'alimentation du bétail et les biocarburants, pourrait être acceptable.

Puis, le **ministre de l'agriculture et du développement rural** a présenté les grandes lignes de son budget pour 1993, soulignant qu'il était tout entier axé sur les mesures d'accompagnement de la PAC. Il a ainsi détaillé les crédits consacrés aux aides «restructurantes» au départ, aux agriculteurs récemment installés, aux zones et filières fragiles et au développement des pratiques agri-environnementales et extensives.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture**, a souligné que le budget n'apportait une amélioration que sur l'allègement des charges foncières, avec la programmation du démantèlement de la taxe foncière sur le non-bâti (T.F.N.B.), mais que rien n'était fait pour l'allègement des charges sociales et financières, alors que la bonification avait en ce domaine un rôle décisif à jouer.

**M. Gérard César** a souligné que, dans son département, les demandes de primes à l'installation

étaient refusées, le Crédit agricole jugeant que la rentabilité des projets n'était pas assurée. Il a relevé l'effondrement des crédits de politique industrielle et la nécessité de réformer rapidement le régime des calamités agricoles. Il a interrogé le ministre sur sa position à l'égard des décrets d'application de la loi Evin.

**M. Jean-Pierre Soisson** lui a répondu sur ce dernier dossier qu'il avait déjà publiquement exprimé sa pensée sur le contenu de la loi Evin et qu'il avait demandé au ministre de la santé de surseoir à la publication de décrets qu'il n'était pas aujourd'hui disposé à signer.

S'agissant des crédits des industries agro-alimentaires, il a admis que leur diminution pouvait être dommageable pour l'avenir, mais que l'essentiel des moyens avait été consacré au financement des mesures d'accompagnement de la PAC. Il a souhaité obtenir des crédits supplémentaires pour la bonification et les lignes du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour les agriculteurs en difficulté. Il a estimé urgente la réforme des calamités agricoles.

**A M. Bernard Hugo**, il a répondu qu'il examinerait la situation des petits abattoirs et la possibilité de les adapter aux normes européennes, mais qu'en tout état de cause, des fermetures seraient nécessaires. Il lui a confirmé que l'insertion de l'Ardèche dans la zone «blé dur» devrait être acquise avant la fin de l'année.

Enfin, il a indiqué à **M. Désiré Debavelaere** que la situation des agriculteurs qui ne sont pas sociétaires du Crédit agricole pour l'accès au fonds d'allégement des charges serait étudiée.

**Mercredi 4 novembre 1992 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première réunion, tenue dans la matinée,** le président a tout d'abord fait part de l'actuelle incertitude sur les conditions de la discussion prochaine en séance publique du projet de loi de finances pour 1993 dont la première partie sera

probablement rejetée. Il a également évoqué les modalités d'une éventuelle publication des avis de la commission. Compte tenu de ces incertitudes, la commission a décidé, sur proposition de son président de réserver, dans l'immédiat, ses votes sur les divers fascicules budgétaires.

**M. Rodolphe Désiré** s'est alors interrogé sur le sort de la réserve parlementaire.

Puis, la commission a alors procédé, sur le **rapport de M. Jean Puech**, à l'examen de l'avis sur le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1993.

Après avoir critiqué les conditions dans lesquelles le Gouvernement a présenté ce projet qui a donné lieu, à dix jours d'intervalle, à deux fascicules bleus différents et à une majoration des crédits demandés de 171 millions de francs, **M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a souligné qu'atteignant, en définitive 1,8 milliard de francs, ce projet de budget traduisait un recul de 2,8 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992 et ne représentait pas plus de 1 % du déficit budgétaire affiché.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, le rapporteur pour avis a évoqué l'inscription désormais plus explicite des crédits de fonctionnement du cabinet du ministre et la rationalisation de la présentation des crédits des bureaux de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) à l'étranger.

Le rapporteur pour avis a également noté l'augmentation de 5,87 millions de francs des crédits du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE).

En ce qui concerne les dépenses en capital, **M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a souligné un fléchissement de 9,2 % des crédits de paiement. Il a regretté l'important écart entre ces crédits et les autorisations de programme.

Il est convenu que les aides à l'investissement

industriel en zone rurale croissaient, tout en observant qu'elles n'atteindraient que 53 millions de francs.

Il a en revanche souligné l'érosion de 7,8 % des crédits de paiement destinés à la restructuration des zones minières, de 10,3 % des crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) et de 12,7 % des crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR).

Il a également noté la baisse d'une année sur l'autre des crédits de fonctionnement de la DATAR et s'est interrogé sur les conséquences de la délocalisation de ce service à la Plaine-Saint-Denis.

Le rapporteur pour avis a conclu que les crédits n'étaient «pas à la hauteur des enjeux».

Déplorant les rattachements successifs des services de l'aménagement du territoire, **M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a évoqué la baisse de la participation de l'Etat à l'entretien du réseau routier non concédé et regretté que le poids de telles dépenses repose de plus en plus sur des départements en difficulté.

Concernant la politique rurale, **M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a évoqué les schémas départementaux des services publics en estimant qu'ils ne constituaient déjà «pas une réussite». Il a souhaité que leur application fasse l'objet de plus de vigilance.

Evoquant alors la péréquation de la taxe professionnelle, **M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a estimé que la préparation des textes en ce domaine devrait être suivie avec attention, de même que la mise en oeuvre de la réforme du foncier non bâti.

Il a, en revanche, salué la décision prise de délocaliser un certain nombre d'emplois publics, **M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a toutefois émis le souhait que la préparation des opérations de délocalisation dans les zones les moins favorisées soit étudiée avec soin.

Le rapporteur pour avis, évoquant le projet de constitution d'une mission d'information sur l'aménagement du territoire, a souhaité que le Sénat se donne, en outre, les moyens d'étudier l'exécution des contrats Etat-régions associés au Plan.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a confirmé que le Bureau du Sénat avait tout récemment accepté le principe de la constitution d'une mission d'information sur l'aménagement du territoire.

Rappelant ensuite le vote, à la demande du Sénat, de l'article 132 de la loi de finances pour 1992, et soulignant que les crédits de l'aménagement du territoire au sens strict ne représentaient que 0,16 % des dépenses du budget général, le président a déploré le retard de publication du fascicule jaune synthétisant l'effort de l'Etat en ce domaine.

Il a jugé qu'il n'existait pas, actuellement, de chiffres officiels pour évaluer les disparités financières entre Paris et la province.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que toutes les délocalisations devaient être perçues comme porteuses d'avenir. Il a cependant souhaité que les capitales régionales, qui en bénéficieraient, se devrissent de décentraliser à leur tour des activités vers des villes plus petites.

**M. François Gerbaud** est convenu, comme **M. Jean Puech**, que le projet de budget pour 1993 était plus apparent que réel et a émis le souhait que soit formé, dès que possible, un grand ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il a estimé qu'un équilibre devait être restauré entre les villes et du monde rural au prix d'une ré-affirmation du rôle de l'Etat, d'une planification et de l'octroi de véritables primes d'aménagement.

**M. Marcel Bony** a estimé, pour sa part, qu'il y avait de bonnes choses dans la loi de finances mais que les crédits de l'aménagement du territoire étaient néanmoins

décevants. Il a déploré le manque de coordination entre l'Etat, les services publics et les collectivités territoriales.

**M. Fernand Tardy**, s'associant au propos de M. Marcel Bony, a souligné que la vision de l'effort de l'Etat vers l'aménagement du territoire devrait être plus synthétique. Il a, toutefois, souligné qu'il y avait quelques contradictions à demander à la fois des économies budgétaires et un effort accru de l'Etat.

**M. Bernard Hugo**, évoquant le réseau routier dans les départements où les voies ferrées sont en régression, a souligné les retards d'exécution des obligations de l'Etat dans ce domaine. Il a déploré la mauvaise communication entre les partenaires publics.

**M. Jean Puech, rapporteur pour avis**, a confirmé que le taux d'exécution pour les contrats Etat-régions en matière de routes atteignait seulement 73 %.

**M. François Blaizot**, convenant des difficultés du «bouclage» du budget, a souligné le manque évident de sincérité du projet de loi de finances pour 1993, en ce qu'il comporte des autorisations de programme en accroissement et des crédits de paiement en forte contraction.

Revenant sur le problème du réseau routier national non concédé, il a observé que l'effort de l'Etat stagnait dans le meilleur des cas. Rappelant les conditions de perception de la taxe à la valeur ajoutée (T.V.A.), il a estimé que la participation de l'Etat était, en réalité, moins importante qu'il pouvait paraître.

**M. Jean Huchon** a jugé que le moment était venu de dresser l'inventaire et de faire preuve de volontarisme.

**M. Jean-Paul Emin** a estimé que les crédits d'aménagement du territoire ne donnaient pas à l'Etat le moyen d'intervenir de façon significative. Il a souhaité que cette réalité soit mise en lumière sur la base de données chiffrées dans chaque domaine d'action.

**M. Jean François-Poncet, président**, est convenu que la décentralisation et l'aménagement du territoire ne sont pas deux notions qui se recouvrent mais qui se complètent et que c'est bien à l'Etat qu'il appartient d'organiser la péréquation. Il a observé, à cet égard, qu'en France, la part de l'action étatique allait en diminuant, notamment dans le domaine universitaire.

**M. Jean-François Le Grand** a suggéré qu'il soit fait preuve de «bon sens». Il a souligné que la complémentarité entre la S.N.C.F. et la route était parfois mal assurée du fait d'une mauvaise appréciation des critères de rentabilité par la S.N.C.F.

**M. Louis Moinard** a relevé que certaines dépenses affectées aux routes, classées en dépenses d'entretien des collectivités publiques faisant ainsi l'objet d'une inscription comptable excessivement avantageuse pour l'Etat, car elles ne bénéficient pas du remboursement de la T.V.A..

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé de réserver son avis sur les crédits de l'aménagement du territoire demandés pour 1993.

Enfin, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. André Fosset** sur le budget des postes et télécommunications.

Après avoir rappelé que le budget des postes et des télécommunications pour 1993 se révélait être la reconduction, en légère diminution, du budget de 1992, **M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il s'élevait, en dépenses ordinaires, à 2,461 milliards de francs dont 2 milliards au titre de la contribution de l'Etat au coût du transport de la presse. Les moyens propres au ministère s'établissent donc à 461 millions de francs en diminution de 1,75 % par rapport à la loi de finances de l'an dernier.

Il a ensuite souligné que l'application de la réforme engagée par la loi du 2 juillet 1990 se trouvait maintenant presque menée à son terme (structures ministérielles

stabilisées, bilans d'ouverture de la poste et de France Telecom établis et publiés, contrat de plan signé avec France Telecom, réforme de la classification des personnels en cours d'achèvement, contrat de plan avec la Poste signé mais devant encore faire l'objet d'un avenant pour les années 1993 à 1995). **M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a à ce sujet souligné que la souscription de cet avenant était fondamentale, pour ce qui concerne la détermination de la rémunération des fonds collectés sur les C.C.P ainsi que sur les livrets A et B et que le niveau de ces rémunérations devrait être fixé de manière à assurer l'équilibre des charges de collecte de la Poste.

Puis, le rapporteur pour avis a décrit la situation des deux exploitants publics.

Il a indiqué que les comptes 1991 de la poste n'avaient pas encore été définitivement arrêtés mais qu'ils s'orientaient vers un total des produits de l'ordre de 75 milliards de francs et un résultat net d'exploitation d'environ 300 à 400 millions de francs.

**M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a ensuite évoqué les activités «courrier» de cet opérateur expliquant que si les enquêtes confiées à la SOFRES laissaient supposer une amélioration des délais d'acheminement, ceux-ci n'étaient pas encore exempts de toutes critiques, notamment en ce qui concerne les courriers des entreprises et les envois franchissant les limites départementales. Il a également signalé que les entreprises localisées en zone rurale se plaignaient de l'avancement des heures limites de dépôt et que les associations des consommateurs se faisaient l'écho d'une dégradation des services «courriers recommandés».

Il a surtout vivement regretté les tendances de l'opérateur public à un renoncement progressif aux exigences du service public en zone rurale, qui se manifeste, entre autres, par la fermeture de 400 bureaux

de poste dans les campagnes au cours des dix années écoulées.

Puis, il a signalé que la poste considérait comme un enjeu fondamental, les suites qui seront données au Livre Vert élaboré par la Commission des Communautés européennes. Ce document, qui tend à ouvrir une réflexion dans l'ensemble des pays-membres sur l'avenir du service postal, contient en effet plusieurs propositions (ouverture à la concurrence internationale du courrier transfrontière et du publipostage) de nature à fragiliser la poste française et à nuire au bon accomplissement de ses missions de service public en zone rurale. Il a toutefois estimé qu'il ne convenait pas de s'alarmer exagérément à ce sujet car le Livre Vert n'est encore qu'un document de discussion présenté par la Commission. Il n'a donc pas de caractère impératif mais le débat national actuellement mené en France à la suite de sa publication présente un intérêt capital pour l'avenir de la poste française.

**M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a ensuite décrit la situation de France Telecom.

Avec, en 1991, un chiffre d'affaires de 116 milliards de francs, en progression de 7 % sur l'exercice précédent, France Telecom est parvenu à se hisser au cinquième rang mondial des prestataires de services en télécommunication et occupe la première place en Europe, par le résultat courant d'exploitation qui s'élève à 16,9 milliards de francs (le résultat net s'établit à 2,04 milliards de francs après prise en compte des charges et produits exceptionnels et surtout du prélèvement de l'Etat : 14,6 milliards). Cependant, la dette de l'opérateur qui est évaluée à quelque 118 milliards de francs et qui entraîne chaque année 12 milliards de francs de frais financiers, est apparue, au rapporteur, constituer un grave handicap.

**M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a toutefois tenu à nuancer ce bilan, somme toute positif, en évoquant aussi les motifs de déception, à savoir :

- l'absence de politique volontariste en matière de télétravail ;

- les détournements pornographiques, racistes et d'incitation à la violence, de certains systèmes de messageries sur le minitel ;

- l'enlèvement du plan câble (les abonnés représentent seulement 10 % des prises livrées par France Telecom).

Sur ces points, le rapporteur a souhaité que la commission l'autorise à demander au ministère un rapport sur les moyens de développer le télétravail dans notre pays, ainsi que des précisions sur les mesures annoncées par le ministère pour endiguer les détournements des messageries du réseau téléétel.

Puis, **André Fosset, rapporteur pour avis**, a exposé les inquiétudes qu'inspiraient à France Telecom les projets annoncés par la Commission des Communautés européennes et visant à ouvrir à la concurrence les communications téléphoniques vocales intracommunautaires, alors même qu'en vertu du compromis conclu en 1989, ce type de communications ressort au monopole des opérateurs publics.

En conclusion, il a considéré qu'à côté de résultats positifs, le bilan dressé pour la poste et France Telecom faisait apparaître un nombre trop important d'insuffisances, notamment en ce qui concerne la manière dont l'Etat s'acquitte de ses obligations et prend ses décisions.

Lors de la discussion qui s'en est suivie, **M. Jean Huchon** a regretté que, lors de l'inauguration de nouveaux bureaux de poste, les discours officiels mettent davantage l'accent sur les services financiers de la poste que sur la qualité du service «courrier». Il a également déploré l'avancement des heures de levées dans les zones rurales et a souhaité obtenir des précisions en ce qui concerne la mise en place d'une tarification téléphonique visant à favoriser l'aménagement du territoire

**M. Marcel Daunay** a approuvé ces propos en soulignant que non seulement le courrier devait être posté plus tôt le soir mais qu'en outre le service du matin était effectué plus tardivement.

**M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a expliqué que les retards dans les tournées du matin variait selon les zones. Puis, il a indiqué à **M. Jean Huchon** que le contrat de plan signé par France Telecom et l'Etat en 1991 avait prévu la mise en oeuvre de «zone locale élargie étendant le tarif des communications téléphoniques locales aux circonscriptions tarifaires limitrophes à celles du demandeur». Une telle disposition devrait permettre à un abonné de zone rurale de joindre au tarif local sept fois plus de correspondants qu'aujourd'hui.

**M. Bernard Dussaut** a ensuite ouvert un large débat auquel ont participé **MM. André Fosset, rapporteur pour avis, Bernard Barraux et Jean-Jacques Robert**, en estimant que la poste ne fonctionnait pas mal et que les entreprises n'étaient pas très fortement pénalisées par certains retards de courrier.

**M. Jean-Marie Rausch** a ensuite remarqué que la poste avait fait d'importants gains de productivité en matière de distribution du courrier mais que la dégradation du service s'expliquait par le fait qu'elle restait une industrie de main-d'oeuvre et que le prix du timbre-poste avait, au cours des quarante dernières années, évolué beaucoup moins favorablement que le prix d'un journal, par exemple. Il s'est également déclaré optimiste quant à l'avenir de France Telecom car le contrat de plan qui a été souscrit avec l'Etat est favorable à l'opérateur et devrait lui permettre de rembourser sa dette tout en continuant de mener une politique d'investissements ambitieuse.

Tout en reconnaissant les efforts de productivité de la Poste, **M. André Fosset, rapporteur pour avis**, a estimé que la comparaison entre le prix du timbre et celui d'un journal n'était pas forcément la plus pertinente. Il a déclaré que si son contrat de plan pouvait donner une

certaine sécurité à France Telecom, sa dette et les incidences des propositions de la Commission des Communautés n'étaient pas sans inspirer un certain nombre d'inquiétudes.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé de réserver son avis sur les crédits de l'aménagement du territoire demandés pour 1993.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 480 (1991-1992) adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et à créer la commission départementale des carrières.

La commission a donné un avis défavorable aux amendements identiques n° 37 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et Guy Robert et 50, présenté par MM. Pierre Laffitte, Raymond Soucaret, Roland Cartigny et Xavier de Villepin tendant à insérer un article additionnel après l'article 2.

A l'article 3 (article 16-1-A de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976), elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 43 présenté par M. Gérard Miquel, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 49 présenté par M. Jacques de Menou et les membres du groupe du rassemblement pour la République et un avis défavorable à l'amendement n° 33 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et André Egu et aux sous-amendements n° 47 présenté par M. Jean Simonin et les membres du groupe du rassemblement pour la République, 38 présenté par M. Guy Robert et 51 présenté par MM. Pierre Laffitte, Raymond Soucaret, Ernest Cartigny et Xavier de Villepin. Elle a émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 62 présenté par M. Jean Simonin après les interventions de MM. Roland Courteau et Aubert Garcia.

A l'article 3 (article 16-1 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976) la commission a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 39 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et Guy Robert ; elle a estimé satisfaits par la rectification de son amendement n° 7, les sous-amendements n°s 56 présenté par M. Michel d'Aillières et les membres du groupe de l'union des Républicains et des Indépendants et 60 présenté par MM. Jacques Machet et Paul Caron. Elle a émis un avis défavorable sur les sous-amendements n°s 45 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté, 52 présenté par MM. Pierre Laffitte, Henri Collard, Raymond Soucaret, Ernest Cartigny et Xavier de Villepin, 57 présenté par M. Michel d'Aillières et les membres du groupe de l'union des Républicains et des Indépendants, 61 présenté par MM. Jacques Machet et Paul Caron, 46 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

Au même article 3, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 48 présenté par M. Jean Simonin et les membres du groupe du rassemblement pour la République sur l'article 16-2 de la loi précitée, ainsi qu'à l'amendement n° 53 présenté par MM. Jean Roger, Pierre Laffitte, Raymond Soucaret et Xavier de Villepin et créant un article additionnel après cet article 16-2.

A l'article 3 ter, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 34 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et André Egu qu'elle a considéré satisfait par ses propres amendements.

A l'article 3 quater, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 35 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et André Egu et 58 présenté par M. Michel d'Aillières et les membres du groupe de l'union des Républicains et des Indépendants.

A l'article 5, la commission a donné un avis

défavorable à l'amendement n° 44 de M. Félix Leyzour et des membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 11, elle a repoussé les amendements identiques n° 40 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et Guy Robert et 54 présenté par MM. Pierre Laffitte, Raymond Soucaret, Ernest Cartigny et Xavier de Villepin, ainsi que les amendements identiques n° 41 et 55 respectivement des mêmes auteurs.

A l'article 18 ter, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur le sous-amendement n° 42 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et Guy Robert.

A l'article 19, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 36 présenté par MM. Pierre Lacour, René Marquès, Paul Caron et André Egu qu'elle a jugé satisfait par ses propres amendements.

Elle a, enfin, rejeté l'amendement n° 59 présenté par M. Michel d'Aillières et les membres du groupe de l'union des Républicains et des Indépendants tendant à insérer un article additionnel après l'article 19.

Puis elle a procédé à l'**examen des amendements** aux conclusions de la commission sur la **proposition de loi n° 509 (1991-1992)** tendant à rendre obligatoire l'addition de 5 % de **carburant d'origine agricole** aux carburants pétroliers.

**M. Robert Laucournet** a indiqué que le groupe socialiste voterait la proposition de loi et que l'amendement qu'il présentait visait à encore accroître les chances de succès du texte présenté. Il a estimé, en effet, nécessaire qu'une commission soit mise en place et un bilan présenté, tant sur les aspects techniques que réglementaires permettant, sans précipitation excessive, le développement de l'utilisation des biocarburants.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a exposé la position des différents ministres sur cette question, soulignant l'opinion favorable exprimée par M. Jean-Pierre Soisson, la veille, devant la commission. Il a estimé

que si des problèmes, notamment communautaires se posaient, il conviendrait de chercher à les régler. L'adoption de la proposition de loi permettrait à cet égard de clarifier les choses. Il a souhaité que soit clairement affirmée la volonté du Sénat, notamment à l'égard du monde agricole, de voir se mettre en place la filière biocarburants.

Abordant l'amendement n° 1, présenté par MM. Fernand Tardy, Gérard Delfau, Robert Laucournet, Aubert Garcia et les membres du groupe socialiste et apparentés qui propose l'institution d'une commission spéciale chargée d'étudier un bilan et de rédiger un rapport sur la production et l'utilisation des biocarburants, il a indiqué pouvoir n'y être favorable qu'à la condition qu'il soit rectifié afin de venir compléter le dispositif retenu par la commission, et non le remplacer.

**M. Henri Revol** s'est déclaré opposé à l'adoption de cet amendement, estimant, comme il en avait été convenu lors de l'examen par la commission de la proposition de loi, que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques serait particulièrement compétent pour établir le bilan demandé.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a indiqué que les deux voies n'étaient pas contradictoires, et que l'essentiel était d'obtenir le plus large accord sur la proposition de loi, soulignant que les obstacles à lever étaient encore nombreux.

**M. Louis de Catuelan**, rappelant qu'il était signataire de la proposition de loi, s'est déclaré favorable à l'amendement n° 1, mais estimé qu'il fallait rester prudent et s'entourer de toutes les précautions nécessaires pour conduire ce projet jusqu'à son terme.

**M. Aubert Garcia** a estimé que l'adoption de l'amendement n° 1 permettrait, d'une part, de faciliter l'adoption de la proposition de loi et, d'autre part, de garantir qu'une information objective serait apportée sur

les objections « techniques » qui ne manqueraient pas d'être soulevées.

**M. Michel Souplet, rapporteur pour avis**, a ensuite souhaité que l'amendement soit rectifié pour que la date butoir de remise de rapport soit ramenée au 1er avril 1993 et suggéré que les représentants du Parlement soient placés avant ceux du Gouvernement dans la liste des membres destinés à constituer la commission spéciale qui était proposée.

Il a ensuite demandé à la commission si elle envisageait de reprendre le texte de la proposition de loi, sous forme d'un amendement au projet de loi portant réforme du régime pétrolier.

**M. Louis de Catuelan** a exposé que, s'il était, au fond, favorable à un amendement identique, déjà déposé par les groupes du rassemblement pour la République et de l'union des Républicains et des Indépendants, il ne pouvait, en tant que rapporteur du projet de loi sur les produits pétroliers, que proposer de s'en remettre à la sagesse du Sénat, estimant qu'une telle disposition n'avait pas de lien avec la proposition de loi en discussion.

**M. Philippe François**, rappelant le texte sur le débroussaillage qu'il avait rapporté, a indiqué que la pratique des « cavaliers » n'était pas rare mais que ces derniers pouvaient effectivement poser des difficultés au rapporteur du texte auquel ils s'appliquaient.

**M. Robert Laucournet** a indiqué que, compte tenu des engagements que fournirait le ministre en séance il n'était peut être pas nécessaire de « verrouiller » le dispositif en reprenant la proposition de loi sous forme d'amendement, mais qu'en tout état de cause il serait souhaitable de reprendre la proposition, telle qu'amendée par l'amendement n° 1.

**M. Philippe François** a indiqué souhaiter maintenir inchangé l'amendement qu'il avait pour sa part déposé sur le projet de loi portant réforme du régime pétrolier, mais comprendre les raisons pour lesquelles la commission ne

décidait pas de déposer un amendement, qui reprendrait le dispositif de la proposition de loi, identique au sien.

La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 1, sous réserve de sa rectification.

Puis la commission a examiné les amendements sur le projet de loi n° 517 (1991-1992) portant réforme du régime pétrolier.

Avant l'article premier, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 1 rectifié ter de M. Philippe François et les membres du groupe du rassemblement pour la République, ainsi que M. Jean Boyer et les membres du groupe de l'union des Républicains et des Indépendants, tendant à insérer un article additionnel.

A l'article premier, qui instaure le régime de liberté des produits pétroliers, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 2, qui oblige les opérateurs pétroliers à constituer des stocks stratégiques, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 40 présenté par les mêmes auteurs.

A l'article 3, qui définit les modalités de gestion des stocks stratégiques, la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 28 et 29 présentés par le Gouvernement et a donné un avis défavorable aux amendements n°s 30 rectifié et 27 du Gouvernement, ainsi que sur l'amendement n° 41 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 6, qui instaure une obligation de pavillon national, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 26 présenté par M. Guy Penne et le groupe socialiste et apparentés, définissant une nouvelle modalité de calcul de cette obligation. Elle a, en conséquence, donné un avis défavorable à

l'amendement n° 25 présenté par M. Jacques Rocca Serra, ainsi que sur les amendements n°s 42 et 48 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 7, instituant une obligation d'information de l'autorité administrative, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 31 présenté par le Gouvernement.

A l'article 8, relatif à la notification des opérations relatives aux opérations de raffinage, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 32 présenté par le Gouvernement.

A l'article 11, qui définit les pouvoirs du Gouvernement en cas de crise, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 33 du Gouvernement.

A l'article 12, instituant des sanctions en cas de manquement aux obligations d'information, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 43, 44 et 49 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 13, relatif aux sanctions en cas de manquement à l'obligation de pavillon, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 45 présenté par les mêmes auteurs.

A l'article 14, sanctionnant les manquements aux obligations de constitution de stocks stratégiques, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 46 présenté par les mêmes auteurs, ainsi qu'à l'amendement n° 34 présenté par le Gouvernement.

A l'article 15, relatif au recouvrement des astreintes et des amendes, la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 35 et 36 du Gouvernement.

A l'article 16, qui sanctionne les manquements aux obligations de notification des opérations relatives aux installations de raffinage, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 37 présenté par le Gouvernement.

Elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 38 du Gouvernement tendant à introduire un article additionnel après l'article 18.

Elle a, en revanche, donné un avis défavorable à l'amendement n° 47 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à introduire un article additionnel après l'article 19.

**Jeudi 5 novembre 1992 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président, puis de M. Henri Revol, vice-président- Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée,** la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Pierre Lacour** sur les crédits des territoires d'outre-mer.

En propos liminaire, **M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'à ses yeux, l'effort financier consacré par la collectivité nationale en direction des territoires d'outre-mer était parfaitement justifié par l'importance que revêtent ces territoires pour le rayonnement international de la France. Il a exposé qu'aujourd'hui, les échanges économiques dans la zone pacifique étaient plus importants que ceux de la zone atlantique. Il a estimé indispensable que la France maintienne et renforce sa présence dans cette partie du monde destinée à devenir le centre du développement économique de demain. Il a, en outre, rappelé l'intérêt stratégique et économique de ces territoires et des zones environnantes.

Présentant, les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer, **M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a relevé qu'ils représentaient, pour 1993, 2,3 milliards de francs, soit une augmentation de 6,3 % en moyens de paiement. Il a indiqué qu'en moyens d'engagement, ces crédits diminuaient de 2,4 % sous l'effet de la réduction des autorisations de programme (- 3,8 %), alors que les crédits de paiement, eux, progressaient fortement (+ 15,2 %). Il a ensuite présenté les principales

actions de développement financées par ses crédits dans les territoires d'outre-mer par le biais du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) qui progresse pour sa section générale mais régresse pour sa section des territoires et dans le cadre de la nouvelle génération de contrats de développement en Nouvelle-Calédonie. Il a indiqué que les crédits permettront, en outre, la poursuite de l'effort de recherche scientifique et technologique, notamment dans les terres australes et antarctiques françaises, ainsi que l'extension du service militaire adapté.

**M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a ensuite analysé l'ensemble des crédits figurant au «jaune» budgétaire qui dresse l'état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer. Il s'est félicité de l'augmentation de 3,8 % de l'ensemble des dépenses civiles et militaires en faveur des territoires d'outre-mer, qui représentent plus de 9 milliards de francs. Il a rappelé que la Polynésie mobilisait plus de 53 % de ces crédits, suivie par la Nouvelle-Calédonie (42 %).

Puis **M. Pierre Lacour, rapporteur pour avis**, a présenté l'évolution économique des différents territoires d'outre-mer au cours de l'année écoulée. Il a rappelé que cette évolution était marquée par un contexte international de récession, mais que le recours au crédit bancaire et les transferts provenant de la métropole avaient permis un accroissement sensible de la consommation. Il a noté la réduction générale des exportations, notamment néo-calédoniennes, en raison de la baisse des cours du nickel, relevant cependant que la Polynésie avait accru la valeur de ses exportations de coprah et de perles de culture. Il a souligné, d'ailleurs, que la situation internationale avait entraîné une nette réduction de la fréquentation touristique. Il a enfin rappelé les conséquences de la suspension des essais nucléaires sur l'économie polynésienne et estimé qu'il serait opportun qu'une mission de la commission puisse se

rendre dans les différents territoires d'outre-mer, afin d'apprécier leur situation économique, ainsi que l'état d'avancement de différents travaux, notamment de la piste de la Terre Adélie. Il a conclu son intervention en estimant qu'il s'agissait d'un « bon budget », mais a demandé à la commission de réserver son vote.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits relatifs aux territoires d'outre-mer inscrits au budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1993.

Au cours d'une seconde séance, tenue l'après-midi, la commission a décidé tout d'abord de procéder à l'examen de nouveaux amendements déposés par le Gouvernement sur la proposition de loi n° 480 (1991-1992), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à assujettir les carrières aux dispositions de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et à créer la commission départementale des carrières.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 63 à l'article 3 (article 16-1-A de la loi du 19 juillet 1976).

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 65 rectifiés insérant un article additionnel après l'article premier et 66 à l'article 3 et décidé, en conséquence, de retirer son amendement n° 10.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 67 insérant un article additionnel après l'article 5.

A l'article 18 ter la commission a donné un avis favorable au sous-amendement n° 68 sous réserve de sa rectification.

Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 69 à l'article 20.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport

**pour avis de M. Jean Boyer sur le budget du Plan pour 1993.**

**M. Jean Boyer, rapporteur pour avis, a tout d'abord présenté les crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1993. Il a souligné que ce budget s'élevait à 169,8 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 7,7 millions de francs en autorisations de programme, traduisant ainsi une légère diminution des moyens d'engagement (- 1%) et une stabilisation, en francs courants, des autorisations de programme. Il a expliqué que cette réduction des crédits résultait pour une large part de la suppression des dotations affectées aux travaux de la commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion qui a achevé ses travaux.**

**Il a ensuite rappelé que c'est en 1993 que devrait être présenté par le Gouvernement le nouveau projet de Plan dont l'adoption sera suivie de la conclusion d'une troisième génération de contrat de Plan Etat-Régions.**

**Il a alors dressé le bilan d'exécution du Xe Plan et des contrats Etat-Régions qui arrivent à leur terme. Il s'est à ce sujet interrogé sur l'intérêt d'une planification nationale consistant à afficher des objectifs et des priorités qui se révèlent ensuite oubliés au profit d'une gestion au jour le jour.**

**Il a reconnu que certains des engagements du Xe Plan avaient bien été respectés tels l'alignement de notre rythme de hausse de prix sur la meilleure performance européenne, l'instauration d'une contribution sociale généralisée ou l'adaptation de la fiscalité française à l'harmonisation européenne. Il a en revanche regretté que les objectifs majeurs du Xe Plan en terme de croissance, de maîtrise de dépenses publiques et surtout d'aménagement du territoire se trouvent loin d'être atteints. Il, a en outre, souligné qu'en dépit du fait que l'objectif central du Xe Plan était la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi, c'était la France qui, aujourd'hui, en Europe connaissait le plus fort taux de chômage.**

L'examen de l'exécution des contrats de Plan Etat-Régions conclus pour la période 1989-1993 l'a également amené à formuler un jugement pessimiste. Il a décrit les taux d'exécution des contrats de Plan pour ce qui concerne les engagements de l'Etat et ceux des régions, pour la période 1989-1990 (ces chiffres n'étant pas disponibles pour l'année 1991), en relevant qu'à quelques exceptions près les engagements de l'Etat étaient rarement respectés à plus de 40 % alors que ce taux correspondait à l'objectif initialement retenu. Ce retard d'exécution des obligations de l'Etat ne lui est toutefois pas apparu ressortir à la responsabilité des administrations en charge de l'application desdits contrats.

Puis, **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, a précisé quelles étaient les échéances actuellement prévues pour la préparation du XIe Plan :

- janvier 1993 : adoption par le Gouvernement d'un document sur les orientations fondamentales du XIe Plan ;
- mars 1993 : élaboration du projet de XIe Plan proprement dit et transmission au Conseil économique et social ;
- avril-juin 1993 : examen par le Parlement.

Le rapporteur a tout particulièrement mis l'accent sur le fait que la troisième génération de contrats de Plan devrait non seulement être négociée avec le conseil régional mais que ce dernier devrait parallèlement engager des procédures de concertation associant ses autres partenaires, principalement le Conseil économique et social régional, les départements et les villes ainsi que les acteurs économiques et sociaux (chambres consulaires, comités de bassin d'emploi...) afin que les contrats de Plan Etat-Régions concentrent les interventions à moyen terme de l'ensemble des acteurs du développement régional. **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, s'est félicité de cette nouvelle orientation car il lui a paru essentiel du point de vue de l'efficacité de l'action publique que les contrats de Plan Etat-Régions deviennent le cadre de l'intégration et

de la mise en cohérence de l'ensemble des contrats pluriannuels passés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Il a conclu ses propos en exposant que le respect des précédents contrats de Plan Etat-Régions n'ayant pas été assuré, le projet de budget pouvait être l'occasion d'émettre les plus grandes réserves à ce sujet.

A la suite de cette présentation, **M. Gérard Miquel** a souhaité obtenir la communication des chiffres fournis par le rapporteur pour ce qui concerne l'exécution des contrats de Plan Etat-Régions et il s'est interrogé sur les raisons du retard enregistré.

A ce sujet, **M. André Fosset** a indiqué que, outre une certaine inertie des administrations, ces retards s'expliquaient par l'insuffisance des moyens financiers consacrés par l'Etat au développement régional.

**M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, a confirmé cette interprétation en citant pour exemple la région Rhône-Alpes.

**M. Gérard Miquel** a ensuite souligné tout l'intérêt qu'il y avait à consulter les maires pour l'élaboration des prochains contrats de Plan régionaux.

**M. Pierre Lacour**, ayant rappelé la force des cloisonnements administratifs, s'est interrogé sur la capacité de la DATAR à les dépasser et a souligné les difficultés qu'elle rencontrerait pour atteindre un tel objectif. **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis**, s'est déclaré en accord avec cette analyse et a souhaité qu'à l'avenir la DATAR retrouve l'état d'esprit et le dynamisme qui caractérisaient son action à la fin des années 60 et au début des années 70.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits du Plan inscrits au budget des services du Premier ministre.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 4 novembre 1992 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Max Lejeune sur les crédits relatifs à la marine, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993, au titre du ministère de la défense.

**M. Max Lejeune, rapporteur pour avis**, a d'abord évoqué la situation actuelle de la marine pour rappeler que les bouleversements stratégiques, s'ils avaient fait disparaître la menace soviétique, aboutissaient à une multiplication des risques. Il a souligné que, dans ces conditions, il était impératif de préserver les moyens de la marine nationale.

**M. Max Lejeune** a ensuite indiqué que les crédits consacrés à la marine en 1993 s'élèveraient au total à 38,6 milliards de francs, soit une réduction en francs constants de 2,8 %.

S'agissant des crédits d'investissements, **M. Max Lejeune** a relevé que les dépenses liées à la force océanique stratégique devaient diminuer de plus de 12 % en francs constants, traduisant la réduction des crédits consacrés au nucléaire et le report des dates de livraison des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération.

Après avoir indiqué que les programmes de frégates se poursuivaient normalement, **M. Max Lejeune** a souligné la nécessité pour la marine de se doter d'un deuxième

porte-avions nucléaire indispensable à la cohérence du groupe aéronaval.

Evoquant les autres programmes de fabrication pour la flotte, **M. Max Lejeune** a précisé que les crédits qui leur étaient consacrés diminuaient de 8,18 % en francs courants, en raison notamment des décisions prises en 1991 et 1992 d'annuler la construction de deux sous-marins nucléaires d'attaque dont la série sera ainsi limitée à six unités.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, **M. Max Lejeune** a notamment fait état de la sensible progression des dépenses liées aux rémunérations. Il a toutefois rappelé que cette évolution ne permettrait pas de compenser les pertes de pouvoir d'achat des années précédentes.

Enfin, **M. Max Lejeune** a relevé que la marine subirait la suppression de 385 emplois, dont 85 de militaires d'active, alors même qu'elle connaît déjà un déficit de ses effectifs.

En conclusion, **M. Max Lejeune, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il ne pouvait recommander l'adoption des crédits du ministère de la défense consacrés à la marine.

A l'issue de son exposé, le **rapporteur pour avis** a répondu aux questions de :

- **M. Michel d'Aillières, président**, sur la progression des crédits d'entretien programmé des matériels ;

- **M. Xavier de Villepin** sur l'évolution du nombre et du tonnage des bâtiments de la marine, sur la pertinence de ces indicateurs pour juger de la situation des forces navales, sur le sort du septième sous-marin nucléaire d'attaque et sur la nécessité de reprendre rapidement les essais nucléaires ;

- **M. Christian de La Malène** sur la modernisation de la force océanique stratégique et sur les conditions d'une reprise des essais nucléaires français.

**M. Michel d'Aillières, président**, a alors rappelé que l'**avis global de la commission** sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une **décision ultérieure**.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Albert Voilquin**, sur les **crédits relatifs à l'armée de l'air**, inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1993**, au titre du **ministère de la défense**.

**M. Albert Voilquin, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits de l'armée de l'air s'élèveraient en 1993, à structures constantes, à 40,6 milliards de francs soit, compte tenu de l'inflation prévue, une diminution en francs constants de 0,5 %.

Les crédits de fonctionnement s'établiront à 15,4 milliards de francs, soit une progression inférieure à l'inflation. **M. Albert Voilquin** a souligné que cette évolution se traduirait notamment par une réduction drastique des crédits destinés au fonctionnement des bases aériennes et des services. Il a en outre regretté la nouvelle déflation d'effectifs portant sur 1.015 emplois, dont 315 de militaires d'active, que devrait subir l'armée de l'air.

S'agissant des crédits d'équipement, **M. Albert Voilquin** a fait valoir qu'ils atteindraient 25,2 milliards de francs, soit une réduction de 0,8 % en francs constants. Il a observé que cette réduction aurait notamment pour conséquence : la limitation à deux Rafale des commandes d'avions neufs en 1993, le report des commandes d'avions-école Tucano, l'absence de commandes d'armements air-air ou air-sol de nouvelle technologie, l'impossibilité d'accroître les capacités du transport aérien militaire.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les principales évolutions concernant les forces aériennes en 1992-1993. Il a ainsi souligné les difficultés qu'éprouve l'armée de l'air à conserver ses personnels qualifiés, officiers et sous-officiers. Il a fait valoir que les conditions de travail des personnels ne cessaient de se dégrader notamment en raison des réductions des crédits destinés

au fonctionnement courant des bases aériennes. S'agissant des rémunérations, **M. Albert Voilquin** a vivement regretté qu'une nouvelle augmentation de 10 % de l'indemnité spéciale de sécurité aérienne, versée aux contrôleurs aériens militaires, n'ait pas été décidée, contrairement à ce qui avait été initialement prévu.

En ce qui concerne les équipements, **M. Albert Voilquin** a indiqué que le programme Rafale se déroulait normalement avec en particulier la commande de deux appareils en 1993 mais qu'en revanche, les autres programmes seraient affectés par les réductions de crédits. Il a par ailleurs regretté que le dossier du renouvellement de la flotte de transport aérien militaire n'avance pas de façon significative. Enfin, il a présenté les grandes lignes de la nouvelle réorganisation à laquelle procédait l'armée de l'air afin de réduire ses coûts de fonctionnement et d'alléger ses chaînes de commandement.

En conclusion, **M. Albert Voilquin** a indiqué qu'il ne pouvait recommander l'adoption des crédits du ministère de la défense consacrés à l'armée de l'air.

A l'issue de son exposé, le rapporteur pour avis a répondu aux questions de :

- **M. Michel d'Aillières, président**, sur les commandes et livraisons d'appareils de transport "CASA 235" en 1993, sur la possibilité pour l'armée de l'air d'atteindre l'objectif d'entraînement de 180 heures par pilote de combat et par an, et enfin sur le système d'armes des deux Rafale commandés au titre du budget de 1993 ;

- **M. Jean-Paul Chambriard** sur l'évolution globalement défavorable des crédits de l'armée de l'air ;

- **M. Philippe de Gaulle** sur les niveaux respectifs d'entraînement des pilotes de combat des différentes armées dans le monde.

**M. Michel d'Aillières, président**, a alors rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision ultérieure.

La commission a enfin déterminé la destination de ses **missions d'information** pendant la prochaine intersession d'hiver. Elle a confirmé sa décision d'envoyer une délégation au **Vietnam** et au **Cambodge** au mois de janvier ou au début du mois de février 1993. Elle a d'autre part décidé d'une mission en Afrique subsaharienne qui pourrait se dérouler en **Côte-d'Ivoire** et, éventuellement, au **Cameroun** au cours du mois de février 1993.

Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Dintilhac, directeur général de la gendarmerie nationale.**

**M. Jean-Pierre Dintilhac** a tout d'abord indiqué que les crédits de fonctionnement de la gendarmerie s'élèveraient, hors fonds de concours, à 17,2 milliards de francs en 1993, soit une progression en francs courants de 5,8 %.

Il a fait valoir que cette augmentation permettrait la réalisation de la quatrième et dernière tranche du plan de renforcement des effectifs de la gendarmerie avec, en 1993, 1.000 créations d'emplois dont 750 de militaires d'active. Il a précisé que ces effectifs supplémentaires seraient consacrés en priorité à l'amélioration du dispositif de la gendarmerie départementale, à la surveillance du réseau routier et autoroutier, ainsi qu'au renforcement de la présence de la gendarmerie dans les offices centraux de lutte contre la criminalité et les organismes internationaux.

**M. Jean-Pierre Dintilhac** a ajouté que le budget pour 1993 permettrait une nouvelle amélioration de la condition des personnels qui se traduirait notamment par de nombreuses transformations d'emplois ainsi que par la revalorisation de 10 % de l'indemnité pour charges militaires.

S'agissant des moyens de fonctionnement des unités, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a fait valoir que le rythme

élevé de progression des crédits des années précédentes ne pourrait être reconduit en 1993. Ainsi, ces crédits n'augmenteront que de 1,8 % en francs courants en tenant compte des fonds de concours alimentés par les sociétés d'autoroute. **M. Jean-Pierre Dintilhac** a toutefois estimé que les ressources dont disposaient les unités leur permettraient de maintenir leurs moyens, notamment en matière de carburants et de fournitures au niveau de 1992. Il a précisé qu'un effort particulier serait consenti au profit des unités des vingt-sept départements les plus concernés par la progression de la délinquance.

**M. Jean-Pierre Dintilhac** a ensuite dressé un bilan de la mise en place du système de renvoi des appels de nuit. Après avoir souligné que ce système avait permis une réduction des astreintes des gendarmes, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a fait valoir qu'il avait assuré une diminution des délais moyens d'intervention de la gendarmerie ainsi qu'une amélioration de la qualité de l'accueil des usagers. Insistant sur l'efficacité du nouveau dispositif, le directeur général de la gendarmerie nationale a toutefois observé que la gendarmerie veillerait à son amélioration constante.

Evoquant les crédits d'équipement, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a précisé qu'ils atteindraient 2,2 milliards de francs en crédits de paiement, soit une progression de 6,9 %. Cette dotation devrait permettre la poursuite du programme de transmission "Rubis", la modernisation du parc automobile de la gendarmerie départementale, le renforcement des équipements bureautiques, l'acquisition de matériels pour la sécurité routière. **M. Jean-Pierre Dintilhac** a, enfin, expliqué la réduction de 7 % des crédits de paiement destinés aux constructions, due à la difficulté pour la gendarmerie de consommer ces crédits en raison des retards pris par le service constructeur réorganisé dans le cadre du plan "Armées 2000".

Le directeur général de la gendarmerie nationale a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Après avoir souligné l'intérêt des élus locaux pour la gendarmerie, **M. Michel d'Aillières, président**, s'est interrogé sur les fonds de concours des sociétés d'autoroute. Avec **M. Jean-Pierre Dintilhac**, il a évoqué les perspectives de coopération de la gendarmerie avec les services de sécurité des pays européens. Enfin, rejoint par **M. Michel Crucis**, il s'est entretenu avec le directeur général de la gendarmerie nationale des conditions d'application de la réforme du permis à points.

Interrogé par **M. Michel Alloncle**, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a estimé souhaitable de nouvelles créations d'emplois au-delà de 1993, pour faire face à l'évolution de la délinquance. Il a, par ailleurs fait valoir les risques qu'il y avait, pour la gestion des carrières des gendarmes, à lier l'avancement des officiers de police judiciaire à un avis conforme du procureur général. Il a précisé que les retards dans la consommation des crédits de construction étaient pour partie imputables à la réorganisation dont le génie de l'armée de terre avait été l'objet dans le cadre du plan "Armées 2000". Enfin, avec **M. Michel Alloncle**, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a rendu hommage aux gendarmes de haute montagne et a souligné les risques que certaines personnes imprudentes leur faisaient courir.

A **M. Xavier de Villepin**, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a précisé que le budget de la gendarmerie représentait environ 10 % du budget de la défense et que la gendarmerie devait s'adapter aux nouvelles conditions de circulation des personnes qu'entraîneraient la convention de Schengen et la construction communautaire.

Répondant à **M. André Rouvière**, le directeur général de la gendarmerie nationale a précisé que le système de renvoi des appels de nuit était opérationnel dans toute la métropole mais qu'il ne serait pas étendu à l'outre-mer. Il a en outre souligné que les suppressions de brigades rurales seraient très limitées et que le principe retenu, qui pouvait souffrir quelques exceptions, était le maintien de la gendarmerie dans chaque canton.

Interrogé par MM. **André Rouvière** et **André Jarrot**, **M. Jean-Pierre Dintilhac** a admis que dans les régions à faible densité de population, surtout lorsqu'elles sont proches de centres urbains, l'importance des distances pouvait générer des délais d'intervention excessifs.

**M. Michel Crucis** et le directeur général de la gendarmerie nationale sont convenus de la difficulté à organiser les renforts saisonniers dans les régions touristiques. Ils ont ensuite eu un échange de vues sur les missions, l'organisation et les moyens de la gendarmerie maritime.

Présidence de M. Yvon Bourges, vice-président. La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Joxe**, ministre de la défense, et de **M. Jacques Mellick**, secrétaire d'Etat à la défense.

Après avoir confirmé que la loi de programmation militaire serait prochainement inscrite à l'ordre du jour des Assemblées parlementaires, **M. Pierre Joxe** a tout d'abord fait observer que le projet de loi de programmation, dont deux exercices sont déjà engagés, est conforme aux engagements pris dès 1991.

Abordant ensuite, dans ses grandes lignes, le projet de budget du ministère de la défense pour 1993, **M. Pierre Joxe** a rappelé la tendance actuelle à la réduction des dépenses militaires et des effectifs, observée chez la plupart de nos alliés, tendance à laquelle n'échappe pas la France. Il a cependant précisé que ce processus était mieux maîtrisé, moins heurté que chez nos partenaires. Il a également souligné que la nouvelle nomenclature retenue dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1993 correspondait à la logique interarmées qui a notamment présidé à la création de deux états-majors interarmées et de la direction du renseignement militaire.

**M. Pierre Joxe** a indiqué que les crédits du ministère de la défense augmenteraient de 1,35 % en francs courants, que la déflation des effectifs conduite en 1993 concernerait 22.000 emplois, et que, par ailleurs, 1.788

emplois seraient créés, dont 1.000 dans la gendarmerie. 622 millions de francs seront, a poursuivi **M. Pierre Joxe**, affectés à l'amélioration de la condition militaire.

Evoquant ensuite l'ampleur des restructurations prévues en 1993, **M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a fait observer que la nouvelle organisation territoriale des armées donnait lieu à un important travail de concertation en vue d'atténuer les conséquences des restructurations sur les conditions de vie et de travail des personnels.

Evoquant ensuite les moyens consacrés à l'équipement des armées, le ministre de la défense a souligné la modernisation de la dissuasion nucléaire et rappelé à cet égard la poursuite du programme de construction des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération et les travaux de définition du missile M5. Puis **M. Pierre Joxe** a successivement abordé les principales orientations des efforts destinés à la composante spatiale et au renseignement, dont les crédits de paiement augmentent de 6,6 % dans le projet de loi de finances pour 1993, ainsi que les efforts réalisés en matière de recherche et de modernisation des armements conventionnels. Il a notamment mentionné le renforcement de la flotte de surface par les frégates de type Floréal et de type La Fayette, la mise en service, en 1998, du porte-avions nucléaire Charles de Gaulle équipé des premiers Rafale version marine, ainsi que la poursuite du développement de l'hélicoptère de combat franco-allemand et de l'hélicoptère de transport NH 90. **M. Pierre Joxe** a également évoqué le prochain achat de deux Airbus A310-300, destinés au transport aérien militaire.

Quant aux opérations exceptionnelles extérieures, elles induisent, ainsi que l'a fait observer le ministre de la défense, la mise à disposition, pour les seules opérations de Yougoslavie et du Cambodge, d'effectifs comparables à ceux qui avaient été engagés dans le Golfe en 1990-1991. **M. Pierre Joxe** a souligné la qualité de l'approvisionnement, de l'encadrement et des services de

santé dont bénéficient les personnels concernés, dont il a, par ailleurs, remarqué l'excellente motivation. S'agissant de l'incidence financière de ces participations extérieures, **M. Pierre Joxe** a indiqué que les Nations Unies ne prenaient pas en charge l'intégralité des dépenses engagées par la France. Le ministre de la Défense a conclu en estimant que notre participation à ces opérations confère à notre armée un "prestige exceptionnel".

**M. Pierre Joxe, ministre de la défense, et M. Jacques Mellick, secrétaire d'Etat à la défense, ont ensuite répondu aux questions des commissaires :**

- **M. Xavier de Villepin**, sur la nécessité d'adapter le mécanisme de financement des opérations extérieures qui pèsent lourdement sur le budget de la défense. Le ministre a estimé que le surcoût engendré par les opérations extérieures, partiellement compensé par un décret d'avances, serait pris en charge dans un collectif budgétaire, mais que la dimension nouvelle prise par ces interventions extérieures justifiait sans doute l'adaptation des mécanismes actuels ;

- **MM. Xavier de Villepin et André Jarrot**, sur les conséquences et le terme de la suspension des essais nucléaires. Le ministre a rappelé que les expérimentations avaient été suspendues pour une durée d'un an conformément aux déclarations du Premier ministre. Il a estimé que la concertation entre les puissances nucléaires à ce sujet s'inscrivait dans un processus diplomatique habituel ;

- **M. Jacques Genton**, sur la date d'examen par le Parlement du projet de loi de programmation militaire pour les années 1992-1994. Le ministre a confirmé son souhait que cet examen ait lieu avant la fin de la présente session ;

- **M. Jean Simonin**, sur les différents protocoles conclus par le ministère de la défense avec d'autres administrations en vue de la mise à disposition d'appelés, dont **M. Jacques Mellick** a dressé le bilan ; sur la

rémunération des engagés, que M. Jean Simonin jugeait insuffisante, mais dont le ministre a souligné qu'elle ne constituait pas un obstacle au recrutement ; sur le recrutement des sous-officiers dans l'armée de terre qui fait l'objet, a souligné le ministre, d'une réflexion très active au ministère de la défense ; et enfin, sur la revalorisation de la condition militaire et en particulier du traitement des militaires dont le ministre a rappelé qu'il faisait l'objet d'une revalorisation générale ;

- **M. Michel d'Aillières**, sur la compatibilité entre la réduction du format des armées et le maintien de la conscription, le ministre rappelant à cet égard que l'incidence de la réduction de la durée du service national conjuguée au recours limité aux formes non militaires du service national permettaient d'aboutir à une augmentation du taux d'incorporation effectif ; et sur la revalorisation du rôle des réserves qui a conduit **M. Jacques Mellick, secrétaire d'Etat à la défense**, à rappeler les principes directeurs du plan "Réserves 2000" qui doit permettre de disposer de réserves beaucoup plus efficaces mais réduites en effectifs à environ 500.000 hommes.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 3 novembre 1992 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer** sur les crédits de son département ministériel pour 1993.**

A titre liminaire, **M. Louis Le Pensec** a indiqué que l'examen du présent projet de budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. est l'occasion, comme chaque année, de faire le point sur la situation de notre outre-mer, et de rappeler la cohérence des efforts engagés par l'Etat dont le fil conducteur est la nécessaire solidarité avec nos compatriotes d'outre-mer, afin qu'ils accèdent, étape par étape, à une pleine citoyenneté au sein de la République.

Il a précisé que cette politique a pour double objectif l'égalité sociale et le développement économique, le modèle de développement de certains pays voisins des collectivités considérées, exempt de toute législation sociale, ne pouvant aucunement être retenu.

Conscient des difficultés financières que connaissent plusieurs collectivités territoriales, il a déclaré qu'un des buts qu'il s'est fixé, tout au long de la préparation du projet de loi de finances pour 1993, a donc été de faire admettre l'outre-mer comme une priorité budgétaire. Avec un peu plus de 2,3 milliards de francs en moyens de paiement pour 1993, soit une progression de 6,3 % par rapport à 1992, le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. aura ainsi connu une évolution de + 32 % sur cinq ans.

De plus, il a rappelé que l'effort de l'Etat au profit de l'outre-mer ne se limitait pas au budget de son

département. Considérées globalement, les dépenses civiles de l'ensemble des ministères en faveur de l'outre-mer s'élèvent, en effet, à plus de 36 milliards de francs. Toutefois, il a indiqué que la volonté de mettre rapidement à la disposition des parlementaires le "jaune" récapitulatif des dépenses outre-mer s'est malheureusement traduite par un certain nombre d'erreurs qui concernent notamment les dotations des ministères de l'intérieur et de l'équipement, erreurs qu'il a dû rectifier publiquement.

S'agissant du développement économique, **M. Louis Le Penec** a souligné que l'action du Gouvernement, à commencer par la défense des grandes productions locales et des nombreux emplois qui en dépendent, n'est pas seulement une question de financement. Il a cité, à cet égard, l'exemple de la production bananière. Les propositions arrêtées le 7 août dernier par la Commission européenne, qui posent le principe d'une préférence communautaire sur ce marché, constituent un succès majeur, mais l'adoption de ce dispositif n'étant pas aujourd'hui définitive, le ministre a indiqué qu'il ne désespérait pas de convaincre ses collègues chargés de l'agriculture et des affaires étrangères et de faire ainsi aboutir ce dossier.

Il a ensuite précisé que l'action spécifique du budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. en matière de développement repose très largement sur le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) et le fonds d'investissement et de développement économique et social (F.I.D.E.S.) dont les crédits permettent d'engager ou d'accélérer la réalisation des grands équipements d'infrastructure dans le domaine économique ou social.

Ainsi, les crédits de paiement du F.I.D.O.M. et du F.I.D.E.S. enregistreront en 1993 un accroissement sensible (+ 14 % pour le F.I.D.O.M., + 18 % pour le F.I.D.E.S.). Les 405 millions de francs d'autorisations de programme du F.I.D.O.M., outre la dernière tranche des contrats de plan, financeront des actions structurantes en faveur du développement économique et social, telles que

les infrastructures aéroportuaires pour le désenclavement de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte ou la poursuite du programme Phèdre en Guyane. Les autres actions de programme du F.I.D.E.S. augmenteront de plus de 15 % et seront consacrées principalement au logement social et à l'équipement des communes en Polynésie, à l'acquisition de terres par l'agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (A.D.R.A.F.) en Nouvelle-Calédonie et au plan de développement de Wallis et Futuna.

Il a indiqué par ailleurs qu'en Nouvelle-Calédonie, la procédure originale des contrats de développement, allait entrer dans sa deuxième phase. L'effort financier de l'Etat, à hauteur de 330 millions de francs, dont environ 200 millions de francs sur le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M., enregistrera une revalorisation importante. S'y ajoute le financement du contrat de la ville de Nouméa, soit 20 millions de francs en 1992 sur le budget des D.O.M.-T.O.M. Il a signalé également la poursuite d'actions originales engagées dans le prolongement de la loi référendaire, telle que l'opération 400 cadres ou le programme "Jeunes stagiaires pour le développement", ou encore l'indemnité compensatrice versée au Territoire pour ses charges d'enseignement et de santé (soit 50 millions de francs en 1993).

Pour la Polynésie française, il a rappelé que le Gouvernement a engagé avec le Territoire une réflexion commune sur l'avenir et les moyens de parvenir à un développement durable fondé sur les atouts propres de l'archipel et qu'une mission de haut niveau est actuellement sur place. Elle pourrait aboutir dès le début de 1993 à l'élaboration d'un pacte de progrès économique, social et culturel.

S'agissant de la réduction des inégalités, parmi les mesures concernant directement le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M., le ministre a d'abord évoqué les moyens mis à la disposition de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer

(A.N.T.). A la suite de la réforme entreprise il y a cinq ans, l'A.N.T. est devenue un acteur reconnu en matière de formation professionnelle, en organisant la mobilité entre les D.O.M. et la métropole. En 1992, l'agence a pu former 4.000 stagiaires en provenance des D.O.M. et l'objectif est de prendre en charge 4.500 stagiaires en 1993.

Il a souhaité que l'A.N.T. privilégie dans sa démarche toutes les actions permettant une meilleure prise en compte de la communauté originaire d'outre-mer en métropole dans les programmes menés au niveau national et a indiqué que la dotation pour 1993 de l'A.N.T. serait de 85 millions de francs.

Par ailleurs, il a annoncé que dans le prolongement des actions formulées en faveur du département de la Réunion en avril 1991, deux sections supplémentaires du service militaire adapté (S.M.A.), soit 87 emplois, seront créées en plus des cinquante postes déjà ouverts en 1992 dans ce département. Ces effectifs auront pour tâche la formation des jeunes aux métiers du bâtiment et du génie civil.

Le ministre a précisé qu'une nouvelle étape d'alignement des allocations familiales et du salaire minimum interprofessionnel de croissance (S.M.I.C.) sera réalisée au 1er janvier prochain.

Par ailleurs, il a estimé que le maintien du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) versé dans les D.O.M. à 80 % de son montant métropolitain, prévu par la loi du 25 juillet 1992, joint à ces mesures d'alignement, creusera significativement l'écart entre les revenus du travail et l'allocation de R.M.I. alors que la créance de proratisation va permettre de consacrer 630 millions de francs en 1991 et 700 millions de francs en 1992 à des actions d'insertion.

En conclusion de son exposé, il a insisté sur la nécessité de se garder des analyses trop générales et simplificatrices en indiquant son souci d'adapter son action à la grande diversité des situations que connaît l'outre-mer, en recherchant à chaque fois des solutions

originales en étroite concertation avec tous les acteurs concernés.

Puis le ministre a apporté, en réponse aux questions posées par **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, les précisions suivantes :

- S'il est trop tôt pour dresser un bilan des mesures de défiscalisation adoptées l'an dernier, 70 projets ont déjà été agréés, représentant 1,255 milliard d'investissement, et 50 dossiers environ sont en cours d'examen ;

- L'alignement du S.M.I.C. des D.O.M. sur le niveau métropolitain, après une première revalorisation au 1er juillet dernier de 13,5 %, sera poursuivi jusqu'en 1995. Parallèlement, des discussions ont été engagées avec les partenaires sociaux sur la situation des "bas salaires" dans les entreprises. Un accord a même été signé dans le bâtiment et les travaux publics à la Réunion pour un alignement complet dès 1993 ;

- Bien que les économies d'outre-mer soient créatrices nettes d'emplois (3.000 emplois par an à la Réunion par exemple), le problème essentiel réside dans l'inadéquation des qualifications aux emplois. Les mesures en faveur de la réinsertion et de la promotion de l'emploi ont permis la signature de 6.000 contrats "aidés" (contrats de retour à l'emploi, contrats de qualification, etc...).

A **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, qui regrettait qu'on ne puisse prolonger les contrats emploi-solidarité (C.E.S.) pour les jeunes de 18-25 ans les plus motivés, **M. Louis Le Pensec** a répondu que le maintien dans ce dispositif créait parfois plus de frustrations encore si le C.E.S. ne débouche pas sur un emploi.

- S'agissant des crédits de la ligne budgétaire unique pour le logement social, ils seront abondés à hauteur de 300 millions de francs par les crédits de la créance de proratisation pour maintenir leur niveau global par rapport à 1992. Le ministre a toutefois reconnu l'existence de difficultés spécifiques dans la zone du littoral dite "des cinquante pas géométriques" ;

- Les crédits de l'agence nationale pour la promotion et l'insertion des travailleurs d'outre-mer seront accrus de 15 millions de francs issus de la créance de proratisation. La formation professionnelle reste par ailleurs une des priorités des contrats de plan ;

- On constate une stabilisation, en général, du nombre des allocations du R.M.I. qui est passé de 101.000 à 100.000 entre décembre 1991 et octobre 1992, même s'il continue à progresser en Guyane et en Martinique. Quant à la décentralisation de la gestion de la créance de proratisation, un décret est en cours de préparation pour accélérer cette procédure ;

- L'écart entre le niveau de prestations servi dans les D.O.M. et celui de la métropole a été diminué en un an et demi de 57,5 %, les prochaines revalorisations devront être arrêtées par le Premier ministre prochainement. Quant au fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.), ses dotations s'élèvent en 1992 à 370 millions de francs, soit une diminution de 40 millions par rapport à 1991. En 1993, ce montant sera encore réduit. Le personnel des cantines touché indirectement par cette réduction ne verrait ses effectifs diminuer que de cinq personnes en Guadeloupe, dont deux seront reclassées. A la question de **M. Roger Lise, rapporteur pour avis, et de M. Jean-Pierre Fourcade, président**, relative aux risques pour les enfants, **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a répondu que rien ne justifiait l'inquiétude. **M. Roger Lise** a regretté, toutefois, que les populations concernées n'aient pas été consultées sur ce thème ;

- Les différents concours financiers de la communauté aux D.O.M. se sont élevés entre 1988 et 1993 à 750 millions d'ECU. Quant aux T.O.M., la dotation du fonds européen de développement (F.E.D.) va progresser de 40 %, passant de 26,5 millions à 40,2 millions d'ÉCU ;

- Concernant les incidences du versement d'un sur-salaire aux fonctionnaires des D.O.M., **M. Louis Le Pensec** a rappelé que l'affectation de ces sommes à la

rénovation du service public, est une proposition qui a déjà été formulée par son ministère, mais qui a reçu un accueil défavorable des organisations syndicales. Le Gouvernement a demandé une étude comparative à l'institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.) sur les prix de détail dans les D.O.M. par rapport à la métropole ainsi qu'un avis du Conseil d'Etat sur la régularité juridique de la suppression du sur-salaire pour les seuls futurs fonctionnaires affectés dans les D.O.M.

Puis plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. Jean-Pierre Fourcade**, président a interrogé le ministre sur les effets d'attraction du R.M.I. sur les populations limitrophes des D.O.M. et sur les observations qui ont pu être faites sur l'évolution des dépenses de consommation.

**M. Jean Madelain** a rappelé les situations financières très difficiles des collectivités locales d'outre-mer et a demandé si celles-ci avaient un lien avec l'institution d'un double niveau de compétences (départemental et régional) au moment de la décentralisation dans les D.O.M.

**M. Jacques Machet** a appelé l'attention sur une certaine inadaptation des activités proposées aux jeunes dans le cadre du S.M.A.

Sur ces différents problèmes, **M. Louis Le Pensec**, ministre des départements et territoires d'outre-mer, a indiqué que :

- le R.M.I. a accru le pouvoir d'achat de 2,5 % mais que les dépenses concernent principalement la satisfaction des besoins fondamentaux. Il n'a pas été constaté de dérives en faveur des étrangers car seuls en bénéficient ceux qui sont en situation régulière ;

- l'Etat soutient les collectivités territoriales auprès des organismes financiers qui ont quelquefois, par leur

refus brutal de nouvelles possibilités d'emprunt, aggravé leur situation financière ;

- sans qu'on puisse nier quelques cas d'inadaptation manifeste, le S.M.A. constitue un instrument de formation performant puisque 70 % des jeunes appelés trouvent un emploi dans l'année qui suit leur démobilisation.

En conclusion, **M. Louis Le Pensec** s'est félicité de l'intention de la commission, exprimée par son président, d'organiser une mission aux Antilles en vue d'analyser l'articulation délicate entre le dispositif du R.M.I. et celui des C.E.S. et s'est engagé à faciliter la réalisation de celle-ci.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Bianco**, ministre de l'équipement, du logement et des transports, sur les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1993, au titre du logement social.

**M. Jean-Louis Bianco** a d'abord présenté l'ensemble des crédits consacrés à la politique sociale du logement, qui s'élèvent à près de 21 milliards de francs, soit une progression de 13,4 % par rapport à la loi de finances précédente.

Il a rappelé les principales mesures prévues :

- généralisation de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) (article 86 rattaché) ;

- création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.) (article 87 rattaché) ;

- volume des prêts locatifs aidés (P.L.A.) porté à 90.000 ;

- effort pour la rénovation des habitations à loyer modéré (H.L.M.) ;

- diverses mesures de fiscalité immobilière, notamment destinées à favoriser les locations dans le parc privé de logements.

En réponse aux questions posées par **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis** au nom de la commission, **M. Jean-Louis Bianco** a donné les indications suivantes :

- il a souligné la complémentarité, dans l'ensemble du parc de logements, entre le logement social, le logement d'insertion et le logement "intermédiaire", qui justifie le respect d'un juste équilibre ;

- il a rappelé l'intérêt que présentent pour les particuliers les incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif ;

- il a confirmé que la baisse de collecte des ressources sur le livret A posant un problème sérieux à moyen terme, une mission a été confiée à **M. François Geindre** dans le cadre du XI<sup>e</sup> Plan, afin d'examiner les réformes destinées à mieux orienter l'épargne ;

- il a évoqué l'éventualité de relèvements différenciés des plafonds selon les régions, pour les prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) ;

- il s'est globalement déclaré satisfait de l'application de la "loi Besson" rendue plus aisée par une très forte mobilisation des acteurs locaux et a annoncé que bon nombre des décrets d'application de la loi d'orientation pour la ville venaient de paraître, les derniers étant en cours de parution ;

- il a confirmé le très grand succès rencontré par les opérations financées par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (A.N.A.H.) en milieu rural ; cette agence étant dotée de 2 milliards de francs pour 1993, il s'est déclaré soucieux de veiller à une équitable répartition de ces fonds ;

- en réponse aux deux questions de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, il a également précisé la répartition des 90.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) prévus : 70.000 prêts classiques de la caisse des dépôts et consignations, 10.000 prêts locatifs sociaux (P.L.S.) en région Ile-de-France et 10.000 P.L.A. d'insertion ; il a enfin

évoqué les recommandations pratiques qu'il avait faites aux services du ministère pour une meilleure utilisation de la dotation P.L.A., par une accélération des procédures de délégation des crédits.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souligné la nécessité de mieux associer les élus à la recherche des solutions aux problèmes posés par le coût du foncier, sans toutefois que l'Etat se décharge sur les collectivités locales d'une compétence qui demeure de son ressort :

**M. José Balarello** a souligné que le montage d'opérations à base de P.L.A. ne pouvait se faire sans l'apport de ressources annexes.

A ce titre il a notamment regretté la sous-consommation du prêt d'accession à la propriété (P.A.P.), provoquée par une réglementation restrictive qui bloque un produit pourtant très utile sur le plan social. Il a également rappelé les difficultés liées à la constitution d'un apport personnel et l'urgence de rendre disponibles les logements vacants.

**M. Louis Boyer** a abordé le problème posé aux organismes d'H.L.M. par l'obligation qui leur a été faite de placer leurs fonds libres sur le livret A. Il a en outre fait état d'une pénurie de logements non seulement en région Ile-de-France, mais également dans la région Centre, car un certain nombre de ménages, en raison de loyers trop chers dans la région parisienne, y refluent et sont demandeurs de logements sociaux, tandis que le besoin en logements intermédiaires, exprimé par les cadres et les techniciens des entreprises, demeure.

Il a également rappelé l'intérêt des réhabilitations, notamment pour les centres villes, en soulignant que ce genre d'opérations restent coûteuses.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a déploré les effets néfastes de la réduction de la construction de logements neufs liée notamment au développement d'un parc de bureaux désormais largement invendu, tandis que, par manque de logements disponibles, le parc locatif social ne

peut suffire à la demande. Elle a insisté sur le caractère dramatique de cette évolution.

**M. Jean Madelain** s'est félicité de la réflexion confiée à **M. François Geindre** sur le financement immobilier et s'est inquiété de l'avenir des P.A.P.

Il a émis la crainte que le projet de création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.), tout en confortant les prêts conventionnés, ne conduise à remettre en cause le bien-fondé des P.A.P., excluant de l'accession les titulaires des revenus les plus modestes.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a regretté l'inadéquation des financements avec le coût de certaines réhabilitations dans les H.L.M., et notamment celui de la mise aux normes des logements des personnes âgées ou handicapées en vue de favoriser leur maintien à domicile. Elle a enfin insisté sur les difficultés d'application de la loi Besson.

**M. Franck Sérusclat** a souligné la nécessité d'accroître le nombre de logements pour les étudiants, notamment en assouplissant la fiscalité des revenus locatifs pour les logements meublés.

**M. Roger Lise** a regretté les limites des mesures visant à la résorption de l'habitat insalubre outre-mer et s'est inquiété du blocage de certaines opérations en raison des retards pris dans l'attribution des crédits.

**M. Jacques Machet** a rappelé la nécessité, dans certaines régions, de logements locatifs pour les militaires en raison de leur obligation de mobilité.

En réponse à ces questions, **M. Jean-Louis Bianco**, ministre de l'équipement, du logement et des transports, a notamment apporté les réponses suivantes :

- en ce qui concerne les prêts accordés par la caisse des dépôts et consignations, il s'est déclaré favorable à ce que cet organisme soit associé au montage des opérations, avec les directions départementales de l'équipement et les élus intéressés, avant que les programmes ne soient engagés ;

- il a souhaité que soit engagée une étude sur la fiscalité immobilière dans le cadre du XIe Plan, en raison des limites que rencontrent les aides fiscales ;

- il s'est engagé à étudier les remèdes possibles à la vacance des locaux, ainsi qu'à la disparition d'une partie du "parc social de fait" ;

- il a rappelé que, dans le cadre de zones d'aménagement concerté, l'équilibre financier des opérations dépendait souvent de l'implantation de bureaux ;

- il a enfin confirmé que le système des P.A.P. n'était pas remis en cause.

**Mercredi 4 novembre 1992 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord émis un avis défavorable à l'amendement n° 6 de Mme Marie-Claude Beaudeau et des membres du groupe communiste au **projet de loi n° 470 (1991-1992)**, modifiant le **Livre V du code de la santé publique** et relatif à la **pharmacie et au médicament** dont le **rapporteur est M. André Bohl**.

Puis la commission a examiné les **amendements au projet de loi n° 514 (1991-1992)** relatif à l'**emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage** dont le **rapporteur est M. Louis Souvet**.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 48 de M. Jean Madelain, 23 de M. Roger Lise et 25 de M. Claude Estier, ainsi qu'au sous-amendement n° 24 de M. Claude Estier à l'amendement n° 6 de la commission et un avis défavorable aux amendements n°s 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 et 47 de Mme Michelle Demessine, ainsi qu'à l'amendement n° 49 de M. Jean Madelain.

Enfin, elle s'est déclarée défavorable à la motion n° 26 de Mme Hélène Luc tendant à opposer la question préalable.

**Jeudi 5 novembre 1992 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Roger Lise sur le projet de loi de finances pour 1993 (départements et territoires d'outre-mer : aspects sociaux).**

Après avoir rappelé que les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1993 ne s'élèvent qu'à 2,336 milliards de francs, soit 0,17 % du budget de l'Etat et ne représentent que 6,4 % de l'ensemble de l'effort financier consacré par l'Etat aux D.O.M.-T.O.M., soit 36 milliards de francs, **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'au delà de leur montant, l'examen de ces crédits était l'occasion de dépasser le strict cadre budgétaire pour aborder plus généralement la situation sociale en outre-mer.

Aussi après une présentation des grandes lignes du budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1993, il a souhaité attirer l'attention des membres de la commission sur les graves difficultés sociales auxquelles restent confrontées les collectivités territoriales d'outre-mer et qui vont de pair avec les problèmes financiers évoqués lors de l'audition de M. Le Pensec.

S'agissant du budget des D.O.M.-T.O.M., **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, a précisé que les crédits pour 1993 progresseront de façon non négligeable puisqu'ils passeront de 2,198 milliards à 2,336 milliards de francs soit une augmentation de 6,3 %, tout en relevant que l'évolution est plus favorable en ce qui concerne les crédits de paiement c'est-à-dire les dotations destinées à couvrir les dépenses correspondant à l'exécution d'investissements, en progression de 15,24 %, qu'en ce qui concerne les dépenses ordinaires, autrement dit les dépenses de fonctionnement. Il a également noté que les

annulations de crédits en 1992 ont été moins importantes que d'habitude, puisqu'elles s'élèvent à 52 millions de francs soit 2,3 % du projet de loi de finances initial contre 12,1 % en 1991 et 12,4 % en 1992, ce qui donne plus de crédibilité à la présentation de ce budget.

Quant au contenu de celui-ci, **M. Roger Lise**, rapporteur pour avis, a souligné trois éléments positifs.

En premier lieu, les crédits destinés au développement économique dans les D.O.M.-T.O.M. progressent de façon importante. Les crédits de paiement du fonds d'investissement pour les départements et territoires d'outre-mer (F.I.D.O.M.) destinés à concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des D.O.M. et des deux collectivités territoriales de St-Pierre et Miquelon et de Mayotte, augmentent de 14 % par rapport à l'exercice 1992, pour s'établir à 394 millions de francs. Près du quart de cette dotation sera consacré au financement des contrats de plan qui entrent dans leur dernière année d'exécution. Elle devrait permettre également de financer, à titre principal, la construction d'établissements scolaires du second degré, l'amélioration des équipements routiers de la Guyane dans le cadre du programme Phèdre et le plan de consolidation de l'industrie sucrière à la Réunion.

De même, les crédits de paiement du fonds d'investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.) des territoires d'outre-mer progresseront de 18 % en 1993 et s'élèveront à 155 millions de francs. Ils seront consacrés notamment au logement social en Polynésie, à l'acquisition de terres en Nouvelle-Calédonie par l'agence de développement rural et d'aménagement foncier et au soutien du fonds d'aménagement et de développement des îles (F.A.D.E.P.) dans le cadre d'un programme de soutien à des micro-projets de développement et à la réalisation d'équipements publics en Polynésie.

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera, pour sa part, d'une dotation de 307 millions en crédits de paiement et de

355 millions de francs en autorisations de programme dans le cadre de la procédure des contrats de développement résultant des Accords de Matignon, soit respectivement une augmentation de + 25 % et de + 7,6 %. Il a souligné qu'au total, la Nouvelle-Calédonie recueillera 13 % des crédits du ministère, témoignant d'une attention privilégiée que, selon le rapporteur, les départements d'outre-mer aimeraient moins exclusive.

En second lieu, les crédits de la recherche enregistrent également une progression importante, soit + 16 % en un an. Ils devraient permettre une augmentation des moyens de fonctionnement bénéficiant à l'institut français pour la recherche et la technologie polaires créé cette année sous la forme d'un groupement d'intérêt public (G.I.P.). La dotation de fonctionnement de la recherche polaire augmente de 9 % par rapport à la loi de finances initiale de 1992. La dotation d'investissement progresse, quant à elle, de 15 % en autorisations de programme et de 25 % en crédits de paiement, ce qui devrait permettre l'achèvement de la station du dôme Concorde en Antarctique.

Enfin, les crédits destinés aux moyens du ministère (titre III) s'établiront en 1993 à 845,348 millions de francs contre 811,484 millions de francs en 1992, soit une augmentation de 4,17 % en francs courants. Le nombre d'emplois dont dispose le ministère passera de 5.624 à 5.649 alors qu'en général les autres ministères enregistreront une diminution de leurs effectifs. Par ailleurs, le service militaire adapté bénéficiera de la création d'une demie compagnie, soit 87 postes à la Réunion.

Puis, **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, a attiré l'attention sur certains aspects plus critiquables de ce budget.

Premièrement, si les crédits du F.I.D.O.M. et du F.I.D.E.S. progressent, leurs sections territoriales c'est-à-dire la partie des crédits qui sont versés aux budgets des collectivités locales concernées diminueront de 1 %

s'agissant du premier et de 20 % pour le second, ce qui va à l'encontre du processus de décentralisation.

Deuxièmement, les crédits de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) diminueront de 11 % passant de 95 millions en 1992 à 85 millions en 1993. Or, cette baisse des crédits apparaît particulièrement inopportune au moment où l'A.N.T. après avoir entrepris une réforme de ses structures, forme de plus en plus de stagiaires. En 1992, l'A.N.T. a formé 4.000 jeunes en provenance de ces D.O.M. et plus de 2.500 résidant en métropole. En 1993, l'objectif est d'encadrer 4.500 nouveaux stagiaires.

Troisièmement, d'un point de vue global, les autorisations de programme diminuent, tant au niveau du titre V (c'est-à-dire les investissements exécutés par l'Etat) que du titre VI (c'est-à-dire les subventions d'investissement accordées par l'Etat), respectivement de 12 % et de 4 %, ce qui traduit un certain désengagement de l'Etat.

Puis il a abordé divers dossiers sociaux particulièrement préoccupants.

Il a rappelé qu'il existe dans les D.O.M. un chômage endémique qui atteint un niveau dramatique. En effet, on constate en moyenne un niveau de chômage deux à trois fois plus élevé qu'en métropole. De plus, près de 40 % des chômeurs sont inscrits depuis plus d'un an, les chômeurs de longue durée progressant fortement aux Antilles et en Guyane. Or, les moyens mis en oeuvre pour l'insertion professionnelle n'ont pas sensiblement fait évoluer cette situation en raison de l'évolution démographique (le taux de natalité est de 21 ‰ contre 13,6 ‰ en métropole), la pénurie d'offres d'emploi et une certaine inadaptation des qualifications aux postes disponibles. Sur ce point, **M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, a qualifié les mesures gouvernementales de peu efficaces : si 6.000 contrats aidés (contrats de retour à l'emploi, contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation ou d'orientation) ont été signés cette année, on constate

surtout une prédominance des contrats emploi-solidarité qui s'élèvent à près de 40.000. Or, ces formules ne permettent que rarement d'acquérir une formation suffisante ou de déboucher sur un contrat à durée indéterminée. Plus grave, ils accroissent les sentiments de frustration et de colère comme l'a d'ailleurs montré la mission d'information sur la Réunion en 1991.

**M. Roger Lise** a donc souhaité que la mission de la commission aux Antilles en janvier prochain se penche sur ce grave problème.

Puis il a dressé le bilan d'application de la loi sur le revenu minimum d'insertion (R.M.I.) dans les D.O.M. en soulignant que la montée en charge du nombre d'allocataires du R.M.I. tend à se stabiliser dans les D.O.M.

Le nombre de bénéficiaires est passé de 101.500 en décembre 1991 à environ 100.000 actuellement. La Réunion reste en tête des départements avec, au 30 juin 1992, 48.300 allocataires contre près de 53.000 au 30 juin 1991. En Martinique et Guadeloupe le nombre de bénéficiaires tend à se stabiliser respectivement autour de 24.000 et 22.000 personnes. En Guyane, il progresse encore rapidement (+ 28 % en un an), passant de 3.500 à 4.500 allocataires entre juin 1991 et juin 1992.

Il a estimé qu'il convenait, toutefois, de relativiser ces résultats.

Premièrement, cette légère décroissance du nombre d'allocataires est liée essentiellement au rattrapage du niveau des allocations familiales des D.O.M. sur celui de la métropole. En un an et demi, l'écart entre les allocations familiales versées dans les D.O.M. et le niveau métropolitain a ainsi diminué de près de 60 %.

Deuxièmement, globalement le R.M.I. touche encore une population considérable. Compte tenu du nombre de personnes à la charge de chaque allocataire, on évalue à 18 % la proportion de personnes vivant des ressources de

R.M.I. contre 1,7 % en métropole. A la Réunion, le R.M.I. fait vivre un quart de la population.

Troisièmement, au plan financier, cela représente une dépense publique annuelle d'environ 3 milliards de francs. Ce montant est supérieur à l'ensemble des budgets des départements concernés (soit environ 2 milliards). Le R.M.I. a donc accru la situation de dépendance des D.O.M. vis-à-vis de la métropole.

Enfin, la commission d'évaluation du R.M.I. a estimé que celui-ci a un impact inflationniste car les bénéficiaires n'acceptent généralement pas de travailler en-dessous d'un certain salaire suffisamment attractif pour renoncer au bénéfice du R.M.I. En relevant les salaires réels, ce système pèse particulièrement sur les coûts de production d'activités qui étaient jusqu'alors à la limite de la rentabilité, comme l'exploitation de la canne à sucre à la Réunion. Comme dans le même temps, les petits commerces de proximité ont moins bénéficié du R.M.I. que les grandes surfaces, le R.M.I tend à accélérer certaines mutations économiques, qui ne peuvent avoir que des conséquences négatives sur l'emploi et donc sur le nombre de chômeurs et de bénéficiaires du R.M.I.

S'agissant du logement social, il a déploré que pour 1993, les crédits de la ligne budgétaire unique qui globalisent les aides à la pierre dans les D.O.M. au sein du ministère de l'équipement, ne s'élèvent qu'à 1,072 milliard de francs soit une régression de 4,6 % par rapport à l'exercice 1992.

Il a rappelé, en effet, qu'il existe encore 30 % de logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (soit 120.000 sur 400.000 logements) et 10 % de logements insalubres. A ceci s'ajoute le problème du relogement des personnes installées dans la zone dite des 50 pas géométriques.

En conclusion, compte tenu de cette analyse et des aspects contrastés de ce budget, il a proposé aux membres

de la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat lors de son examen en séance publique.

Puis plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. Jean Chérioux** a proposé, tout en indiquant qu'il comprenait la position du rapporteur, que la commission rejette les crédits du ministère des D.O.M.-T.O.M. car le budget doit faire l'objet d'un vote unique et cohérent.

**M. Charles Metzinger**, après avoir salué l'analyse des crédits faite par le rapporteur, a estimé que les aspects positifs de ce budget étaient importants et allaient dans le bon sens, ce qui justifiait l'approbation des crédits de ce ministère.

**M. Jean Madelain** a interrogé le rapporteur sur d'éventuels flux d'immigrants en provenance de la Dominique en Martinique ou en Guadeloupe.

**M. Roger Lise, rapporteur pour avis**, a estimé qu'en effet, il était très facile aux ressortissants des îles voisines comme Sainte-Lucie de pénétrer dans les Antilles françaises et qu'on y constate un afflux d'étrangers dans les structures hospitalières. Toutefois, l'ampleur de ce phénomène ne justifiait pas l'instauration d'un visa d'entrée comme à Mayotte où ce contrôle devient vraiment nécessaire en raison de l'arrivée massive des Mahorais.

Puis la commission a décidé à la majorité, conformément à la proposition de son rapporteur et sans méconnaître les vives critiques qu'appelle l'ensemble de la politique sociale du Gouvernement, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote de ce budget.

Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits inscrits au titre du logement social pour 1993.

Elle a, d'abord, entendu **M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, qui a souligné que ces crédits s'inscrivaient dans un contexte de crise se traduisant notamment par une stagnation de la construction neuve, un nombre croissant de logements vacants, la disparition progressive du parc locatif et la mévente des programmes

réalisés. Il a exprimé la crainte qu'une telle situation débouche sur une crise financière et bancaire majeure. Il en a conclu que, face à ce problème, l'action gouvernementale semblait inadaptée, malgré les efforts faits par le Gouvernement en 1992 en faveur du secteur du logement (la poursuite de l'application de la loi Besson et le plan de soutien en faveur du logement présenté le 12 mars dernier) et en dépit des mesures inscrites dans le projet de finances pour 1993.

**M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a rappelé que parmi les principales mesures contenues dans ce projet de loi figurent :

- la généralisation de l'allocation de logement sociale (A.L.S.), mesure incluse dans l'article 86 du projet (achèvement du bouclage des aides au logement), une revalorisation de 5,2 % des loyers plafond dans le barème des aides à la personne, l'inscription dans le projet de budget de 30.000 prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), la création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.), ainsi que des crédits pour la construction et la réhabilitation de logements locatifs sociaux par l'inscription au budget de 90.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) et de primes à l'amélioration des logements à usage locatif social (P.A.L.U.L.O.S.) destinées à la réhabilitation de 200.000 logements d'habitation à loyer modéré (H.L.M.).

240 millions de francs sont également prévus au titre des fonds de solidarité pour le logement (F.S.L.) créés par la loi Besson en faveur des ménages en difficulté et, par ailleurs, un certain nombre de mesures fiscales sont destinées au développement du secteur locatif intermédiaire.

**M. Jacques Bimbenet, rapporteur pour avis**, a toutefois souligné l'insuffisance du nombre de prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) prévus, ainsi que les difficultés qu'il peut y avoir à mobiliser ce type de prêt pourtant très demandé. Il a exprimé l'inquiétude que suscite l'avenir des circuits d'alimentation financière du

logement social (livret A, épargne logement, "1 % patronal") et souligné l'étendue des besoins encore insuffisamment pris en compte, particulièrement dans les zones rurales où le manque de logement locatif risque d'aller à l'encontre de la volonté de fixer les populations et d'attirer des entreprises.

Il a évoqué enfin un certain nombre d'axes qui lui paraissaient devoir être privilégiés comme la réhabilitation et la mise aux normes des logements des personnes âgées ou handicapées.

Il a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés, par la loi de finances pour 1993, au logement social.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Jean Chérioux** a insisté sur le fait que les plafonds, tels qu'ils sont fixés dans la réglementation des aides, sont une entrave à la consommation des crédits, tant en ce qui concerne les prêts, que parce qu'ils conduisent à exclure des logements d'habitation à loyer modéré (H.L.M.) des personnes dont le niveau de revenus est pourtant modeste, notamment en région Ile-de-France.

Il a, également, évoqué le problème du statut fiscal de l'immobilier, et notamment la réduction progressive, enregistrée au cours des années précédentes du taux de déduction pour amortissement. Il a donc approuvé les conclusions du rapporteur pour avis.

En réponse à une question de **M. Léon Fatous**, **M. Jacques Bimbenet**, rapporteur pour avis, a évoqué les dangers présentés par la création d'un fonds de garantie à l'accession sociale (F.G.A.S.), qui n'aura d'autre effet que de repousser dans le temps les difficultés que rencontrent les ménages pour rembourser les prêts conventionnés lorsque leurs ressources sont insuffisantes.

**M. Léon Fatous** a souhaité insister sur l'effort permanent fait par le Gouvernement en faveur des logements sociaux, particulièrement en ce qui concerne l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) Il a ainsi

manifesté son intention de voter les crédits du logement pour 1993.

Confirmant les propos de son collègue, **M. Charles Metzinger** a souligné l'effort représenté par les 30.000 prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) et s'est déclaré favorable à l'adoption de l'article 87 rattaché créant le F.G.A.S., malgré les risques que présente cette création.

En revanche, il a fait siennes les priorités accordées par **M. Jacques Bimbenet**, rapporteur pour avis, à la réponse au besoin de logements sociaux en milieu rural et à la réhabilitation des logements des personnes âgées.

S'interrogeant sur la portée réelle des garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales pour la construction de logements sociaux, il a émis le souhait qu'une réflexion soit menée sur ce sujet au sein de la commission. **M. Roger Lise** lui a répondu que la création d'un groupe d'études sur le logement aidé sous l'égide de la commission pourrait prendre en compte cette préoccupation, à laquelle **M. Jacques Bimbenet**, rapporteur pour avis, s'est associé.

**M. Jean Madelain** a souligné la grande utilité des prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), la forte réduction de leur nombre (passé en quelques années de 50.000 à 30.000) et la politique dissuasive de non revalorisation des plafonds donnant accès à ces prêts. Il a regretté la timidité des incitations fiscales. Considérant que la politique gouvernementale était largement comptable de la situation actuelle du logement, qui n'a jamais été aussi préoccupante, il s'est rallié aux conclusions du rapporteur pour avis. Il a, par ailleurs, exprimé son accord avec la position proposée par le rapporteur pour avis sur les articles 86 et 87, estimant que le F.G.A.S. fait courir le risque, à terme, d'un remplacement du système des prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.) par un système unique de prêts non bonifiés, assorti de garanties.

**M. Pierre Louvot s'est joint aux critiques exprimées par ses collègues sur l'inadaptation financière et réglementaire de l'accès aux prêts aidés à l'accession à la propriété (P.A.P.), sur la nécessité d'intervenir en faveur du logement intermédiaire et sur le besoin criant de prêts locatifs aidés (P.L.A.) en milieu rural où ils sont néanmoins difficilement accessibles.**

Il s'est, également, déclaré très favorable aux opérations de réhabilitation et, dans les circonstances du moment, a donc rejoint les conclusions du rapporteur en raison de l'insuffisance de la politique gouvernementale en matière de logement.

**La majorité de la commission a donc émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés, par la loi de finances pour 1993, à la politique sociale du logement.**

Elle a en outre émis un avis favorable à l'adoption de l'article 86 et défavorable à celle de l'article 87.

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

**Mardi 3 novembre 1992 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de MM. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration et Bernard Kouchner, ministre de la santé et de l'action humanitaire, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1993.**

Dans un propos introductif, **M. René Teulade** a souligné le caractère important et novateur de l'accord récemment conclu entre l'Etat et les syndicats médicaux français, en vue de parvenir à une maîtrise médicalisée de l'évolution des dépenses de santé. Il a estimé que cet accord, dont les modalités concrètes d'application doivent être précisées par les partenaires concernés, permettrait d'éviter le rationnement des soins et d'aligner ainsi le taux de croissance des dépenses de santé constaté en France sur celui des autres pays industrialisés.

S'agissant des retraites, **M. René Teulade** a réaffirmé l'attachement du Gouvernement à deux acquis intangibles à savoir, d'une part, la retraite par répartition et, d'autre part, le droit à la retraite à taux plein à 60 ans. Il a estimé à ce sujet que le projet de fonds de solidarité, destiné à regrouper les dépenses non contributives de l'assurance vieillesse, et défini dans le cadre d'une large concertation, devrait contribuer à pérenniser ces acquis.

Présentant ensuite les crédits prévus au titre des affaires sociales et de la santé dans le projet de loi de finances pour 1993, **M. René Teulade** a indiqué que les

dotations budgétaires correspondantes dépassaient, pour la première fois, 50 milliards de francs et progressaient ainsi de 28,6 % par rapport au budget voté de 1992. Il a par ailleurs précisé que cette forte progression était notamment imputable au rattachement des crédits d'allocations du revenu minimum d'insertion (R.M.I.), soit 13,6 milliards de francs, qui étaient antérieurement inscrits au budget des charges communes.

**M. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration**, a également souligné la priorité accordée à la solidarité nationale dans ce budget qui s'exprime notamment par :

- l'augmentation de 32 % des crédits d'action sociale, qui représentent ainsi plus de 80 % du total du budget des affaires sociales ;

- la gratuité de l'accès aux soins pour les bénéficiaires du R.M.I., la sécurité sociale prenant désormais en charge la cotisation personnelle d'assurance maladie des allocataires bénéficiant par ailleurs de prestations familiales ;

- la création de 2.600 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail (CAT) et de 2.268 places en maisons d'accueil spécialisé ;

- la poursuite du programme de modernisation des hospices, les objectifs définis en la matière devant être atteints d'ici 1994 ;

- la revalorisation du statut et de la formation des travailleurs sociaux, qui se traduit notamment par l'alignement des bourses qui leur sont accordées sur le niveau des bourses de l'éducation nationale.

**M. René Teulade** a par ailleurs précisé que l'aménagement des modalités de la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, institué par loi de finances pour 1986, entraînerait une baisse des subventions accordées par l'Etat à divers régimes de protection sociale, sans compromettre pour autant le volume et le niveau des prestations servies. Il a justifié cet

aménagement par le fait que les modalités d'application de cette surcompensation conduisaient à suréquilibrer les régimes créditeurs et à déséquilibrer les régimes débiteurs.

A l'issue de cet exposé **M. Bernard Kouchner, ministre de la santé et de l'action humanitaire**, a plus particulièrement présenté les crédits consacrés aux actions sanitaires, qui progressent en 1993 de près de 7 % par rapport au budget voté de 1992. Il a indiqué que ces crédits se répartissaient en deux grandes masses à savoir, d'une part, les crédits d'intervention sanitaire proprement dits (lutte contre la toxicomanie, le tabagisme, le SIDA) et, d'autre part, l'investissement dans le secteur hospitalier.

**M. Bernard Kouchner** a souligné les deux priorités qui sous-tendent l'évolution des crédits consacrés à la santé publique et qui ont pour objectif, d'une part, d'assurer la plus grande égalité possible des Français vis-à-vis de la santé et, d'autre part, de réduire les risques sanitaires.

A ce titre, le ministre de la santé et de l'action humanitaire a annoncé qu'il présenterait au Conseil des ministres du mercredi 4 novembre 1992 un projet de loi réorganisant le système transfusionnel français. Il a précisé que cette réorganisation avait pour but de renforcer le contrôle de l'Etat sur le système transfusionnel, notamment par la création d'une agence française du sang et d'un haut comité de la sécurité transfusionnelle placé sous l'autorité directe du ministre de la santé. Par ailleurs, les centres de transfusion sanguine se verraient désormais attribuer par l'Etat un label de sécurité nécessitant, de leur part, le respect d'un strict cahier des charges.

A l'issue des exposés des ministres, un vaste débat s'est engagé au cours duquel sont intervenus **M. Christian Poncelet, président**, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour l'immigration et l'intégration**, **M. Jean Chérioux**,

**rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la politique familiale, M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des affaires sociales et de la santé, ainsi que MM. Henri Collard, Roland du Luart, Jacques Chaumont, Jean Clouet, René Tregouët et Michel Moreigne.** A cette occasion, les différents intervenants ont notamment exprimé leurs préoccupations concernant la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et les conséquences actuellement constatées, pour les finances des collectivités locales, de l'inadaptation des structures et des prestations existantes.

Répondant aux différents intervenants, **M. Bernard Kouchner, ministre de la santé et de l'action humanitaire**, a admis la pauvreté des moyens matériels et humains actuellement mis à la disposition de l'administration de la santé. A cet égard, il s'est félicité que les dotations budgétaires prévues pour 1993 permettent d'améliorer cette situation notamment dans certains secteurs d'activité particulièrement sensibles tel, par exemple, le laboratoire national de la santé. Il a par ailleurs exprimé son accord quant à l'idée d'une régionalisation du système de santé, tout en précisant que la plupart des réformes engagées au cours de ces dernières années allaient dans ce sens.

S'agissant par ailleurs de l'action humanitaire de la France, notamment dans les nouvelles républiques de l'ancienne Yougoslavie, **M. Bernard Kouchner** a regretté une certaine inertie des organisations internationales tout en soulignant le caractère précoce et exceptionnel de l'action entreprise par la France en faveur des populations éprouvées par ce drame.

Par ailleurs, **M. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration**, a fourni des précisions concernant les modalités et le financement du fonds de solidarité retraite. Il a indiqué que le total des prestations d'assurance vieillesse non contributives pouvait être évalué à 63 milliards de francs dont :

- 23 milliards de francs au titre des prestations du minimum vieillesse ;
- 24 milliards de francs au titre de la validation gratuite de certaines périodes de non activité (chômage, service national, ...);
- 16 milliards de francs au titre de la bonification des pensions pour enfants.

Le financement de ce fonds devant être réalisé à niveau constant de prélèvements sociaux, **M. René Teulade** a identifié les ressources susceptibles de lui être affectées, à savoir :

- 33 milliards de francs prélevés sur le produit de la contribution sociale généralisée ;
- 26 milliards de francs résultant de l'affectation de certaines recettes fiscales ;
- 3 milliards de francs, par l'affectation du produit de certains prélèvements sociaux sur les revenus mobiliers.

En outre, et afin de répondre aux diverses interrogations des parlementaires, **M. René Teulade** a indiqué que :

- le déficit du régime général de la sécurité sociale serait contenu en 1992 à 5 milliards de francs, grâce à l'affectation de certaines ressources fiscales. Pour 1993, ce déficit devrait demeurer inférieur à 10 milliards de francs ;
- la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé ne pouvait être assurée que par la définition d'un difficile équilibre entre, d'une part, une activité médicale à caractère libéral et, d'autre part, un financement socialisé des prescriptions ;
- la prise en charge des personnes âgées dépendantes supposait, au préalable, de résoudre deux problèmes délicats à savoir, d'une part, le respect de l'obligation alimentaire des descendants à l'égard de leurs parents et,

d'autre part, la place accordée à l'héritage dans notre société ;

- la création d'un fonds de solidarité regroupant les prestations d'assurance vieillesse non contributives devait nécessairement s'accompagner de l'aménagement des modalités actuelles de gestion de la caisse nationale d'assurance vieillesse, cet aménagement pouvant éventuellement s'inspirer de l'exemple des régimes complémentaires de retraite ;

- la modification des règles de la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, ainsi que la mobilisation des réserves financières constituées par l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (O.R.G.A.N.I.C.) au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés, répondaient à la nécessité d'une plus grande justice dans la répartition des charges financières entre les régimes concernés.

**La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du commerce extérieur pour 1993, sur le rapport de Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial.**

Le rapporteur spécial a tout d'abord dressé un bilan de l'évolution récente de nos échanges avec l'étranger, qui se caractérise par une forte réduction de notre déficit commercial en 1991, et par l'apparition d'un excédent significatif pour les neuf premiers mois de l'année. Rappelant que la France n'avait pas connu une telle situation depuis 1978, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a cependant précisé que cette performance devait s'apprécier avec certaines nuances. Elle a ainsi mis en évidence la relative faiblesse de nos importations, liée au manque de dynamisme de la demande intérieure française. Mais elle a souligné que le récent rétablissement de nos comptes extérieurs résultait également d'une vive accélération de nos exportations dans un contexte mondial peu porteur, et estimé que les industriels percevaient aujourd'hui les fruits de la

politique de maîtrise de l'inflation et d'adaptation de l'économie conduite depuis quelques années.

Analysant les grandes composantes de notre solde extérieur, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a constaté que l'amélioration d'ensemble reposait sur les seuls échanges de biens industriels civils, tandis que notre traditionnel excédent militaire connaît un véritable effondrement. Elle a fait valoir qu'en 1991, les exportateurs français avaient pleinement bénéficié de l'effet d'appel dû à la réunification allemande, mais que ce mouvement était désormais en voie d'essoufflement et elle s'est déclarée préoccupée par la réouverture progressive de notre déficit avec notre voisin d'outre-Rhin. Elle a cependant constaté que, depuis le début de 1992, les industriels concentraient leurs efforts sur d'autres pays de la Communauté et s'est interrogée sur les conséquences des dévaluations de la lire, de la livre sterling et de la peseta sur le solde de nos échanges.

Tout en regrettant la trop forte concentration du tissu exportateur français, le rapporteur spécial a souligné la légère augmentation de la place occupée par les entreprises industrielles de taille moyenne et rappelé les nombreuses mesures prises par le Gouvernement afin d'encourager cette tendance. Il a estimé qu'une telle approche devait conserver un caractère prioritaire pour assurer le développement de nouveaux courants d'échanges moins dépendants des aléas conjoncturels.

Puis, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a présenté les crédits demandés au titre du service de l'expansion économique à l'étranger en constatant que leur stabilité d'ensemble traduisait la poursuite du plan de modernisation engagé depuis 1989. A cet égard, elle a rappelé l'importance des redéploiements géographiques effectués jusqu'à présent et noté qu'en 1993, l'allègement des effectifs des postes d'expansion économique s'accompagnait d'un nouveau renforcement des crédits de fonctionnement courant. Enfin, le rapporteur spécial a justifié la diminution des subventions

versées à l'agence pour la coopération industrielle et au comité français des manifestations économiques par l'augmentation des ressources propres de ses structures.

Évoquant les dispositifs d'aide au commerce courant, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a fait valoir que la diminution régulière du coût de l'assurance prospection était le signe le plus visible de l'efficacité de cette procédure.

Enfin, s'agissant des mécanismes d'aide aux grands contrats, le rapporteur spécial s'est interrogé sur la diminution de 50 %, soit quatre milliards de francs, de la dotation permettant d'assurer l'équilibre de la COFACE. Après avoir rappelé que le coût budgétaire de l'assurance crédit s'était sensiblement réduit depuis 1989, il a estimé que la prévision retenue par le Gouvernement excluait tout sinistre de grande ampleur sur l'Algérie et les pays de l'ex-U.R.S.S. en 1993. Après avoir souligné la fragilité de cette hypothèse, **Mme Maryse Bergé Lavigne, rapporteur spécial**, a attiré l'attention sur les conséquences difficilement maîtrisables d'un effet d'annonce prématuré.

En conclusion, le rapporteur spécial a évoqué les incertitudes qui pèsent sur notre excédent agro-alimentaire à la suite de la réforme de la politique agricole commune. Il s'est alors félicité de la grande fermeté dont fait preuve le Gouvernement dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, tout en soulignant la nécessité d'aboutir à un bon accord sur l'ensemble des secteurs concernés.

À l'issue de cette présentation, **M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a demandé des précisions sur les conséquences du redéploiement géographique des postes d'expansion économique, et rappelé les pratiques de certains de nos partenaires, qui incitent leurs entreprises à financer leurs réseaux publics d'appui à l'exportation.

**M. René Trégoüet** s'est inquiété de la chute de l'investissement productif dans notre pays et constaté que ce phénomène préoccupant expliquait la diminution de nos importations industrielles.

**M. Jacques Oudin** a souhaité connaître l'impact prévisible de l'ouverture du Marché unique européen sur nos échanges extérieurs.

**M. René Regnault** s'est interrogé sur les conséquences, pour notre commerce extérieur, des fluctuations du cours du dollar et a souligné que nos échanges avec certains pays devaient s'apprécier dans le cadre plus vaste de notre politique d'aide au développement.

**M. Christian Poncelet, président,** a souhaité connaître le montant des échéances dues en 1993 par l'Algérie et la Russie et bénéficiant de la garantie de la COFACE.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits du commerce extérieur pour 1993.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits de l'aviation civile pour 1993, répartis en trois budgets distincts: le budget annexe de l'aviation civile, les crédits du transport aérien (budget de l'équipement, du logement et des transports - II transports 4 - transport aérien), et les crédits de la météorologie (budget de l'équipement, du logement et des transports - III météorologie), sur le rapport de M. Roger Romani, rapporteur spécial.**

**M. Roger Romani, rapporteur spécial,** a tout d'abord rappelé que le budget annexe de l'aviation civile avait été institué en 1991, et relevé l'importance déterminante de l'accord du G.A.T.T. du 17 juillet 1992 pour la construction aéronautique. Il a indiqué que l'ensemble des crédits de l'aviation civile représentait plus de 10 milliards de francs, dont les deux-tiers sont affectés

au budget annexe de l'aviation civile. Il a ensuite détaillé le financement du budget annexe. Il a considéré que l'équilibre de ce dernier ne pourrait pas être réalisé sans hausse des redevances aéronautiques. Il a également noté la forte augmentation des emprunts, et déploré la nouvelle hausse de la taxe de sûreté.

Le rapporteur spécial a ensuite décrit les principales mesures nouvelles du budget annexe. Il a observé que le mouvement de débudgétisation se poursuivrait en 1993, par le transfert du budget général sur le budget annexe des cotisations sociales des personnels de l'aviation civile. Il a déploré que malgré la très forte hausse des crédits de fonctionnement et d'équipement au cours des dernières années, les indicateurs de régularité du trafic ne cessent de se détériorer. Il a également regretté que l'inquiétude légitime des passagers français, à la suite de tout accident d'avion survenu dans le monde ne soit pas atténuée par une meilleure information du public.

**M. Roger Romani, rapporteur spécial**, a ensuite donné des indications sur le projet d'échanges des actions que la SNCF détient dans le capital d'Air Inter, contre de nouvelles actions d'Air France.

Le rapporteur spécial a ensuite décrit les crédits affectés au transport aérien et la situation des différents programmes aéronautiques. Il a craint que l'accord du G.A.T.T. n'entraîne un désengagement excessif de l'Etat en direction de l'aviation civile, et déploré à ce sujet la très forte baisse des crédits de recherche dans le projet de budget de 1993.

Enfin, le rapporteur spécial a relevé l'importance du budget de la météorologie (1,2 milliard de francs), et a déploré l'extrême complexité de la grille indemnitaire.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a noté l'importance des services rendus par la météorologie dans l'exercice de nombreuses activités économiques, notamment dans les exploitations agricoles.

**M. René Trégouët** a indiqué à ce sujet que la météorologie était une science très précise et que les chercheurs étaient de grande qualité. Il a également souhaité avoir des précisions sur les effets de la crise du transport aérien sur la valeur des actifs d'Air France et sur les commandes faites aux industriels.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** s'est inquiété des effets de la déréglementation sur la desserte des aéroports secondaires ainsi que des perspectives de diminution d'emplois dans les usines de montage d'Airbus à Toulouse.

**M. Jacques Oudin** a souhaité connaître l'endettement d'Air France et s'est inquiété de la détérioration de la régularité du trafic.

**M. René Régnault** s'est interrogé sur la congestion des grands aéroports et a souligné l'utilité que pouvaient avoir des aéroports de dégagement à proximité des grandes métropoles.

**M. Christian Poncelet, président, et M. Jean Arthuis, rapporteur général,** se sont inquiétés de la situation d'Air France ainsi que des effets que pourrait avoir la concurrence des compagnies non européennes.

En réponse aux intervenants, **M. Roger Romani, rapporteur spécial,** a apporté les précisions suivantes :

Concernant Air France, il a indiqué que le problème le plus grave était la poursuite de la perte de parts de marchés. Il a noté que les solutions annoncées aujourd'hui par l'entreprise avaient toutes été préconisées par la commission de contrôle créée par le Sénat, mais qu'elles arrivaient aujourd'hui bien tard. Il a indiqué que l'endettement d'Air France était aujourd'hui de 15 milliards de francs, et relevé que la compagnie nationale avait d'ores et déjà procédé à la vente de plusieurs actifs.

Concernant les constructeurs aéronautiques, il a rappelé que le programme Airbus était un programme européen, ce qui avait imposé un partage du montage entre les différents partenaires. Il a également nuancé

l'impact de la crise sur les constructeurs d'avions en considérant qu'il n'y avait pratiquement pas d'annulations de commandes, mais seulement des reports de livraisons et observé que les commandes d'Airbus restaient importantes.

En ce qui concerne la capacité aéroportuaire, il a noté que Roissy, contrairement à la plupart des plate-formes européennes, avait encore un grand potentiel de développement. Mais il est convenu que les aéroports de dégagement pourraient être à terme une solution à la congestion du trafic.

Il a également observé que le groupe Air France avait plus à craindre de la libéralisation du trafic aérien que l'usager lui-même.

**La commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter le budget annexe de l'aviation civile pour 1993. Elle a également décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du transport aérien (budget de l'équipement, du logement et des transports - II transports -4- transport aérien) ainsi que les crédits affectés à la météorologie (budget de l'équipement, du logement et des transports - III météorologie).**

**Mercredi 4 novembre 1992 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Clouet, vice-président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits de la marine marchande (Equipement, logement et transports-IV Mer) pour 1993, sur le rapport de M. René Régnauld, rapporteur spécial.**

Dans un propos liminaire, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a indiqué que le total des crédits de paiement prévus au titre du budget de la mer (marine marchande) pour 1993 s'élevaient à 5.280,93 millions de francs, diminuant ainsi de 10,4 % en francs courants par

rapport au budget voté de 1992. Il a estimé à cet égard que ce budget s'inscrivait incontestablement dans un contexte financier et budgétaire difficile, tout en sauvegardant l'essentiel des missions de l'Etat dans le domaine des activités maritimes.

**M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a par ailleurs souligné :

- d'une part, que la diminution de 10 % du total des dépenses ordinaires correspondait principalement à l'ajustement de la contribution de l'Etat aux dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine (E.N.I.M.). Il a précisé que cet ajustement résultait de l'aménagement des modalités de la surcompensation entre les régimes spéciaux de protection sociale ;

- d'autre part, que les dotations de certains chapitres budgétaires devraient bénéficier, en cours d'exercice, d'importants reports de crédits.

S'agissant plus particulièrement de la mise en oeuvre du plan de soutien à la marine marchande, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a indiqué que celui-ci avait permis d'enrayer le processus de contraction de la flotte de commerce française sous pavillon national. Ainsi, au 1er juillet 1992, la flotte de commerce française était constituée de 222 navires, contre 213 navires au 1er juillet 1991. Le rapporteur spécial a précisé que cette flotte se décomposait en 32 navires à passagers, 131 cargos et 59 pétroliers.

**M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a estimé que la dotation budgétaire prévue en ce domaine pour 1993 devrait permettre de répondre au double objectif de stabilisation du nombre des navires sous pavillon français et du maintien du niveau de l'emploi dans ce secteur d'activité. Il a également estimé qu'elle prenait en compte l'évolution des décisions d'investissement des armateurs français qui, moins optimistes que l'année précédente, s'inscrivaient désormais dans un contexte mondial de surcapacité.

En ce qui concerne le secteur des pêches maritimes, le rapporteur spécial a constaté avec satisfaction que le plan de restructuration de la flotte de pêche française avait permis à la France de rattraper son retard dans la réalisation des objectifs définis en ce domaine par la Commission des Communautés européennes et plaçait ainsi notre pays dans une situation plus favorable pour négocier, avec ses partenaires de la Communauté, le nouveau programme d'orientation 1993-1996. En outre, il a expliqué que ce plan s'était accompagné de mesures sociales, les 949 sorties de pêches organisées dans le cadre de ce plan s'étant traduites par la disparition de 1.248 postes de travail.

En revanche, le rapporteur spécial a estimé que la dégradation continue du solde commercial de la France en matière de produits de mer nécessitait une action plus dynamique et plus volontariste en faveur, notamment, des entreprises aquacoles ou d'élevage et des industries de la mer.

Par ailleurs, **M. René Régnault, rapporteur spécial**, a regretté le relâchement de l'effort entrepris en faveur des actions de protection et d'aménagement du littoral. Soulignant à cet égard les difficultés relatives à la mise en oeuvre de la loi sur le littoral, il s'est interrogé sur la pertinence des motifs invoqués pour justifier la suppression, au titre des économies budgétaires, de la totalité des subventions versées par l'Etat aux associations de propriétaires et aux collectivités locales pour le financement des actions de protection contre les eaux de mer.

S'agissant des actions de police et de signalisation maritimes, le rapporteur spécial a estimé que l'effort de l'Etat se maintenait, en 1993, à un niveau sensiblement équivalent à celui constaté en 1992. Il s'est plus particulièrement félicité de la progression des crédits d'investissement affectés à la recherche et au sauvetage en mer. En revanche, il s'est avoué préoccupé de la diminution de la subvention d'entretien et de la

subvention d'équipement versées par l'Etat à la société nationale de sauvetage en mer (S.N.S.M.).

Enfin, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a souligné la continuité de l'effort engagé en faveur de l'adaptation progressive du système d'enseignement professionnel maritime qui se traduit notamment, en 1993, par l'augmentation de la subvention versée à l'agence générale des écoles maritimes et aquacoles (A.G.E.M.A.) et la création pour la première fois d'un baccalauréat professionnel "cultures marines".

En conclusion, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a estimé qu'au-delà de l'aridité des chiffres, l'analyse des conséquences immédiates de la rigueur financière et budgétaire sur le budget de la mer pour 1993 ne saurait faire oublier certains aspects positifs de l'action entreprise en ce domaine et, notamment, les premiers effets du plan marine marchande, la rénovation de l'enseignement maritime ou les efforts accomplis afin d'adapter la flotte de pêche française à l'évolution des ressources halieutiques.

A l'issue de cet exposé, **M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis du budget de la mer (marine marchande) à la commission des affaires économiques**, a exprimé ses vives préoccupations concernant l'évolution des dotations budgétaires consacrées, notamment, à la société nationale de sauvetage en mer et aux actions de police et de signalisation maritimes. A cette occasion, il a souligné l'intérêt qu'il y aurait à créer, au Sénat, une commission d'enquête destinée à apprécier, d'une part, l'avenir de la marine marchande française et, d'autre part, l'action menée par les pouvoirs publics en ce domaine.

**M. Claude Belot** a estimé que le désengagement financier de l'Etat en ce qui concerne la protection du littoral ou la sécurité maritime aboutissait, dans les faits, à un transfert de charges au détriment des collectivités locales et, plus particulièrement, des départements. Il a par ailleurs regretté que le développement des cultures

marines, qui constituent une activité économique d'avenir, ne fasse pas l'objet d'un soutien financier plus significatif de la part de l'Etat.

**M. François Trucy** a déploré que la pauvreté des moyens financiers alloués à la société nationale de sauvetage en mer compromette le renouvellement de sa flotte.

Répondant aux différents intervenants, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a notamment indiqué que :

- les moyens financiers alloués à la société nationale de sauvetage en mer devaient être appréciés dans leur globalité et prendre en compte les ressources apportées par l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités locales, associations, ...);

- l'évolution des aides à l'investissement des armateurs français traduisait, pour partie, le pessimisme de leurs prévisions d'activité ;

- la nécessaire formation et reconversion des professionnels de la mer devait permettre de faire évoluer les activités et les projets mis en oeuvre dans ce secteur.

**A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la marine marchande (Équipement, logement et transports-IV Mer) pour 1993.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget des ports maritimes pour 1993 (Équipement, logement et transports-IV Mer) sur le rapport de **M. Tony Larue, rapporteur spécial**.

**M. Tony Larue, rapporteur spécial**, a d'abord estimé que le budget des ports maritimes pour 1993, soit 716,04 millions de francs en crédits de paiement, devait permettre de maintenir l'effort de l'Etat à un niveau sensiblement équivalent à celui constaté en 1992. Il a toutefois souligné que l'analyse de l'évolution de l'activité des ports maritimes français et du phénomène des

détournements de trafic mettait en évidence l'ampleur de la tâche à accomplir pour les rendre compétitifs.

**M. Tony Larue, rapporteur spécial**, a indiqué que l'activité des ports de commerce français a augmenté de 2,5 % en 1991. Il a souligné que les mouvements sociaux consécutifs à l'annonce, par le Gouvernement, du plan de modernisation de la filière portuaire, avait considérablement affecté cette activité à partir de la fin de l'année dernière, le coût global de ces grèves étant estimé à 1,5 milliard de francs.

En ce qui concerne, par ailleurs, l'évolution des détournements de trafic, **M. Tony Larue** a indiqué que les ports étrangers avaient enregistré, au profit des chargeurs français, un trafic d'environ 21,4 millions de tonnes en 1991, soit une progression de 2,3 % par rapport à 1990.

Au regard de ces différents éléments, le rapporteur spécial a constaté avec satisfaction l'engagement, récent, d'une rénovation de la filière portuaire française qu'il avait appelée de ses vœux depuis déjà plusieurs années. Il a précisé que cette rénovation devait être, selon lui, globale et s'articuler autour de quelques principes essentiels, à savoir :

- le développement de la desserte terrestre des ports français qui, s'ils ont une position géographique favorable par rapport aux grandes routes maritimes, occupent toutefois une position relativement excentrée par rapport aux grands centres économiques de l'Europe de l'ouest ;

- l'allègement des procédures administratives et douanières lors du passage portuaire, en harmonisant, dans le respect du droit communautaire, les pratiques au sein de la Communauté économique européenne ;

- l'incitation au développement des investissements privés sur le domaine public maritime qui passe notamment par une réforme du régime de la domanialité.

En conclusion, **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, s'est une nouvelle fois félicité de la réforme du statut de la manutention portuaire, tout en s'interrogeant sur

l'évolution des dotations budgétaires prévues au titre des ports maritimes pour 1993.

A l'issue de cette présentation, **M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis du budget des ports maritimes à la commission des affaires économiques**, a salué le courage du Gouvernement d'avoir engagé une réforme du statut des dockers. En revanche, il s'est déclaré préoccupé par la forte contraction des crédits d'entretien des ports autonomes. Il a par ailleurs estimé que la rénovation de la filière portuaire française ne pouvait s'arrêter au seul problème de la manutention, mais devait également aborder l'ensemble des paramètres identifiables en ce domaine, notamment au regard des exigences de l'aménagement du territoire.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, s'est interrogé sur la forte diminution des crédits consacrés aux ports maritimes en 1993, compte tenu des multiples défis auxquels ceux-ci sont aujourd'hui confrontés. Il s'est par ailleurs interrogé sur le fait que les crédits destinés à l'accompagnement social de la réforme du statut des dockers n'aient pas été directement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

Répondant aux différents intervenants, **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, a notamment indiqué qu'il partageait certaines des préoccupations exprimées sur l'évolution des dotations budgétaires pour 1993. Il a, par ailleurs, souligné l'action courageuse du Gouvernement qui a engagé une réforme de grande ampleur du statut des dockers, qui était attendue depuis des décennies.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des ports maritimes (Equipement, logement et transports-IV Mer) pour 1993.**

Puis la commission a procédé à l'examen du budget de l'éducation nationale : 2 - enseignement supérieur pour 1993, sur le rapport de **M. Jean Clouet, rapporteur spécial**.

En préambule, le **président Christian Poncelet** a indiqué au rapporteur spécial qu'il avait saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur le financement de l'enseignement supérieur.

Après avoir souligné l'urgence de cette enquête, **M. Jean Clouet, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget de l'enseignement supérieur augmentait d'année en année, sans pour autant permettre un changement dans les actions menées, en raison du poids des technostructures administratives et syndicales influant sur la préparation du budget.

Le rapporteur spécial a souligné qu'à la rentrée 1992-1993, il y avait presque 2 millions d'étudiants pour environ 75.000 enseignants et près de 40 milliards de francs de budget. Il a noté que, face à la progression des besoins, la croissance des crédits restait insuffisante, même si leur augmentation en pourcentage du produit national brut ne pouvait indéfiniment se poursuivre. Pour 1993, les crédits de l'enseignement supérieur augmentent de 9,4 %, ce qui représente 14 % du budget de l'éducation nationale et près de 5.000 postes en plus, même si l'identification des postes occupés et des postes vacants reste délicate.

**M. Jean Clouet, rapporteur spécial**, a aussi noté la baisse (31,4 %) des crédits de paiement consacrés aux investissements de l'Etat et la faible progression des dépenses en capital consacrées à la recherche. Il s'est inquiété de la réduction relative des moyens des laboratoires face à la croissance du nombre des étudiants.

A propos des instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), le rapporteur spécial a signalé que 1.000 allocations d'année préparatoire en I.U.F.M. n'avaient pas été attribuées en 1992 et qu'elles ne seront pas reconduites. A cet égard, il a rappelé qu'il apparaissait de plus en plus clairement que les I.U.F.M. constituent une innovation plus syndicale que pédagogique et a fait part de son étonnement concernant certaines formations dispensées en I.U.F.M. : "étude des pratiques langagières

des banlieues" ou encore "sciences dures et sciences molles".

Le rapporteur spécial a ensuite noté la croissance des crédits de fonctionnement consacrés aux instituts universitaires de technologie (I.U.T.) et aux instituts universitaires professionnels (I.U.P.) et de ceux destinés à l'enseignement supérieur privé. Il a souhaité que cette année, contrairement aux années antérieures, l'enseignement supérieur privé puisse recevoir en temps utile les subventions qui lui sont accordées.

A propos de l'action sociale, **M. Jean Clouet, rapporteur spécial**, a relevé que, pour 2 millions d'étudiants, les efforts menés en faveur de l'action sociale restaient d'autant plus insuffisants qu'à l'heure actuelle 60 % du financement des études supérieures est assuré par les familles dont l'Etat et les agents économiques devraient alléger la charge.

En ce qui concerne les bourses et secours d'études et les prêts aux étudiants, le rapporteur spécial a rappelé que, pour 2 millions d'étudiants, le système gouvernemental a permis, avec l'appui des banques, d'accorder des prêts à une soixantaine d'étudiants seulement.

Relevant les efforts développés pour le logement des étudiants, le rapporteur spécial s'est étonné de leur caractère très insuffisant en région parisienne alors même que quatre universités vont y être créées. D'une manière générale il a regretté que les collectivités territoriales financent volontiers l'enseignement supérieur dont la compétence ne leur est pas dévolue par les lois de décentralisation.

Le rapporteur spécial a, enfin, noté avec satisfaction que les crédits consacrés au muséum d'histoire naturelle étaient augmentés afin de permettre, notamment, la restauration du grand rocher du zoo de Vincennes.

Puis **M. Jean Clouet, rapporteur spécial**, a regretté qu'au moment où l'Etat sollicite toujours plus les collectivités territoriales, aucune remise en cause de la

conception centralisatrice de l'enseignement supérieur ne soit opérée. Il a également déploré que les implantations universitaires résultent davantage d'une mise aux enchères des créations d'établissements d'enseignement supérieur, compte tenu de la diversité des moyens financiers des collectivités territoriales, que d'un plan d'ensemble. Aussi, a-t-il conclu à la nécessité d'envisager une nouvelle répartition du financement de la formation supérieure entre les divers intervenants concernés (État, collectivités territoriales, entreprises, familles, etc...).

Dans le débat qui a suivi cette présentation, **M. Alain Lambert** s'est interrogé sur l'implantation des classes préparatoires aux grandes écoles.

**M. Christian Poncelet, président, et M. Philippe Adnot** ont regretté les modalités de financement du plan "Université 2000" qui conduit à mettre les collectivités locales concernées en concurrence.

Après avoir estimé sévère la présentation faite par le rapporteur spécial, **M. Jean-Pierre Masseret** a reconnu que l'insuffisance de certains crédits rendait nécessaire l'appel aux collectivités territoriales. Il a admis que les premiers résultats des I.U.F.M. laissent parfois à désirer mais a jugé que le Gouvernement affrontait avec efficacité la réalité des besoins de l'enseignement supérieur.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété du sort fait aux étudiants étrangers qu'il faudrait davantage considérer comme les futurs agents de la pénétration de produits français dans leur pays d'origine et a souhaité savoir si des actions spécifiques étaient développées en ce sens.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a déploré la trop grande inertie de l'administration de l'éducation nationale, notamment en ce qui concerne la prise en compte des revenus pour l'allocation de bourses, et l'accès aux restaurants universitaires.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jean Clouet, rapporteur spécial**, a souligné que la création de classes préparatoires devait être envisagée avec

précaution, dans la mesure où il est indispensable que ces classes affichent des taux de succès appréciables. Il a également relevé qu'il n'était pas logique de solliciter toujours plus les collectivités locales tout en les accusant de dépenser trop.

Enfin, **M. Jean Clouet, rapporteur spécial**, a estimé qu'il serait souhaitable de mieux distinguer entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, alors qu'il demeure une ambiguïté juridique dans la mesure où le baccalauréat constitue encore le premier grade universitaire.

**M. Christian Poncelet, président**, a alors proposé à la commission de différer son appréciation sur le budget de l'enseignement supérieur jusqu'à l'audition de **M. Jack Lang**, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture, prévue le mardi 17 novembre 1992.

Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits de la fonction publique et réformes administratives, sur le rapport de **M. René Trégouët, rapporteur spécial**.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a d'abord souligné que ce rapport était présenté pour la première fois devant la commission qui, en le créant, avait souhaité manifester l'importance qu'elle attachait aux questions relatives à la fonction publique. Puis, le rapporteur spécial a insisté sur la spécificité de ce rapport qui ne reposait sur aucun bleu budgétaire, les crédits de la fonction publique étant répartis dans l'ensemble des fascicules budgétaires. Il a estimé que si cette pratique budgétaire permettait une analyse détaillée de la gestion des personnels de chaque ministère, elle interdisait aussi une vision d'ensemble des dépenses de personnel que ce rapport avait pour but de présenter.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a ensuite souligné l'importance de la place occupée par la fonction publique dans l'économie française, tant du point de vue

des effectifs -6,5 millions de personnes employées dans l'ensemble du secteur public, soit plus du quart de la population active- que du point de vue des charges, l'ensemble des dépenses induites par la fonction publique dépassant 550 milliards de francs pour l'Etat en 1992, soit 40 % du budget et 7,9 % du produit intérieur brut.

Puis, examinant les charges de personnel proprement dites, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a indiqué que celles-ci s'élevaient à 391,9 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1993, en augmentation de 6,5 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Le rapporteur spécial a expliqué que cette forte progression des dépenses résultait, d'une part de l'augmentation des effectifs, d'autre part de la politique salariale.

S'agissant des effectifs, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de loi de finances pour 1993 prévoyait la création de 11.429 emplois dans trois ministères -l'éducation nationale, la justice et l'intérieur-, la suppression de 2.924 emplois dans les autres ministères civils, ainsi que la suppression de 4.774 emplois à la défense. Le rapporteur spécial a alors précisé que ces créations d'emplois s'ajoutaient à celles qui avaient été effectuées au cours des années précédentes, ce qui porte à près de 50.000 les créations d'emplois pour les services civils depuis 1989. Il a déploré la hausse continue de ces effectifs, sans redéploiements importants ni réflexion sérieuse sur la gestion des personnels de la fonction publique et leur évolution dans les années futures.

Examinant ensuite la politique des rémunérations, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a souligné qu'elle comportait deux aspects : une politique salariale générale et une politique de revalorisation catégorielle de la situation des agents. Il a ajouté qu'au total, les différentes mesures prises par le Gouvernement avaient permis des

gains de pouvoir d'achat sans précédent entre 1989 et 1992, dont + 3,5 % pour la seule année 1992.

Le rapporteur spécial a alors insisté sur le coût du "Plan Soisson" de novembre 1991 qui a prévu une augmentation générale des traitements de 6,5 % sur 3 ans, soit 13 milliards de francs en 1993. Il a également rappelé le poids budgétaire du "protocole Durafour" de rénovation de la grille de la fonction publique, dont les effets devraient se faire sentir jusqu'en 1997, pour un coût total de plus de 22 milliards de francs.

Puis, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a évoqué le "Plan Jospin" de revalorisation de la situation des personnels enseignants qui a nécessité l'engagement de plus de 10 milliards de francs depuis 1989.

**M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a alors souligné la nécessité d'une modernisation de l'administration. Il a rapidement recensé les diverses mesures qui avaient été prises à ce titre, notamment dans le cadre du "renouveau du service public". Le rapporteur spécial a particulièrement souligné l'importance du développement des actions de formation des personnels.

Enfin, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a estimé qu'il fallait que l'administration soit prête, comme le secteur de l'économie de marché, à affronter les défis du monde moderne. Il a ajouté qu'une appréciation quantitative de la fonction publique n'était plus suffisante et qu'il s'efforcera, dans le cadre du rapport, d'effectuer une analyse plus qualitative et plus prospective.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a souligné qu'il convenait désormais de gérer autrement les ressources humaines de l'Etat.

La commission a alors pris acte du rapport de M. René Trégouët.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget des services du Premier ministre (II - Secrétariat général de la défense nationale) pour

**1993, sur le rapport de M. Louis Perrein, rapporteur spécial.**

**M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que les crédits demandés pour le secrétariat général de la défense nationale (S.G.D.N.) en 1993 s'élevaient à 225,81 millions de francs, en diminution de 16,72 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Il a cependant précisé que cette baisse s'expliquait en partie par une modification dans la structure de ce budget, les crédits de la délégation interministérielle et du service central de la sécurité des systèmes d'information (D.I.S.C.S.S.I.) -organismes chargés de développer la lutte contre le piratage informatique-, étant transférés au budget des services généraux du Premier ministre.

**M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a, en conséquence, souligné qu'à structure budgétaire constante, la baisse des crédits constatée par rapport à l'année précédente se trouvait limitée à 5,27 %. Il a noté que les dépenses ordinaires, toujours à structure budgétaire constante, connaissaient une progression de 5,21 % en raison de l'augmentation des dépenses informatiques et des moyens de fonctionnement des services, tout en soulignant la faible croissance des dépenses de personnel, en raison de la suppression d'un certain nombre d'emplois contractuels.

S'agissant des dépenses en capital, **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a constaté qu'elles étaient en nette diminution, de 22,41 % en crédits de paiement et de 16,41 % en autorisations de programme, à structure budgétaire constante, et que cette diminution affectait à la fois les dépenses consacrées à l'équipement du S.G.D.N. proprement dit et celles qui sont destinées au programme civil de défense.

**M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a ensuite analysé l'évolution des crédits concernant chacune des actions de ce budget, faisant notamment observer la réduction de près de 20 % des crédits affectés à l'institut

des hautes études de la défense nationale (I.H.E.D.N.). Il a enfin souligné qu'une appréciation globale de l'effort budgétaire consacré à la défense civile de la Nation ne pouvait être obtenue qu'en prenant en compte, outre les crédits du S.G.D.N. proprement dit, l'ensemble des crédits des différents ministères civils concourant à la défense de la Nation, évalué à un montant de 7.714,4 millions de francs pour 1993.

En conclusion, **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a rappelé qu'une programmation quinquennale des dépenses du programme civil de défense avait été mise en place depuis 1991, tout en constatant l'érosion, d'année en année, des autorisations de programme qui lui sont consacrées.

A l'issue de cette présentation, **M. Christian Poncelet, président**, a déploré la diminution des crédits d'équipement du secrétariat général de la défense nationale, rappelant l'urgence des travaux de rénovation de la toiture des Invalides.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a fait part de ses inquiétudes quant à l'évolution particulièrement défavorable des crédits de l'institut des hautes études de la défense nationale, évolution qui risque, selon lui, de remettre en cause le bon fonctionnement de cette institution.

Enfin, **M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur l'existence d'un lien éventuel entre le climat de détente internationale et la baisse des crédits de la protection civile.

Après avoir entendu les réponses de **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des services du Premier ministre (II- Secrétariat général de la défense nationale) pour 1993.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de l'environnement pour 1993, sur le rapport de **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a d'abord présenté les principales données de l'évolution de ce budget, qui devrait augmenter de 9,3 %, pour atteindre 1.596 millions de francs en moyens de paiement. Il a toutefois indiqué que cette forte progression, supérieure de six points à celle du budget général de l'Etat, et de près de quatre points à celle de la richesse nationale, recouvrait pour moitié le rattrapage des annulations de crédits intervenues dans le cadre de l'arrêté du 29 septembre 1992, et traduisait pour près du quart l'incidence du transfert de 171 emplois en provenance de différents ministères.

Au total, l'analyse de l'évolution des crédits par action fait apparaître, plutôt qu'une réelle progression globale, une redistribution sensible des moyens, avec une priorité accordée à l'environnement urbain et à la lutte contre le bruit et l'effet de serre, au détriment des moyens destinés à la protection de la nature.

Tout en saluant l'effort de rigueur budgétaire qui avait présidé à cet exercice, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a déploré que les évolutions et redistributions de crédits aient davantage privilégié les dépenses de fonctionnement que les moyens d'investissement.

Plus généralement, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a estimé que l'effort en faveur de l'environnement ne pouvait être mesuré à l'aune de la seule augmentation globale des crédits budgétaires. Il a souligné l'importance de l'"effet de levier" que pouvait exercer un ensemble cohérent de mesures réglementaires et fiscales, et insisté sur la nécessité des actions de recherche.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles sur les crédits de l'environnement**, a souligné l'importance des efforts à accomplir en matière de pédagogie scolaire, et regretté de voir les crédits de recherche du ministère stabilisés à un niveau insuffisant.

**M. Jean Clouet** s'est déclaré préoccupé par la tendance à une "fonctionnarisation" accrue que traduit la croissance importante des moyens des services.

**M. Paul Girod** s'est inquiété des critères d'éligibilité des entreprises aux subventions des agences de bassin.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a estimé que le budget de l'environnement pouvait être considéré comme un budget prometteur, porteur d'ambitions qui restaient toutefois à définir et mettre en oeuvre. Il a évoqué la nécessité d'une constitution progressive d'un corps de police de l'environnement, destiné à contrôler le respect des règles édictées.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a décidé de **laisser à l'appréciation du Sénat les crédits de l'environnement pour 1993.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Pierre Joxe, ministre de la défense, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1993.

**M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a tout d'abord confirmé que le projet de loi de programmation militaire serait prochainement présenté au Parlement et que les choix arrêtés en 1991 avaient été mis en oeuvre en 1992, ainsi que dans le projet de loi de finances pour 1993. Il a fait observer qu'une décélération des dépenses militaires, en liaison avec la "désarticulation" du bloc soviétique, pouvait être aujourd'hui constatée dans tous les pays développés comparables ; mais que le processus d'adaptation mis en place en France était à la fois plus lent et plus régulier.

Abordant la présentation du projet de budget pour 1993, le ministre de la défense a indiqué qu'une nouvelle nomenclature budgétaire avait été adoptée afin de faire disparaître les traditionnelles sections d'armée (Marine, Air...) et d'introduire une "logique interarmées" dans le budget. Il a constaté que le budget du ministère de la défense pour 1993, avec un montant total de

197,9 milliards de francs hors pensions, connaissait une progression de 1,5 % en francs courants.

S'agissant des dépenses ordinaires (titre III), en progression de 2,86 %, **M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a précisé que leur évolution traduisait un effort soutenu en faveur du personnel provenant d'une part, des hausses de rémunérations de la fonction publique résultant notamment de l'application du protocole Durafour, et d'autre part, de la mise en oeuvre du plan d'amélioration de la condition militaire. Il a également précisé que la poursuite du mouvement global de déflation des effectifs, qui affecte plus de 22.000 emplois en 1993, s'inscrivait dans la perspective d'une professionnalisation accrue des armées, également marquée par la création de 650 emplois d'engagés volontaires, en même temps que d'un renforcement de l'encadrement. Il a, par ailleurs, indiqué que la stabilité des dépenses de fonctionnement permettrait le maintien du niveau d'activité des unités en 1993.

S'agissant des dépenses en capital (titre V), le ministre de la défense a constaté que leur évolution correspondait à une reconduction en francs courants des dotations du budget de 1992, rappelant que des efforts d'économie étaient recherchés en permanence. Il a justifié la diminution de la part des dépenses consacrées à la dissuasion nucléaire par la volonté de maintenir les moyens existants tout en assurant leur modernisation, notamment grâce à la poursuite du programme de construction des sous-marins nucléaires de nouvelle génération.

Le ministre de la défense a ensuite souligné la progression des crédits consacrés à l'espace et au renseignement, crédits majoritairement destinés aux deux grands programmes Hélios et Syracuse, ainsi que l'augmentation marquée des crédits consacrés à la recherche de défense, en particulier dans le domaine de la "guerre électronique".

En ce qui concerne les forces conventionnelles, **M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a estimé que la modernisation de la marine nationale serait assurée par la poursuite des programmes relatifs au porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle", aux sous-marins nucléaires d'attaque, au renforcement de la flotte de surface et à l'aéronautique navale. Il a par ailleurs souligné la qualité des équipements destinés à la modernisation des forces aériennes et terrestres, tels que l'avion Rafale, le char Leclerc ou l'hélicoptère de combat franco-allemand. Il a également évoqué la décision d'achat d'Airbus afin de renforcer la flotte de transport aérien, ainsi que la poursuite des programmes d'équipement et d'infrastructure de la gendarmerie, concernant notamment l'amélioration des transmissions et la rénovation des logements.

En conclusion, **M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a rappelé que l'évolution récente de la situation internationale n'avait fait apparaître que peu d'éléments nouveaux. S'agissant en particulier de la situation en Yougoslavie, il a estimé que le renforcement de la coopération européenne permettrait une meilleure coordination de l'action menée dans le cadre des Nations Unies.

A l'issue de cette présentation, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial du budget de la défense** (exposé d'ensemble et dépenses en capital) a souhaité obtenir des précisions sur les points suivants : le retard pris par la loi de programmation militaire, les conditions d'exécution des budgets de 1991 et 1992, le coût des opérations extérieures, le financement du programme Rafale, la suspension des essais nucléaires, la mise en place éventuelle d'une défense antimissiles, les perspectives d'évolution de la doctrine nucléaire ainsi que des relations de la France avec l'OTAN, les incidences de la nouvelle nomenclature budgétaire, et enfin, l'avenir de l'industrie d'armement française et de la coopération européenne dans ce secteur.

**M. François Trucy, rapporteur spécial du budget de la défense** pour les dépenses ordinaires, a, pour sa part, interrogé le ministre sur les conditions de sécurité des forces françaises présentes en Yougoslavie, les efforts de modernisation de la force d'action navale, le devenir de la conscription et l'efficacité de la coopération européenne en matière d'industrie d'armement.

**M. Jean Arhuis, rapporteur général**, après s'être interrogé sur la différence des parités entre franc et dollar retenues par le ministère de la défense et par le ministère des affaires étrangères pour leurs évaluations budgétaires, a questionné le ministre sur la mise en oeuvre du plan "Armées 2000", la modernisation de la gendarmerie et l'avenir de l'industrie d'armement.

En réponse, **M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a tout d'abord souligné les difficultés actuelles de la coopération européenne en matière d'industrie d'armement. Il a également mis l'accent sur les perspectives aujourd'hui peu favorables en ce qui concerne les exportations de matériels militaires, en dépit de la qualité intrinsèque des matériels militaires français, compte tenu de la prise en compte de facteurs tant politiques qu'économiques.

Au sujet du retard pris par le projet de loi de programmation militaire, le ministre de la défense a fait observer que cette loi était appliquée avant même d'avoir été votée, alors qu'auparavant aucune loi de programmation militaire n'avait jamais été respectée. S'agissant des opérations extérieures, il a précisé que le coût de l'intervention française en Yougoslavie pouvait être évalué à un milliard de francs, en prenant en compte l'usure des matériels et que, de même, une partie des dépenses d'intervention au Cambodge n'était pas prise en charge par les Nations Unies.

Après avoir évoqué une éventuelle coopération européenne sur le programme Rafale, il a indiqué que des réflexions étaient en cours avec les pays européens alliés concernant la définition d'une dissuasion européenne,

l'avenir de l'Eurocorps et les relations de la France avec l'O.T.A.N. Il a par ailleurs déclaré que la mise en place d'un système complet de défense antimissiles ne lui paraissait pas à la portée d'un pays tel que la France.

**M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a ensuite souligné les progrès de la logique interarmées, illustrés notamment par la constitution en cours de deux états-majors interarmées, ainsi que par la création d'une direction du renseignement militaire. Il a indiqué que les conditions d'ouverture du feu dans le cadre des actions menées sous le couvert des Nations Unies avaient été redéfinies afin d'assurer une plus grande sécurité des troupes stationnées en Yougoslavie, par ailleurs favorisée par l'envoi de blindés légers.

Enfin, concernant les perspectives d'évolution du service national, le ministre de la défense a souhaité lui conserver son caractère propre en limitant le développement des diverses formes de services civils, tout en soulignant que les progrès effectués dans la gestion du contingent se heurteraient à des limites matérielles irréductibles.

Un débat s'est ensuite instauré auquel ont participé **MM. Jacques Chaumont, Jean-Pierre Masseret, Paul Girod, René Trégouët et Christian Poncelet, président**, ainsi que **Mme Paulette Fost**.

**M. Pierre Joxe, ministre de la défense**, a alors répondu à l'ensemble des questions et observations des différents intervenants.

Il a tout d'abord précisé à **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur les incidences de la réforme du fonctionnement de la gendarmerie, que, grâce à l'utilisation de moyens de communication modernes, cette réforme n'avait pas affecté la disponibilité des gendarmes, tout en améliorant leurs conditions de travail.

Répondant aux interrogations de **M. Jacques Chaumont**, le ministre de la défense a rappelé le caractère transitoire de la mesure de suspension des essais

nucléaires français et estimé que cette mesure ne portait pas atteinte aux capacités de dissuasion nucléaire de la France. Il a par ailleurs précisé que la France n'apportait pas son concours à la politique d'armement actuellement développée par l'Iran, dont il a reconnu le caractère préoccupant.

Répondant aux questions de **M. Jean-Pierre Masseret**, **M. Pierre Joxe**, ministre de la défense, a évoqué le développement de la coopération militaire avec les pays d'Europe centrale, puis a précisé que l'application du plan "Réserves 2000" permettrait une gestion plus rationnelle de l'armée de réserve tout en réduisant l'importance de ses effectifs.

A l'attention de **M. Paul Girod**, qui l'interrogeait sur les conditions de mise en oeuvre du plan "Armées 2000", le ministre de la défense a souligné l'ampleur des économies réalisées grâce à la suppression d'une quinzaine d'états-majors et d'un certain nombre de régiments sous-employés.

Répondant aux interrogations de **Mme Paulette Fost**, il a indiqué que la concertation était actuellement développée en vue de faciliter la reconversion des industries d'armement vers des activités civiles. Il a également précisé que la réalisation en cours du satellite d'observation Hélios répondait aux préoccupations qu'elle avait exprimées concernant le maintien de l'indépendance nationale en matière de défense.

Enfin, **M. Pierre Joxe**, ministre de la défense, a rappelé le bon niveau de recrutement des écoles militaires, en réponse à une question de **M. René Trégouët**, avant de rendre hommage à l'action des gendarmes français présents au Cambodge.

Puis, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la défense - Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 42, sur le rapport de **M. Maurice Blin**, rapporteur spécial.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a d'abord présenté les grandes masses du budget de la défense pour 1993, soit 245,6 milliards de francs, dont 95 milliards de francs pour le titre III (hors pensions) et 102,9 milliards de francs pour les titres V et VI. Il a précisé que si le titre III était maintenu en francs constants (+ 2,8 %), les titres V et VI, simplement reconduits en francs courants, faisaient l'objet d'une diminution.

Analysant ensuite l'évolution des dépenses en capital, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'une relative diminution de la part des armements nucléaires permettait un accroissement de l'effort consacré à l'espace et au renseignement ainsi que la poursuite des principaux équipements classiques. Aussi, le rapporteur spécial a-t-il précisé que le nucléaire ne représentait plus que 25 % du titre V, au lieu de 29,2 % en 1992, principalement en raison de l'abandon du programme S45, du gel du programme HADES, du ralentissement du rythme de construction des sous-marins nucléaires lanceurs d'engin et de la suspension des essais nucléaires.

De même, le rapporteur spécial a souligné la baisse de 2,85 % des crédits de recherche et le retard pris dans le domaine de la furtivité.

Enfin, examinant les crédits des forces classiques, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a insisté sur le fait que de nombreux programmes étaient soit révisés, soit purement et simplement arrêtés. Parmi les programmes maintenus, mais le plus souvent au prix d'un rééchelonnement des échéances, le rapporteur spécial a évoqué le char Leclerc, l'hélicoptère de combat développé en coopération avec l'Allemagne, le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle", les sous-marins nucléaires d'attaque et l'avion de combat Rafale.

**M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a alors rappelé que toutes les nations occidentales procédaient à des réductions de leurs crédits militaires et qu'en conséquence la France n'échappait pas à cette évolution. Puis, il s'est félicité de la nouvelle nomenclature

budgétaire adoptée pour la présentation du budget de la défense, qui répond à des souhaits depuis longtemps exprimés par la commission.

En revanche, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a déploré l'absence de réelle programmation militaire et la simple reconduction à l'identique du budget. En outre, il a regretté que, par le jeu des gels, des annulations et des reports tardifs de crédits, le budget soit chaque année dénaturé.

Puis, le rapporteur spécial s'est inquiété de l'évolution des effectifs dans l'industrie d'armement. Il s'est également interrogé sur le rôle actuel de l'Etat, aussi bien comme acheteur des industries de défense, qu'en tant qu'actionnaire ou bien tuteur de ces industries. A cet égard, il a souligné la nécessité d'une coopération industrielle, et non seulement politique ou financière, à l'échelle de la Communauté.

En conclusion **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a estimé que le projet de budget de la défense pour 1993 n'apportait que des réponses partielles.

A **M. Emmanuel Hamel** qui l'interrogeait sur le nombre des sous-marins nucléaires lanceurs d'engin, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a répondu qu'il y en avait quatre en service, ce qui permettait d'en avoir toujours au moins un en mer.

Puis, à une question de **M. Christian Poncelet, président**, sur le projet d'avion EFA, **M. Maurice Blin** a répondu que le projet avait été abandonné par l'Allemagne, mais que l'Angleterre avait décidé de laisser poursuivre. Le rapporteur spécial a néanmoins ajouté que, dans ce contexte, le Rafale reprenait de l'intérêt, tout en constatant que ses principaux concurrents étaient américains.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la défense - Exposé d'ensemble et dépenses en capital pour 1993, ainsi que l'article 42 rattaché.

**Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits de la défense - dépenses ordinaires et article 41, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.**

**M. François Trucy, rapporteur spécial, a d'abord précisé que les crédits du titre III s'élevaient (hors pensions) à 95 milliards de francs, en progression de 2,8 % par rapport à 1992, ce qui correspondait à un maintien du budget en francs constants.**

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que, parmi ces dépenses, les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentaient de 4,8 %. Il a souligné que cette évolution était due, d'une part, aux restructurations d'effectifs, et, d'autre part, aux mesures financières prises en faveur des personnels. Ainsi, il a précisé que 22.400 emplois étaient supprimés en 1993, dont 16.500 appelés, 4.400 emplois de personnel civil et 1.500 emplois de militaires d'active. Il a ajouté que cette nouvelle diminution portait à 90.000 le nombre d'emplois supprimés dans les armées depuis 1980.

Puis, le rapporteur spécial a énuméré les différentes mesures de revalorisation des rémunérations prises au cours des dernières années en faveur des personnels militaires et dont l'impact se poursuit en 1993.

Examinant ensuite les autres crédits du titre III, **M. François Trucy, rapporteur spécial, a particulièrement souligné la forte baisse des dotations destinées à l'entretien des matériels. Il a estimé que cela pourrait compromettre le maintien du niveau d'activité des unités. Plus généralement, il s'est élevé contre les diverses mesures de régulation budgétaire qui, chaque année, hypothèquent la mise en oeuvre du budget. De même, il a exprimé plusieurs inquiétudes sur la façon dont les opérations extérieures sous couvert de l'organisation des Nations unies se déroulent et a rappelé que plus de 6.000 militaires français étaient actuellement à l'étranger.**

Enfin, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a estimé qu'il était temps de mener une réflexion en profondeur sur le service national afin de lui conserver toute sa signification et d'éviter un trop fort accroissement des inégalités face à cette obligation.

En conclusion de son propos, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a souligné que le budget de 1993 n'était qu'une répétition de celui de 1992, sans aucune mise en perspective, du fait de l'absence de débat sur la programmation militaire.

Un large débat s'est alors instauré auquel ont participé **MM. Emmanuel Hamel, Geoffroy de Montalembert, Maurice Blin, Jean-Pierre Masseret, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président**.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a indiqué que la diminution des crédits d'entretien, en particulier dans la marine, posait des difficultés importantes. Il a insisté sur les grandes qualités des personnels militaires dégagés des cadres, mais a expliqué que leurs spécialisations rendaient parfois difficile leur reconversion dans le secteur privé.

Enfin, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a estimé qu'il était indispensable de maintenir un encadrement et un service militaire de qualité.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la défense - dépenses ordinaires pour 1993, ainsi que l'article 41 rattaché.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits du tourisme pour 1993, sur le rapport de **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**.

Dans un propos liminaire, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a estimé que le budget du tourisme pour 1993, qui diminue de 13,55 % en francs courants par rapport au budget voté de 1992, était un budget sacrifié. Il a par ailleurs rappelé que, déduction faite du transfert de

163 emplois en provenance du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, le budget du tourisme pour 1992 avait déjà diminué de 2,46 % en francs courants par rapport au budget voté de 1991.

**M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a souligné que cette évolution défavorable paraissait de plus en plus contradictoire avec l'essor des activités et des industries touristiques, qui constituent désormais un secteur économique essentiel pour notre pays. En effet, dans un contexte général marqué par le ralentissement des échanges économiques et par la faible progression des flux touristiques, la France a conforté en 1991 son rang de première destination touristique mondiale, comme l'attestent notamment :

- la progression du solde du poste "voyages" de la balance des paiements qui, avec un excédent de 51 milliards de francs, devance pour la première fois en 1991 les secteurs agro-alimentaire et automobile ;

- l'évolution de la consommation touristique intérieure, progressant de 5,8 % en 1991 par rapport à 1990 ;

- le nombre total de touristes étrangers accueillis par la France au cours de l'année 1991, qui est évalué à 60 millions de personnes.

Face à ces bons résultats, qui prouvent que le secteur touristique est en pleine expansion et créateur d'emplois, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a estimé que les moyens budgétaires accordés au ministère du tourisme dans le projet de loi de finances pour 1993 étaient dramatiquement insuffisants et inadaptés. Il a plus particulièrement constaté avec inquiétude :

- d'une part, la réduction, pour un montant de 20 millions de francs, et en raison d'économies budgétaires, des crédits d'intervention du titre IV affectés aux actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif ;

- d'autre part, le faible montant des crédits de paiement prévus au titre des subventions d'investissement

accordées par l'Etat, soit 30 millions de francs en 1993 contre 64,53 millions de francs dans le budget voté pour 1992.

S'agissant de ces derniers crédits, le rapporteur spécial a indiqué que d'importants reports étaient censés abonder, en cours d'exercice, les dotations initiales. Toutefois, le montant et le calendrier des reports de crédits étant par nature aléatoires, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la régularité, sinon sur la pérennité, du financement des subventions d'investissement accordées par l'Etat dans le domaine du tourisme en 1993.

Le rapporteur spécial a, par ailleurs, estimé que la contraction des moyens budgétaires mis à la disposition de l'administration du tourisme contrastait également avec l'extension continue de son champ d'activité, elle-même reflet de la diversification de la demande touristique, ainsi qu'avec la nécessité de développer et d'enrichir une démarche partenariale avec l'ensemble des acteurs du secteur touristique dont le succès dépend, notamment, du respect par l'Etat de ses engagements financiers.

Enfin, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a souligné qu'un effort d'adaptation devait être également accompli en ce qui concerne les structures et les modalités d'intervention de l'Etat dans le secteur du tourisme. Il a ainsi rappelé qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1992, il avait insisté sur la nécessité de concevoir en ce domaine de nouveaux moyens d'action, plus souples et plus ouverts que les structures administratives traditionnelles.

En conclusion, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a estimé que les moyens budgétaires du ministère du tourisme pour 1993 étaient totalement inadaptés au regard des tâches de conception, d'animation et de coordination qui sont les siennes dans un secteur économique essentiel.

A l'issue de cet exposé, **M. François Trucy** a souligné l'intérêt de l'accroissement de la fréquentation touristique étrangère dans notre pays.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du tourisme pour 1993.**

Enfin, la commission a décidé de créer en son sein un **groupe de travail sur la dette publique en France**. Ce groupe sera notamment chargé de faire le point sur l'augmentation de la dette et de dresser un bilan de sa gestion.

**Jeudi 5 novembre 1992 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Clouet, vice-président**  
**- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de MM. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1993.**

**M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, a annoncé que son budget progresserait de 5,7 %, pour atteindre 74 milliards de francs en 1993 et que les concours de l'Etat aux collectivités locales évolueraient de + 6,1 % par rapport à 1992. Il s'est félicité que, pour la première fois depuis quatre ans, le budget ait été voté en première lecture par l'Assemblée nationale et a souligné l'effort consenti par le Gouvernement en faveur de la sécurité**

**Il a constaté qu'en 1993, la police nationale disposerait de 25,3 milliards de francs de crédits, en progression de + 5,7 % à structure constante.**

**Le ministre a remarqué tout d'abord que le budget visait à donner des moyens financiers au plan d'action pour la sécurité, qu'il avait lancé en mai 1993.**

A cet égard, il est procédé à la création de 2.450 emplois nouveaux pour la police nationale, parmi lesquels :

- 1.000 emplois de policiers auxiliaires, ce qui permettra, malgré la réduction du service militaire à onze mois, l'occupation de 5.700 postes par des appelés du contingent ;

- 900 emplois d'agents administratifs, auxquels s'ajouteront 100 emplois de préfecture, qui seront pourvus dès la mi-novembre 1992 ;

- 140 emplois d'inspecteurs pour renforcer les brigades d'intervention implantées à Lille, Lyon et Marseille et destinés à lutter contre "les bandes" dans les quartiers sensibles.

Au total, le ministre a estimé que 3.200 policiers seraient "remis sur la voie publique" grâce au plan d'action pour la sécurité.

Ce plan a prévu également la poursuite de la mise en place de la départementalisation des crédits de la police nationale, qui sera assortie d'une enveloppe de 60 millions de francs pour 24 départements sensibles. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement globalisés de la police nationale augmenteront de + 4,1 % en 1993.

Le ministre a ensuite indiqué que des efforts seraient faits pour motiver les policiers dans l'exercice de leurs fonctions : 121 millions de francs supplémentaires permettront de "consolider" diverses primes, de poursuivre la mise en place d'un système d'indemnisation des heures supplémentaires et de rémunérer les fonctions nouvelles assurées par la police dans les transports en commun.

Le ministre a précisé que les crédits relatifs à l'aide au logement des policiers seraient renforcés substantiellement par rapport à 1992. 2.400 logements supplémentaires seraient fournis en 1993 pour atteindre le nombre de 6.800 logements disponibles.

Il a estimé que le deuxième objectif du budget pour 1993 était d'adapter les techniques et les hommes à l'évolution de leur mission. Outre la poursuite des dépenses de modernisation des fichiers informatiques, les investissements seront relancés en 1993 afin de mettre en place le système de transmission ACROPOL, dont le coût total s'élèvera à 2 milliards de francs.

Il a ensuite souligné que les préfetures devaient faire face à des missions nouvelles, notamment au titre de la politique de la ville, qui nécessitaient un renforcement de leurs personnels. A cet égard, il a indiqué que les effectifs seraient stabilisés, que le taux d'encadrement serait renforcé et qu'un effort de formation serait engagé pour améliorer la compétence des agents, notamment dans l'exercice du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Il a souligné que 15 millions de francs étaient prévus en crédits de fonctionnement pour financer l'informatisation des régies de recettes.

Il a rappelé que grâce au plan triennal d'action sociale, le budget d'action sociale du ministère atteindrait un montant annuel de 1.108 francs par fonctionnaire en 1993.

Le ministre a ensuite mis l'accent sur l'efficacité de la sécurité civile, la disponibilité des moyens humains, la qualité de l'entretien du matériel et la professionnalisation accrue des techniciens.

Il a souligné que 428 millions de francs en crédits de paiement seraient consacrés à l'achat de douze nouveaux avions bombardiers d'eau de type Canadair.

S'agissant de la départementalisation des services d'incendie et de secours, il a précisé qu'un projet de loi serait prochainement présenté, en accord avec l'association des présidents de conseils généraux, pour reporter la date d'entrée en vigueur de la réforme au 1er janvier 1994 afin de tenir compte des particularités de chaque département pour la mise en oeuvre du nouveau dispositif.

Il a souligné que les exécutifs des départements présideraient la commission administrative des services départementaux d'incendie et de secours et que la responsabilité des maires ne serait pas modifiée en matière d'incendie et de secours.

Le ministre a ensuite estimé que le mérite du budget de 1993 dépassait "les simples données chiffrées" puisqu'il mettait en oeuvre un projet mobilisateur et démocratique pour la police qui garantit l'exercice des libertés publiques "partout et pour tous", dans un esprit d'égalité et de solidarité.

Le ministre a indiqué que ce projet s'appuyait sur deux idées simples :

- la proximité de la police avec les usagers et les citoyens, notamment par l'ilotage ;
- la "co-production" de la sécurité avec tous les partenaires concernés, dans la mesure où la sécurité, si elle est une mission de l'Etat, ne doit pas être considérée comme l'affaire de la seule police nationale.

Il a estimé que certaines charges de la police nationale, notamment en matière de surveillance des sorties des écoles et de garde des objets trouvés, devraient incomber plus particulièrement aux collectivités locales.

Le ministre a alors souligné l'importance des plans locaux de sécurité qui pourraient concerner 500 communes, dont 200 projets sont en préparation et 72 projets déjà "activés".

**M. Paul Girod, rapporteur spécial,** après avoir rappelé l'incidence des contrats de Plan sur l'évolution des finances locales et les responsabilités des citoyens en matière de sécurité publique, s'est interrogé sur :

- le nombre de créations nettes d'emplois sur le budget 1993 hors promotion interne ;
- le nombre de policiers qui seraient remis sur la voie publique du fait des nouvelles créations d'emplois ;

- le nombre de postes d'appelés effectivement pourvus dans la police ;
- la suppression de 225 postes d'engagés du service civil de défense ;
- la baisse des concours aux collectivités locales dans le budget d'intervention de la sécurité civile.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois**, s'est interrogé sur la réforme du statut des sapeurs-pompiers volontaires et a rappelé la nécessité de respecter certains délais pour assurer la mise en oeuvre de la départementalisation des services d'incendie.

**M. Geoffroy de Montalembert** s'est interrogé sur le montant des crédits affectés à la prévention de la délinquance en Haute-Normandie en soulignant que de nombreuses questions écrites sur ce point étaient demeurées sans réponse.

**M. Robert Vizet** s'est inquiété de l'application de la loi du 31 mai 1990 relative à l'accueil des gens du voyage et des difficultés rencontrées par les communes en ce domaine. Il a regretté que les revendeurs de drogue puissent intervenir au vu et au su de tout le monde dans certaines communes de banlieue, sans être inquiétés.

**M. Philippe Adnot** a rappelé que l'association des présidents de conseils généraux avait souligné les coûts très importants pour les finances départementales de la départementalisation des services d'incendie et de secours.

**M. Jean Cluzel** a estimé que l'organisation au niveau départemental des services départementaux d'incendie et de secours était positive, mais que la départementalisation des sapeurs-pompiers serait inefficace, en particulier en milieu rural, et génératrice de charges nouvelles importantes pour les départements.

**M. René Trégouët** s'est enquis du recensement des "points à risques" sur le territoire national à la suite de la catastrophe de Vaison-la-Romaine.

**M. Jacques Chaumont** s'est vivement inquiété de la multiplication des cas de "bavures" policières à l'encontre soit de victimes, soit de personnes injustement suspectées.

**M. Jean Clouet** a souligné les risques d'engagement de responsabilité des communes en cas d'accidents survenus lors d'une mission de surveillance des enfants à la sortie des écoles. Il s'est, par ailleurs, enquis de l'évolution du statut de la police municipale.

**En réponse, M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, a précisé :**

- que les maires n'auraient aucune obligation de conclure des plans locaux de sécurité ;

- que les problèmes de sécurité ne pouvaient être résolus, en tout état de cause, uniquement par une augmentation du nombre de policiers ;

- qu'il souhaitait une meilleure utilisation des policiers sur le terrain et que les nouveaux moyens dégagés pourraient l'être en priorité en direction des communes ayant conclu des plans locaux de sécurité ;

- que des contraintes d'ordre judiciaire pesaient sur l'action des policiers en matière de lutte contre les revendeurs de drogue ;

- qu'un projet de loi relatif aux polices municipales était en préparation ;

- qu'il y aurait autant de policiers "remis sur le terrain" que d'emplois administratifs nouvellement créés ;

- qu'en matière de sécurité civile, l'objectif était de mieux répartir les responsabilités compte tenu de la prise en charge, par l'Etat, des moyens lourds ;

- qu'une nouvelle unité d'intervention de sécurité civile (U.I.S.C.) serait créée avec une mission de dépollution chimique, radiologique et biologique mais que son lieu d'implantation n'était pas décidé ;

- que, s'agissant de la départementalisation des services d'incendie et de secours, il avait obtenu un "accord

de principe" de l'association des présidents de conseils généraux ;

- que les crédits de prévention de la délinquance, qui relèvent de la politique de la ville, sont délégués aux préfets des régions pour être ensuite répartis entre les départements ;

- que les collectivités locales pouvaient limiter l'accueil des gens du voyage sur les aires de stationnement prévues à cet effet ;

- que le trafic de stupéfiants devait faire l'objet d'une répression forte et sévère et qu'une cellule de coordination avait été créée à cet effet ;

- que la catastrophe de Vaison-la-Romaine avait montré l'existence du risque de rupture de tous les circuits de transmission classiquement utilisés par les services de protection civile dans certaines conditions météorologiques ;

- qu'il avait demandé la création d'un conseil supérieur de l'activité policière auquel pourraient être soumis les cas de manquement aux règles de la déontologie policière.

**M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales**, a ensuite présenté les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui, pour un montant total de 658 milliards de francs, augmentent de 6,2 % soit un taux supérieur à l'inflation prévue et à la progression des dépenses du budget général.

Il a souligné qu'aucune modification de fond n'affectait ces concours financiers en 1993 conformément à l'engagement pris par le Premier ministre.

S'interrogeant sur le point de savoir si cette "pause" devait aller jusqu'au "silence législatif", il a remarqué qu'elle allait de pair avec "la montée en puissance" des mécanismes de solidarité mis en place les années précédentes.

Il a rappelé que la dotation de solidarité urbaine atteindrait 1 milliard de francs en 1993 et que la dotation

de développement rural serait d'un montant de 600 millions de francs l'année prochaine, conformément au plafond prévu dans la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Il a indiqué que l'année 1993 verrait la création d'une dotation "élu local" d'un montant de 250 millions de francs destinée à participer aux dépenses des petites communes en matière d'indemnisation des élus.

Il a, enfin, souligné que diverses mesures entreraient en oeuvre, en faveur du monde rural, en 1993, notamment le "rééquilibrage" des deux parts de la dotation globale d'équipement ainsi que la majoration de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) qui permettrait d'augmenter de 9,5 % l'attribution de D.G.F. de 8.000 communes de moins de 1.000 habitants.

**M. Jacques Mossion, rapporteur spécial**, a souhaité l'élaboration d'un mode d'emploi simplifié de calcul de la D.G.F. Il s'est interrogé sur :

- la prolongation du dispositif de lissage des mouvements de population consécutifs au recensement ;
- l'évolution des attributions de D.G.F. des nouvelles communautés de communes ;
- le bilan du développement de la coopération intercommunale ;
- les conséquences de la majoration de la dotation de compensation de D.G.F. des communes rurales prévue pour 1993 ;
- la répartition de la dotation de développement rural ;
- les modalités de la régularisation de la D.G.F. prévue au titre de l'article 80 du projet de loi de finances pour 1993.

**M. Alain Lambert** s'est interrogé sur la création "de contrats de villes moyennes" permettant de développer ces communes dans le cadre de "bassins de vie".

**M. Paul Girod** a rappelé que le comité des finances locales avait adopté une délibération nuancée sur le recours au critère du potentiel fiscal pour le calcul de la dotation "élu local".

**M. Robert Vizet** s'est inquiété du niveau élevé des taux d'intérêt réels pour les investissements des collectivités locales. Il a, par ailleurs, contesté les ponctions opérées sur les fonds de réserve de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.).

**M. Jean-Pierre Masseret** s'est enquis de la date de versement des attributions du fonds national d'aide aux départements prévu dans le cadre des dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu. Il s'est interrogé sur l'absence, dans le projet de loi de finances pour 1993, du barème de fiscalisation des indemnités des élus locaux.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur la prise en compte des opérations de "lease-back" pour le calcul de la taxe professionnelle, le problème du refinancement des caisses de crédit municipal, la prise en compte des logements universitaires pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine et la réforme de la strate des communes de plus de 200.000 habitants pour le calcul du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

**M. Philippe Adnot** a constaté que l'abondement complémentaire de la dotation de développement rural était financé par les collectivités locales en raison de l'absence de régularisation de la D.G.F. en 1992. Il s'est interrogé sur l'avenir du financement de la dotation de développement rural après 1993 et sur le produit fiscal attendu par l'Etat au titre de la fiscalisation des indemnités des élus locaux.

**M. Michel Sergent** s'est interrogé sur les contrats de Plan et le report de la date de remise des travaux d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Pierre Sueur** a indiqué :

- que le dispositif de lissage des effets du recensement, introduit par le Sénat, lui paraissait satisfaisant ;

- que six communautés de communes avaient été créées à ce jour et que plusieurs dizaines de projets étaient en préparation ;

- que l'année de la création de la communauté de communes, la D.G.F. était fixée de manière forfaitaire à partir de la moyenne du coefficient d'intégration fiscale des districts ;

- que la signature de contrats de villes moyennes ou de contrats de pays ruraux n'était pas exclue mais dépendait des décisions des régions ;

- que le prélèvement opéré sur le régime de surcompensation de la C.N.R.A.C.L. s'expliquait par une "logique de solidarité" ;

- que le Gouvernement n'était pas hostile à un amendement prévoyant la création de communautés de communes en milieu urbain ;

- que le Gouvernement était ouvert à des amendements relatifs à l'incidence des opérations de "lease-back" sur le calcul de la taxe professionnelle ;

- qu'un décret permettrait de prendre en compte les logements universitaires dans le critère du logement social dès lors qu'il s'agirait de logements aidés ;

- que le Gouvernement n'était pas hostile à un report de la date de présentation des travaux des commissions départementales de coopération intercommunale.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des crédits des affaires européennes et de l'article 36 du projet de loi de finances pour 1993, sur le rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé les récentes initiatives visant à améliorer l'information du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a présenté les principales données chiffrées des flux financiers entre la France et la Communauté européenne.

Il a, tout d'abord, détaillé les composantes et l'évolution du prélèvement sur recettes au profit de la Communauté européenne, et rappelé que l'estimation qui figure dans le budget de loi de finances est souvent modifiée en cours d'année, pour des raisons juridiques, économiques, techniques et monétaires. Il a noté que la récente variation de la parité franc/ECU entraînait une économie de près de 4 milliards de francs par rapport à l'estimation initiale pour 1992. Il a également rappelé que chaque Etat membre supportait une double charge pour certaines politiques, au travers du budget communautaire et des budgets nationaux.

Le rapporteur spécial a ensuite détaillé les différents versements de la Communauté en France. Il a noté le poids dominant des dépenses agricoles qui représentent 85 % des dépenses communautaires en France, et l'importance des crédits structurels pour certaines régions.

Puis, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a analysé les perspectives du budget européen et de son financement.

Concernant les dépenses futures de la Communauté, il a évoqué les difficultés actuelles des négociations budgétaires. Il a rappelé que l'établissement du budget pour 1993 était compromis par l'incertitude liée à l'absence de décision sur les perspectives financières pluri-annuelles destinées à couvrir la période 1993-1997, et notamment sur le financement du futur fonds de cohésion prévu par le traité d'Union européenne.

Concernant le financement futur de la Communauté, il a d'abord considéré que l'établissement d'un impôt européen se heurterait à des difficultés techniques

considérables. Il a ensuite évoqué les limites du régime actuel de prélèvement sur recettes et souhaité que le Parlement se prononce explicitement sur le montant prévisionnel de la participation française au budget des Communautés européennes et notamment sur la quatrième ressource calculée sur le P.N.B. Il a considéré qu'un vote explicite devrait intervenir en cas de dépassement du budget prévisionnel de la Communauté. Il a préconisé l'établissement de liens plus étroits entre le Parlement européen et le Parlement français. Le rapporteur spécial a enfin souligné l'intérêt des initiatives récentes prises par la commission visant à permettre au Sénat d'intervenir au tout début de la procédure budgétaire communautaire.

**M. Louis Perrein** s'est inquiété des effets d'une "renationalisation" totale des ressources propres affectés aux Communautés.

**M. Jean-Pierre Masseret** a rappelé que les modifications du budget communautaire qui interviennent en cours d'année étaient toutes décidées au niveau politique.

**M. Robert Vizet** a considéré qu'il fallait assumer les conséquences financières des décisions politiques antérieures qu'il ne partageait pas. Il a observé que la France ne détenait ni la maîtrise du montant du prélèvement ni celle des versements des Communautés en France. Il a estimé qu'il fallait aller au-delà d'un simple contrôle et proposé que le Parlement donne un véritable mandat au Gouvernement pour les négociations budgétaires européennes. Il s'est interrogé sur l'utilisation des 7 milliards de francs économisés par rapport à l'estimation initiale de 1992.

**M. Maurice Couve de Murville**, après s'être interrogé sur le principe même des ressources propres, a considéré que les dépenses supplémentaires de la Communauté devraient être soumises à l'approbation des États et des Parlements nationaux. Il a estimé que seule la

mise en oeuvre d'une telle procédure pourrait enrayer la propension à la dépense des Communautés européennes.

**M. Maurice Blin** a souhaité connaître les différences entre le projet de budget présenté par le Conseil et les amendements adoptés par le Parlement européen. Il a considéré qu'il était nécessaire d'améliorer le contrôle des dépenses communautaires.

**M. Jean Arhuis, rapporteur général**, s'est interrogé sur la faculté de trouver un impôt unique pour l'ensemble de la Communauté et sur le niveau des droits de douane communautaires. Il a considéré qu'un relèvement du tarif extérieur commun pourrait être approprié dans le contexte économique et budgétaire actuel.

**M. Louis Perrein** a observé, à ce sujet, que certains commissaires européens et les services de la direction générale IV préconisaient "un marché ouvert".

**M. Christian Poncelet, président**, a observé que la quatrième ressource assise sur le P.N.B. conférait à la Communauté une véritable garantie de financement. Il a, par ailleurs, mis en parallèle le prélèvement sur recettes opéré au profit des communautés européennes et la contribution nationale versée à l'O.N.U.

En réponse aux intervenants, **M. René Trégouët, rapporteur spécial**, a, tout d'abord, observé que l'Europe était entrée dans une phase nouvelle et que son financement devrait être "repensé". Il a estimé qu'une organisation internationale classique avait besoin de ressources garanties, mais qu'une organisation démocratique devait chercher un "financement plus responsable". Il a, enfin, insisté sur l'utilité d'un débat parlementaire préalable à tout dépassement du budget prévisionnel.

Il a indiqué à **M. Louis Perrein** que le système qu'il préconise conduirait à avoir deux catégories de ressources avec, d'une part des vraies ressources propres garanties et, d'autre part, une ressource "renationalisée".

Il a confirmé à **M. Jean-Pierre Masseret** que la détermination des orientations du budget communautaire relevait bien du Conseil des ministres.

Il a observé que la procédure proposée par **M. Robert Vizet** remettrait en cause non seulement le fonctionnement des institutions communautaires, mais aussi le fonctionnement des institutions françaises et qu'une solution intermédiaire pouvait être trouvée par la voie de résolutions adoptées par le Parlement français en amont de la procédure budgétaire européenne. Il a indiqué que l'économie de 7 milliards réalisée par rapport à l'estimation initiale du prélèvement communautaire de 1992 avait réduit d'autant le déficit budgétaire.

Il a ensuite donné à **M. Maurice Blin** le détail des amendements adoptés par le Parlement européen et observé qu'ils entraînaient un surcoût pour la France, de l'ordre de 3,7 milliards de francs.

Enfin, le rapporteur spécial a donné des indications sur la fraude et observé que ces pratiques touchaient tous les Etats mais à des degrés divers. Il a indiqué qu'en matière agricole, 16 % des infractions étaient constatées en France, ce qui correspondait à seulement 3 % du montant des irrégularités.

**La commission a pris acte du rapport de M. René Trégouët et réservé son avis sur l'article 36 du projet de loi de finances pour 1993.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de la communication audiovisuelle pour 1993 (article 63 et ligne 46 de l'état E annexé à l'article 59) sur le rapport de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.**

Après avoir précisé que les crédits inscrits au titre de la communication audiovisuelle dans le projet de loi de finances pour 1993 étaient en augmentation de 10,4 %, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a souligné que cette progression apparente masquait un désengagement de l'Etat dans ce secteur.

Il a estimé qu'une nouvelle fois la politique suivie par le Gouvernement ne réglait pas, de façon durable, le besoin de financement et les principaux problèmes de l'audiovisuel public.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a ensuite fait valoir que le financement de l'Etat résultait, d'une part, de l'importance, dans la progression de ces crédits, du supplément apporté par les ressources propres des organismes de l'audiovisuel, en particulier, les ressources issues de la publicité, et, d'autre part, de la débudgétisation induite par le financement d'une partie du budget de fonctionnement des chaînes publiques par des cessions d'actifs publics.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a alors précisé que près de 40 % du 1,3 milliard de francs de ressources supplémentaires provenaient de l'augmentation des ressources publicitaires telle qu'elle devrait résulter des objectifs assignés aux chaînes France 2 et France 3.

Il a considéré que ces prévisions étaient sans aucun doute optimistes. Le rapporteur spécial a, en effet, estimé que les prévisions de recettes publicitaires retenues par le Gouvernement, pour 1993, se fondaient sur les résultats enregistrés au cours du premier semestre de l'année en cours, et qu'elles ne tenaient pas suffisamment compte du ralentissement de l'activité intervenu depuis, ni des récentes prévisions des instituts de conjoncture. Dès lors, il s'est demandé si les aléas susceptibles d'affecter ces recettes ne risquaient pas de menacer le financement des chaînes publiques.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a d'autre part regretté qu'une partie du fonctionnement des chaînes publiques, et notamment d'Arte, soit financée par une dotation prélevée sur un nouveau compte d'affectation spéciale qui doit être alimenté par des cessions d'actifs publics, ce qui conduit, de fait, à une débudgétisation.

Le rapporteur spécial a, ainsi, observé que ce mode de financement, par nature non reconductible, ne réglerait

pas, de façon durable, les besoins de financement de l'audiovisuel public.

Concernant le financement d'Arte, le rapporteur spécial a souligné le coût supplémentaire que représentait la diffusion de la chaîne culturelle par voie hertzienne, tout en observant qu'en Allemagne l'essentiel du financement était à la charge des abonnés, alors qu'en France il reposait sur des fonds publics.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a alors estimé que la diffusion de la chaîne Arte sur le cinquième réseau hertzien constituait à la fois une erreur financière, une faute stratégique et un contresens culturel, la télévision n'étant qu'un instrument d'éveil à la culture.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué le rétablissement financier des chaînes France 2 et France 3 et s'est félicité de la remontée de leur audience qui s'explique, en grande partie, par les progrès enregistrés en matière de programmes.

Enfin, après avoir rappelé que les incertitudes qui affectaient le financement de l'audiovisuel public étaient trop nombreuses, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a recommandé à la commission de demander au Sénat de rejeter le budget de l'audiovisuel pour 1993 et donc l'article 63 du projet de loi de finances et la ligne 46 de l'état E annexé à l'article 59.

A la suite de cet exposé, un large débat s'est instauré auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, Louis Perrein, Maurice Blin, René Tréguouët et Emmanuel Hamel**.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est inquiété des faibles résultats du plan câble en France en comparaison des succès enregistrés en Allemagne. Il a également déploré l'absence de crédits suffisants consacrés à la résorption des zones d'ombre.

A M. Louis Perrein, qui s'interrogeait sur la situation du câble, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a indiqué

que la France comptait à ce jour moins d'un million d'abonnés pour 4,6 millions de prises raccordables alors que le câble allemand avait, pour sa part, 9 millions d'abonnés. Il a expliqué l'insuccès du câble français par une erreur de choix technologique initiale ainsi que par l'absence de réflexions cohérentes sur l'affectation des différents supports.

A M. Maurice Blin, il a indiqué que l'amélioration des programmes de France 2 et France 3 s'expliquait en effet par des moyens financiers supplémentaires, mais également par une réorganisation de ces deux chaînes.

A M. René Trégouët, il a répondu qu'à sa connaissance, la position dominante de Canal + sur le satellite télécom 2 A s'expliquait par l'absence d'autres projets concurrents.

A M. Emmanuel Hamel, il a indiqué que la réorganisation de France 3 avait permis de redéployer les moyens entre le siège et les antennes régionales.

A M. Jean Arthuis, rapporteur général, il a confirmé que le réassujettissement de la Sept au prélèvement en faveur du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels prévu par la loi de finances était la conséquence logique de la création de la chaîne franco-allemande Arte.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter l'article 63 et la ligne 46 de l'état E annexé à l'article 59.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits de la presse, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a souligné la détérioration de la diffusion de la presse et a indiqué que dans un contexte de morosité économique, la chute des recettes publicitaires des entreprises de presse, dont elles

dépendent en moyenne à près de 50 %, les fragilisait considérablement.

Il a souligné le risque que le développement du "hors-média" faisait courir à l'équilibre à ces mêmes entreprises.

Puis, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a procédé à la présentation des crédits d'aide à la presse inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

Il a indiqué que les aides directes progressaient de 2,6 % par rapport à 1992, ce qui correspondait, en fait, à une stagnation en francs constants.

Concernant les aides indirectes, il a rappelé que grâce notamment à l'action de la commission, la presse bénéficiait d'un des taux préférentiel de T.V.A. dont le coût est estimé à 990 millions de francs pour 1992. Il a précisé que la France pourrait maintenir ce taux pendant la durée d'application du régime dérogatoire européen de T.V.A.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, après avoir considéré que la politique du Gouvernement ne répondait pas aux difficultés que rencontraient les entreprises de presse, s'est déclaré favorable à la mise en place d'un système de prêts bonifiés pour les entreprises de presse non bénéficiaires, qui viendrait compléter le dispositif existant d'aide à l'investissement.

Enfin, il a rappelé que les solutions aux problèmes de la presse ne pouvaient être envisagées sans prendre en compte l'environnement économique de ces entreprises.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a donc estimé que, ni le montant global des aides publiques, ni l'attention -insuffisante- portée aux problèmes de l'investissement des entreprises de presse, ne permettaient de répondre avec suffisamment d'efficacité à la gravité de la situation actuelle.

**M. Christian Poncelet, président**, a fait part de ses inquiétudes devant les menaces qui pèsent sur la suite financière de nombreuses entreprises de presse. Il a

rappelé que certains quotidiens nationaux risquaient de disparaître en 1993. Il a également regretté les insuffisances du dispositif de l'article 39 bis du code général des impôts qui ne permet pas d'aider les entreprises non bénéficiaires.

Après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, Pierre Croze, Louis Perrein et Roland du Luart**, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits d'aide à la presse, inscrits au budget des services généraux du Premier ministre et à celui des postes et télécommunications.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 4 novembre 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Emile Perez, secrétaire général du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.**

**M. Emile Perez** a tout d'abord indiqué que le syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale -qui regroupe 83 % des effectifs de ces deux catégories- partageait très largement les vues des principales organisations syndicales des magistrats à l'égard de la plupart des dispositions du projet de loi.

Tout en se déclarant soucieux de préserver et de renforcer les droits de la défense, **M. Emile Perez** a très vivement craint que la réforme du régime de garde à vue ne compromette l'efficacité des enquêtes. Il a jugé qu'il serait préférable de remédier à certaines carences graves dont souffre la police judiciaire -notamment l'insuffisance des moyens matériels et la vétusté d'un trop grand nombre de locaux de garde à vue- plutôt que de bouleverser entièrement le régime de la garde à vue par une réforme précipitée.

**M. Emile Perez** s'est ensuite déclaré favorable à plusieurs innovations du projet de loi, comme par exemple l'avis au procureur de la République lors du placement en garde à vue ou la présentation au procureur des gardés à

vue, sous réserve toutefois que cette seconde formalité, assez longue à accomplir, ne réduise pas exagérément la durée utile de la garde à vue. En revanche, il a considéré que la présence de l'avocat à ce stade initial de l'enquête présentait des inconvénients graves, notamment en ce qu'elle assurerait aux gardés à vue une protection légale supérieure à celle dont bénéficient les victimes, la plupart du temps totalement désemparées lorsqu'elles viennent de subir une infraction.

**M. Emile Perez** a émis de sérieux doutes sur la possibilité de mettre en oeuvre cette réforme, en soulignant les difficultés concrètes qu'il y aurait à mobiliser en permanence, de jour comme de nuit, un nombre suffisant d'avocats susceptibles d'être commis d'office. Il a relevé que cette mesure s'avèrerait de surcroît très coûteuse alors même qu'aucun crédit n'a été inscrit à cet effet dans le projet de loi de finances. Il a enfin craint qu'une inégalité de fait ne s'établisse entre les gardés à vue selon qu'ils seront assistés par un avocat commis d'office ou par leur avocat habituel.

**M. Emile Perez** s'est pareillement déclaré résolument hostile à l'avertissement des familles dès le placement en garde à vue, et a fait part de sa conviction que cette formalité rendrait totalement inopérantes les perquisitions ultérieures. Il a estimé que, dans la plupart des cas, l'entourage du gardé à vue ferait disparaître les indices ou les preuves de son éventuelle culpabilité avant que l'enquête n'ait pu commencer. Il a du reste fait observer qu'en pratique la police avertissait déjà les familles des gardés à vue lorsqu'il n'y avait pas d'inconvénient pour la suite de l'enquête.

**M. Emile Perez** s'est également montré circonspect à l'égard de la procédure de mise en examen, au motif qu'elle allongerait la durée des instructions et susciterait de nombreux risques de nullité.

Il a de même fait part de l'opposition de son syndicat à l'intervention pour avis conforme du procureur de la République sur l'avancement des officiers de police

judiciaire, qui créerait selon lui une grave rupture d'égalité entre les fonctionnaires de police. Rappelant à cet égard que la qualification «officier de police judiciaire» (O.P.J.) ne correspondait pas un grade mais à une fonction, **M. Emile Perez** a jugé indispensable de préserver l'homogénéité des règles d'avancement quelles que soient les fonctions exercées par les fonctionnaires de police, sauf à méconnaître une des règles essentielles de la fonction publique. Du fait que les avancements de grade et d'échelon relèvent d'une décision du ministre de l'intérieur, **M. Emile Perez** a enfin émis des doutes sur la constitutionnalité du dispositif proposé, en ce qu'il subordonnerait cette décision du pouvoir exécutif à l'avis conforme d'un membre de l'autorité judiciaire.

A titre indicatif, **M. Emile Perez** a évalué à environ 7.000 le nombre des agents concernés par cette mesure, alors qu'il existe 38.000 fonctionnaires de police occupant les mêmes grades et qui continueraient, quant à eux, de relever du régime de droit commun.

En conclusion, **M. Emile Perez** a déploré que la réforme proposée, en dehors même de ses inconvénients techniques, puisse sembler traduire une certaine suspicion envers la police ou les magistrats, alors que ceux-ci s'efforcent toujours de parfaitement respecter les droits de la défense et la présomption d'innocence. Il a par ailleurs souligné les moyens insuffisants dont disposent les services et s'est déclaré convaincu que le projet de loi aggraverait encore cette situation si d'importants efforts budgétaires n'étaient pas auparavant consentis. Il a enfin noté que, sur près de 350.000 placements annuels en garde à vue, une infime minorité seulement donne lieu à incidents. Dans un contexte de forte expansion de la criminalité, il lui a semblé inopportun d'emprunter de nouvelles procédures inspirées des pays anglo-saxons, statistiquement moins touchés par ce phénomène et qui s'orientent eux-mêmes vers des formules proches de celles prévues par l'actuel code français de procédure pénale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé infondée la crainte de **M. Emile Perez** quant aux différences de traitement qui pourraient résulter du concours d'un avocat commis d'office ou d'un avocat choisi par le gardé à vue. Il a admis que certains avocats peuvent se montrer plus diligents que d'autres, mais a fait observer que des différences analogues pouvaient se retrouver dans l'attitude ou les compétences des policiers ou des magistrats. En tout état de cause, la présence des avocats lors des gardes à vue lui a paru représenter une mesure indispensable, ne serait-ce que pour leur permettre de témoigner auprès de l'opinion publique des conditions parfaitement satisfaisantes dans lesquelles se déroulent la quasi-totalité des gardes à vue. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que la présence d'un tel témoin incontestable, loin d'entraver l'action des policiers ou l'efficacité des enquêtes, constituerait au contraire un gage pour les services de police.

**M. Emile Perez** a admis qu'en théorie cet objectif pouvait paraître louable mais a néanmoins réitéré son absolue prévention à l'égard du dispositif proposé, de même qu'à l'égard de l'avis donné aux familles dès le début de la garde à vue.

**M. Jacques Larché, président,** a constaté que l'obligation d'aviser sans délai les familles impliquerait de procéder par téléphone, c'est-à-dire d'avertir une personne dont l'identité réelle ne sera jamais connue du policier. **M. Emile Perez** y a décelé un risque supplémentaire de disparition d'indices déterminants, et de mise en alerte involontaire par la police elle-même d'éventuels complices du gardé à vue.

En réponse à une nouvelle question de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Emile Perez** a souligné que le concours de l'avocat lors des gardes à vue avait été entouré par l'Assemblée nationale de conditions tout à fait restrictives. Il y a vu la preuve d'une nette prise de conscience des difficultés et des risques que comporte cette mesure.

**M. Jean Chamant** a relevé que l'intervention des procureurs dès le placement en garde à vue, sans doute opportun, représenterait néanmoins une procédure assez lourde. L'avis aux familles lui a paru comporter en revanche des risques incontestables de destruction d'indices.

**M. Hubert Haenel**, se référant aux travaux qu'il avait menés en tant que président de la commission de contrôle sur les juridictions de l'ordre judiciaire, a estimé que le texte proposé ne remédiait pas au problème des relations justice/police. Le contrôle des procureurs de la République sur la carrière des officiers de police judiciaire lui a en particulier semblé une mesure inadéquate. Il a exprimé sa préférence pour la création d'une inspection générale de la police judiciaire, et la nomination systématique d'un magistrat plutôt que d'un préfet comme directeur central de la police judiciaire.

**M. Emile Perez** a objecté que la direction centrale de la police judiciaire était normalement confiée à des hauts fonctionnaires de police et non à des préfets. Il a d'autre part jugé peu souhaitable la multiplication des corps d'inspection générale, et estimé que l'actuelle inspection générale de la police nationale remplissait parfaitement sa fonction de contrôle interne.

Appelé enfin à préciser sa position sur une éventuelle qualification O.P.J. de certains fonctionnaires des douanes, **M. Emile Perez** a indiqué que le syndicat des commissaires y était très réticent. Il a noté que la loi confère déjà aux agents des douanes des pouvoirs exorbitants du droit commun : pouvoirs de transaction avec les contrevenants, visites domiciliaires, fouilles à corps. Le cumul de ces pouvoirs et des compétences conférées aux O.P.J. lui a paru de nature à favoriser certains débordements.

La commission a décidé de présenter la candidature de **M. Alex Türk** pour représenter le Sénat à la

**Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.).**

La commission est ensuite passée à la discussion générale du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale n° 3 (1992-1993) dont le rapporteur est **M. Jean-Marie Girault**.

Après avoir noté le foisonnement des dispositions contenues dans le projet de loi, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a regretté que le Sénat ne dispose que de trois semaines pour examiner la réforme du code de procédure pénale, alors que le Parlement a pu bénéficier d'un délai de trois ans pour élaborer un nouveau code pénal.

Il a jugé détestable l'habitude prise de charger les textes de multiples dispositions nouvelles, qui ne font que rendre plus difficiles les conditions d'examen de tels textes.

Il a cependant noté avec satisfaction que le Gouvernement avait suspendu l'urgence sur ce projet de loi.

Il a considéré que ce projet de loi contenait des dispositions qui posent des questions de principe, généralement associées à des problèmes d'actualité, et que, par ailleurs, d'autres dispositions constituaient simplement des adaptations proposées à la lumière de l'expérience.

Au nombre des enjeux essentiels du projet de loi, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a tout d'abord évoqué la question de l'opportunité des poursuites. Il a indiqué qu'aucune disposition ne permettait actuellement au garde des sceaux d'exercer son pouvoir tutélaire sur le Parquet pour enjoindre à un procureur de ne pas engager des poursuites. Cependant, il a jugé souhaitable de prévoir une disposition dans le projet de loi pour affirmer expressément que le procureur de la République exerce librement l'action publique.

Evoquant ensuite la garde à vue, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a précisé que le projet initial ne prévoyait pas l'intervention d'un avocat et que cette possibilité avait été introduite par l'Assemblée nationale. Il s'est interrogé sur l'utilité de l'entretien avec l'avocat, qui, dans les conditions prévues par le texte, semble surtout formel. En outre, il a estimé que ce dispositif poserait nombre de problèmes d'organisation, eu égard au nombre de gardes à vue qui s'élève annuellement à 350.000.

Il a jugé extrêmement dangereux d'autoriser l'appel téléphonique adressé, en principe, à un avocat. D'une manière générale, il s'est demandé jusqu'où devaient aller les droits de la défense et s'il était normal de les renforcer au point de permettre la disparition de preuves ou la fabrication de faux témoignages et d'alibis.

Il a estimé que le législateur devait également se soucier de l'ordre public et des victimes.

Il a donc annoncé qu'il proposerait de supprimer la disposition proposée.

Enfin, il a signalé que le dispositif relatif à la garde à vue suscitait encore d'autres questions, comme la difficulté de la détermination de l'âge des mineurs, pourtant nécessaire du fait que les mineurs de treize ans bénéficient de protections particulières, ou encore la disposition imposant la cessation immédiate de la garde à vue pour absence de charges.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, s'est ensuite intéressé au troisième enjeu essentiel du projet de loi : la suppression de l'inculpation. Il a considéré que la notion de mise en examen que le Gouvernement proposait de substituer à celle d'inculpation paraissait acceptable. Cependant, il a jugé critiquable la possibilité de procéder à une mise en cause au cours de l'instruction, cette procédure présentant l'inconvénient de susciter un rebondissement médiatique et de compromettre la

présomption d'innocence. Il a considéré que l'ordonnance de notification de charges, par laquelle l'Assemblée nationale a remplacé la mise en cause, ne constituait pas un meilleur système. Il a en effet noté que, cette fois encore, l'intervention d'une telle ordonnance aurait pour conséquence de faire rebondir l'affaire dans les médias, d'autant que l'Assemblée nationale avait ouvert la possibilité de faire appel de cette ordonnance. Après s'être interrogé sur les conséquences qu'une décision réformant l'ordonnance de notification des charges, aurait sur le cours d'une instruction, il a estimé préférable de prévoir qu'à compter de la mise en examen, l'instruction se déroulerait normalement dans les conditions actuelles jusqu'à l'ordonnance de règlement qui tendrait soit au non-lieu, soit au renvoi devant le tribunal.

Il a également mis l'accent sur une disposition relative à la mise en examen, et imposant au procureur d'informer l'intéressé de son intention de saisir le juge d'instruction. Il a en effet estimé que cette information de l'intéressé rendrait vaine la faculté pour le juge d'instruction de demander des compléments d'enquête, l'intéressé ayant eu tout loisir de faire disparaître des preuves. Il a donc indiqué qu'il supprimerait cette obligation de prévenir l'intéressé de la préparation de l'ouverture d'une instruction judiciaire.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a ensuite évoqué les dispositions permettant de conforter la présomption d'innocence en renforçant les sanctions encourues par les médias qui compromettraient l'honorabilité d'une personne faisant l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire. Il s'est déclaré favorable à l'ensemble de ces dispositions, tout en notant que certaines d'entre elles étaient très critiquées par les entreprises de presse, notamment la faculté ouverte à une personne bénéficiant d'un non-lieu ou d'un acquittement de revendiquer l'insertion forcée d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de la décision de justice.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a également noté que le projet de loi exigeait la présence d'un magistrat lors des perquisitions dans les entreprises de presse et qu'il affirmait la liberté du journaliste entendu comme témoin de ne pas révéler ses sources.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a ensuite abordé la dernière question de principe posée par le projet de loi, celle de l'abolition des «privilèges de juridiction». Il s'est déclaré favorable à cette mesure proposée par le Gouvernement, d'autant plus que le procureur général près la Cour de cassation ou le procureur général près la cour d'appel concernée pourrait solliciter, de sa propre initiative ou à la demande de l'intéressé, un arbitrage de la Cour de cassation afin qu'une affaire soit envoyée devant un autre tribunal si la bonne administration de la justice le rendait nécessaire.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a ensuite abordé les dispositions du projet de loi, lui paraissant constituer de simples adaptations.

Ainsi, il n'a pas approuvé l'inscription dans la loi de la possibilité de procéder à une médiation pénale, dans la mesure où le procureur de la République peut d'ores et déjà avoir recours à cette formule.

En ce qui concerne la collégialité en matière d'instruction, il a indiqué qu'il ne proposerait de ne permettre l'adjonction d'un autre juge que sur la demande du juge d'instruction.

Quant à la collégialité en matière de décision sur la mise en détention provisoire, il a rappelé que la question avait déjà été débattue dans le passé et que les réformes n'avaient jamais pu aboutir faute de moyens humains, une telle disposition ayant pour conséquence d'engendrer dans les petits tribunaux des difficultés pour constituer la formation de jugement. Il a estimé que c'était probablement pour pallier cette difficulté que l'Assemblée nationale avait prévu le recours à des échevins. Mais il a mis en doute l'efficacité de cette mesure et a considéré qu'il

était préférable de maintenir le système actuel, d'autant plus qu'il ne serait pas souhaitable d'exclure le juge d'instruction du collège chargé de décider de la mise en détention. Cependant, il a estimé que, cette fois encore, il était souhaitable de prévoir la possibilité pour le juge d'instruction de demander l'adjonction d'un autre juge pour se prononcer sur la mise en détention.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a estimé que la purge des nullités proposée par le projet de loi permettrait sans doute d'éviter les débats interminables de procédure et les vices de forme. Il s'est donc déclaré favorable à cette disposition. Cependant il a estimé qu'il convenait de consacrer la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle il ne peut y avoir de nullité que si la méconnaissance d'une formalité substantielle a porté atteinte aux intérêts de la défense.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a ensuite évoqué l'introduction du système accusatoire dans les audiences publiques de la cour d'assises et du tribunal correctionnel.

En dépit du rôle d'arbitre dévolu au président d'audience, le rapporteur n'a pas exclu que des avocats soient tentés de presser exagérément de questions les parties adverses, faute de garanties suffisantes et surtout de la longue pratique de la procédure accusatoire dont les juridictions anglo-saxonnes peuvent se prévaloir. D'autre part, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a estimé que la procédure actuelle offrait en matière criminelle un cadre plus adéquat à l'exercice des fonctions de juré. En fait, le rapporteur a considéré que le déroulement actuel des audiences n'avait pas mis en évidence des défauts tels qu'il serait devenu nécessaire et urgent d'adopter la procédure accusatoire. A cet égard, il a considéré qu'une expérimentation plus longue de cette formule eût été vivement souhaitable.

Dans le domaine de l'instruction, le rapporteur s'est élevé contre la longueur excessive de certaines procédures et a considéré que toute personne mise en examen devrait

désormais pouvoir susciter une décision du juge après une certaine durée d'instruction.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a enfin préconisé que l'entrée en vigueur de la réforme intervienne au 1er janvier 1994, et au 1er octobre 1994 dans les T.O.M..

**M. Jacques Larché, président**, a tout d'abord vivement remercié le rapporteur pour la clarté et la précision de son exposé général, estimant qu'il venait de parfaitement «disséquer» le projet de loi aussi bien dans ses aspects les plus techniques que sur le plan des principes généraux de la procédure pénale. Il a ensuite estimé que la procédure accusatoire à l'audience s'insérerait dans un système d'ensemble qui n'est pas entièrement accusatoire et a craint qu'il en résulte des dysfonctionnements regrettables. **M. Jacques Larché, président**, a en particulier souligné qu'aux Etats-Unis, la pratique du plea-bargaining permettait dans la majorité des affaires d'éviter l'audience sur la culpabilité, ajoutant que la procédure pénale était soumise, selon les Etats, à des règles différentes, soit normatives, soit d'origine jurisprudentielle.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est associé aux remerciements exprimés au rapporteur par le **président Jacques Larché** et a fait part de plusieurs de ses réflexions, en soulignant qu'elles seraient précisées chaque fois que nécessaire lors de la discussion des articles.

Concernant l'intervention de l'avocat durant la garde à vue à partir de la vingtième heure, il a jugé peu adéquat le dispositif élaboré par l'Assemblée nationale et s'est prononcé pour une assistance dès le début de la garde à vue. Il a estimé souhaitable que l'avocat puisse vérifier que les droits du gardé à vue sont effectivement respectés à tout moment de cette phase de l'enquête. Le coût de cette mesure ne lui a pas semblé un obstacle rédhibitoire. La suppression de l'inculpation lui a paru contestable et il a préconisé qu'une distinction parfaitement nette soit

établie entre l'existence de simples présomptions et une inculpation fondée sur de véritables charges. Pour lui, la mise en examen ne devrait s'appliquer qu'à la seule présomption de charges et être strictement couverte par le secret. Il n'a pas en revanche estimé utile de prolonger l'interdiction de livrer au public toute information au moment de la phase d'inculpation proprement dite.

Evoquant les propos des syndicats de presse lors des précédentes auditions, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a par ailleurs considéré qu'il conviendrait d'assortir de limites très précises le droit reconnu aux juridictions de faire insérer des communiqués ou des rectifications. Il s'est en revanche déclaré soucieux d'alléger les modalités d'exercice du droit de réponse instituées par la loi de 1881, dont la complexité lui a paru trop dissuasive. Il a attiré ensuite l'attention de la commission sur le délai de prescription des actions fondées sur les manquements à la présomption d'innocence, en insistant pour que les actions civiles restent prescriptibles par trente ans et non par trois mois.

Il s'est également déclaré favorable à la médiation pénale tout en observant que ces dispositions revêtaient plutôt un caractère pédagogique.

Sur la collégialité, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé qu'elle avait été unanimement souhaitée dans un passé récent et présentée comme le meilleur instrument contre les dérives de l'instruction. Il a cité à cet égard l'exemple des réformes de 1985 puis de 1987, tout en déplorant que l'absence de moyens en ait empêché la mise en oeuvre, et a estimé qu'il était dès lors impossible aujourd'hui à quiconque de se déclarer hostile à cette mesure. Seules les modalités de la collégialité lui ont paru sujettes à discussion.

Il s'est prononcé pour sa part en faveur de la participation du juge d'instruction à la formation collégiale, et à l'extension de la compétence du collège aux

demandes de mise en liberté formulées par les détenus provisoires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a craint que la compétence des chambres d'accusation en matière de nullité retarde encore les procédures, et a jugé inacceptable la purge automatique des nullités en l'absence d'avocat.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a émis des réserves sur la suppression des frais de justice et souhaité que le rapporteur fasse des propositions sur ce point. Il a enfin estimé que la procédure accusatoire pouvait certes bouleverser les habitudes, mais améliorerait nettement la perception par l'opinion publique du rôle exact de chaque partie au procès pénal. Il s'est interrogé sur l'éventualité de laisser au juge l'option, selon les affaires et avec l'accord des parties, entre la procédure accusatoire et la procédure actuelle.

**M. Jacques Larché, président,** a indiqué qu'en matière pénale, ce type d'option apparaîtrait sans doute contraire au principe constitutionnel d'égalité. D'autre part, il a relevé que la procédure accusatoire pouvait allonger sensiblement le procès, ainsi que le montre l'expérience menée par la République fédérale d'Allemagne.

**M. Hubert Haenel,** après avoir remercié le rapporteur pour son exposé, a considéré que la réforme proposée, largement commandée par la pression de l'actualité, risquait fort de déstabiliser gravement et durablement l'institution judiciaire dans son ensemble.

Il a regretté que n'ait pas été clairement abordé le problème des relations justice-police et a jugé qu'à cet égard, l'intervention des procureurs de la République sur l'avancement des magistrats représentait une solution inadéquate. Il a de même constaté que les procureurs renoncent en pratique à exercer les compétences déjà étendues que la loi leur confère sur la police judiciaire, ainsi que l'ont montré les travaux de la commission de

contrôle sur les juridictions de l'ordre judiciaire, qu'il avait eu l'honneur de présider.

Evoquant ensuite l'hostilité et l'incompréhension absolue de l'opinion publique envers les privilèges de juridiction, **M. Hubert Haenel** s'est déclaré très favorable à leur suppression et a souhaité qu'elle s'étende aussi à la Haute Cour. A cette fin, il a préconisé qu'à défaut de révision constitutionnelle, la loi supprime au moins le caractère exclusif de la compétence de la Haute Cour.

**M. Hubert Haenel** a estimé que la collégialité ne répondait pas réellement à l'attente des citoyens, et remarqué que les chambres d'accusation constituent déjà des formations collégiales dont l'efficacité devrait être améliorée. Il a considéré que la réforme devrait plutôt s'attacher à réduire au minimum le délai des décisions lorsque la liberté individuelle est en cause et indiqué qu'à son sens, des décisions rendues en seulement 24 ou 48 heures résoudraient d'elles-mêmes tout le problème de la collégialité. De la même façon, il a estimé que rien ne justifiait d'opter par la procédure accusatoire dès lors que la procédure actuelle des audiences pénales ne soulevait pas de réelle difficulté.

En conclusion, **M. Hubert Haenel** n'a attendu aucune véritable amélioration de la réforme proposée, dans laquelle il a vu une série de réponses parcellaires à un problème d'ensemble nécessitant un traitement global.

**M. Lucien Lanier**, à son tour, a adressé ses félicitations au rapporteur et fait observer que les citoyens étaient dans leur majorité peu familiarisés avec la procédure pénale, voire inquiets devant certaines dérives. La procédure accusatoire lui a paru à ce titre très contestable. Il a estimé qu'en matière de garde à vue, les procédures proposées paralyseraient l'action des services et renforceraient le sentiment de démoralisation ou d'impuissance qui gagne beaucoup de policiers. Il s'est déclaré persuadé que la criminalité organisée saurait aussitôt tirer parti de ces procédures, et notamment de la

présence d'un avocat ou de l'avis aux familles, alors que les autres délinquants n'en retireront que peu d'avantages. Dans le même sens, il a estimé que des échevins non professionnels risquaient d'être beaucoup plus vulnérables que des magistrats professionnels aux pressions ou aux menaces exercées par les milieux mafieux dans nombre d'affaires criminelles. Il n'a pas nié que certains magistrats instructeurs soient peu à même d'exercer les lourdes responsabilités qui leur incombent, faute souvent d'expérience professionnelle. Il a néanmoins souligné que le système proposé pouvait receler des inconvénients graves.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé à ce propos que des propositions tendant à réserver les fonctions d'instruction à des magistrats d'un certain grade avaient déjà été formulées.

En matière de nullité, **M. Lucien Lanier** a souhaité que le dispositif de purge interdise désormais à des criminels habiles ou bien conseillés de se soustraire à la justice ou de différer parfois pendant plusieurs années leur procès.

En tout état de cause, **M. Lucien Lanier** a vivement craint que la réforme de la procédure pénale, sous prétexte de mieux protéger les libertés, les droits de la défense ou la présomption d'innocence, serve en fait les intérêts du terrorisme, de la délinquance organisée ou de la grande criminalité.

**M. Bernard Laurent** a partagé l'opinion de **MM. Hubert Haenel et Lucien Lanier**. Il s'est déclaré soucieux de mieux assurer le respect des personnes, fussent-elles reconnues suspectes ou coupables d'infractions pénales mais a considéré que cette protection ne devait pas être accordée au détriment des droits tout aussi précieux des victimes ou de la société.

**M. Bernard Laurent** a estimé que le législateur était présentement confronté à un arbitrage entre ces deux objectifs concurrents et que, dans cette optique, les

propositions du rapporteur lui semblaient représenter un compromis satisfaisant.

Pour les mêmes motifs, il a exprimé sa réticence à l'égard des dispositions relatives à la garde à vue, dans la mesure où elles risquaient de réduire l'efficacité de cette phase décisive des enquêtes.

**M. Philippe de Bourgoing** a remarqué qu'en fait, les juges d'instruction consultent souvent de façon informelle leurs collègues lorsqu'ils doivent instruire des affaires complexes. A cet égard, la collégialité lui a simplement paru officialiser cette pratique. Il a toutefois craint que les échevins ne parviennent pas à exercer au sein du collègue la même influence que le magistrat professionnel.

**M. Raymond Courrière**, se référant aux propos de **M. Lucien Lanier**, est convenu que les criminels et délinquants organisés ne devaient pas pouvoir exploiter indûment les mécanismes mis en place pour protéger les droits de la défense. Il a toutefois estimé que la majorité des gens confrontés un jour ou l'autre à la police ou à la justice n'entraient pas dans cette catégorie et se trouvaient actuellement très démunis. Il a d'autre part rappelé que nombre d'innocents se trouvent impliqués dans des affaires pénales, le plus souvent à la suite d'allégations malveillantes. Il a souhaité que toutes ces personnes disposent de toutes les garanties requises pour affronter une telle situation aux conséquences parfois dramatiques.

**M. Jean-Marie Girault**, rapporteur, a confirmé les observations de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** en rappelant que la collégialité instituée -sous des formes différentes, il est vrai- en 1985 puis en 1987 n'avait pu être appliquée faute des moyens requis. Il est également convenu avec **M. Lucien Lanier** que l'inexpérience de certains juges d'instruction avait parfois contribué à retarder considérablement certaines affaires demeurées célèbres.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean-Marie Girault**, à l'examen des articles du projet de loi

**n° 3 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du code de procédure pénale.**

Avant l'article premier A, elle a adopté un amendement tendant à insérer une division additionnelle destinée à regrouper les dispositions relatives à l'action publique et à l'action civile.

Après un débat auquel ont pris part MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jacques Larché, président et Jean-Marie Girault, rapporteur, elle a adopté un amendement supprimant l'article premier A qui autorisait les associations de lutte contre la délinquance routière à se constituer partie civile.

La commission a ensuite adopté un amendement supprimant l'intitulé du titre premier par coordination avec l'insertion de la division additionnelle avant l'article premier A.

Après un débat auquel ont participé MM. Hubert Haenel, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, rapporteur et Jacques Larché, président, elle a tout d'abord écarté un amendement de suppression de l'article premier B, proposé par M. Hubert Haenel, qui prévoyait que l'avancement des officiers de police judiciaire était décidé sur avis conforme du procureur qui les note. Elle a ensuite adopté un amendement proposé par le rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article qui précise que la notation de l'officier de police judiciaire par le procureur général serait prise en compte pour toute décision concernant son avancement.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article premier pour prévoir que les directeurs départementaux de la police territoriale auront la qualité d'officier de police judiciaire.

Après un débat auquel ont pris part MM. Jacques Larché, président, Jean-Marie Girault, rapporteur, Hubert Haenel, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Bernard Laurent, Camille Cabana, Didier

**Borotra et Robert Pagès**, sur les instructions que le garde des sceaux a la faculté d'adresser au Parquet, la commission a adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel avant l'article premier C aux termes duquel le ministère public exerce librement l'action publique sous réserve des dispositions du code de procédure pénale autorisant l'intervention du garde des sceaux.

Elle a en outre adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article premier C afin de préciser que les instructions du ministre sont écrites et versées au dossier.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer avant l'article premier une division nouvelle relative aux enquêtes de police judiciaire et à la garantie des droits des personnes gardées à vue.

Après un débat auquel ont pris part MM. **Hubert Haenel, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président, et Jean-Marie Girault, rapporteur**, elle a adopté un amendement supprimant l'article premier bis relatif à la médiation en matière pénale au motif que le procureur de la République peut d'ores et déjà avoir recours à la médiation sans qu'il soit nécessaire de consacrer cette pratique dans un texte de loi.

Elle a de même adopté un amendement supprimant l'article premier ter qui étendait aux notaires, aux huissiers et aux médecins les règles particulières applicables aux perquisitions effectuées chez les avocats.

La commission a adopté un amendement rétablissant à l'article 2 la faculté pour la personne placée en garde à vue de refuser de déposer.

Après un débat auquel ont pris part MM. **Hubert Haenel, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président, et Jean-Marie Girault, rapporteur**, la commission a conclu à l'adoption sans modification du premier alinéa du texte proposé par l'article 3 pour l'article 63 du code de procédure pénale qui prévoit

l'information du Parquet dès le placement en garde à vue. En revanche, elle a adopté un amendement supprimant le deuxième alinéa de ce texte relatif au placement en garde à vue des témoins après un débat auquel ont pris part **MM. Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président, Jean-Marie Girault, rapporteur, Bernard Laurent et Philippe de Bourgoing.**

Après un débat auquel ont pris part **MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, rapporteur, et Philippe de Bourgoing,** elle a supprimé les trois derniers alinéas du texte proposé pour l'article 63 qui prévoyaient la présentation de la personne gardée à vue en cas de demande de prolongation de la mesure. **M. Jacques Larché, président,** a notamment considéré que cette présentation poserait des problèmes d'ordre pratique et nuirait à l'efficacité de la garde à vue.

La commission a ensuite réservé deux amendements de coordination au premier alinéa de l'**article 4** et dans le texte proposé par cet article pour l'article 63-1 du code de procédure pénale, dans la mesure où l'adoption de ces amendements était suspendue à la position de la commission sur l'intervention d'un avocat au cours de la garde à vue.

Après un débat auquel ont pris part **MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, rapporteur, Bernard Laurent et Raymond Courrière,** elle a retenu le principe de l'information de la famille de la personne gardée à vue posé à l'article 63-2 du code de procédure pénale introduit par l'article 4.

Au même article, elle a adopté sur proposition de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** un amendement précisant, dans le texte proposé pour l'article 63-3 du code de procédure pénale, les conditions de désignation du

médecin éventuellement chargé d'examiner la personne gardée à vue.

La possibilité d'un entretien du gardé à vue avec l'avocat de son choix, telle que prévue à l'article 63-4 du code de procédure pénale, a donné lieu à un débat approfondi auquel ont pris part MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, rapporteur, Bernard Laurent, Didier Borotra, Pierre Fauchon et Raymond Courrière.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a pour sa part estimé souhaitable de prévoir l'entretien de la personne retenue avec un avocat de son choix ou commis d'office dès le début de la garde à vue, sous réserve du droit pour l'officier de police judiciaire de demander au procureur de la République de ne pas faire droit à cette demande : dans ce cas, le bâtonnier ou son délégué en serait avisé et pourrait assister à l'interrogatoire dans les locaux de police.

Après les interventions de MM. Jacques Larché, président, et Jean-Marie Girault, rapporteur, la commission a décidé de supprimer le texte proposé pour l'article 63-4 du code de procédure pénale, sans pour autant fermer la voie à l'examen éventuel d'un dispositif susceptible de concilier l'intervention d'un avocat avec les nécessités de l'enquête.

Puis la commission a renvoyé la suite de l'examen des amendements du rapporteur à une séance ultérieure.

**Jeudi 5 novembre 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de M. Bernard Laurent, vice-président.** - La commission a poursuivi, sur le rapport de M. Jean-Marie Girault, l'examen du projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

Le rapporteur a tout d'abord indiqué qu'après réflexion, il n'entendait pas proposer à la commission de prévoir la présence d'un avocat pendant la garde à vue. La commission a en conséquence adopté à l'article 4 deux

amendements de coordination pour tirer les conséquences de la suppression de l'entretien avec l'avocat.

Elle a fait de même à l'article 5, après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut fait observer qu'il serait souhaitable que les refus opposés par l'officier de police judiciaire à une demande d'information de la famille soient motivés.

La commission a ensuite adopté deux amendements supprimant les articles 6 bis et 6 ter ayant pour objet d'interdire au juge d'instruction d'intervenir dans l'enquête de flagrance.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du début de l'article 7 pour prévoir la faculté de mettre un témoin en garde à vue dans le cadre de l'enquête préliminaire. Elle a ensuite adopté deux amendements, le premier rétablissant le droit en vigueur en matière de prolongation de la garde à vue des personnes entendues dans le cadre de cette enquête, le second tendant à préciser les conditions de cette garde à vue.

A l'article 8, la commission a adopté un premier amendement supprimant l'obligation de déposer sous la contrainte de la force publique. Elle a également adopté un amendement, supprimant par coordination le statut particulier des témoins entendus dans le cadre de l'enquête préliminaire.

Sur proposition de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 9, qui fixe les conditions dans lesquelles les commissions rogatoires doivent être retournées au juge d'instruction.

A l'article 10, elle a adopté deux amendements, le premier rétablissant le texte initial du projet de loi en matière de prolongation de la garde à vue dans le cadre d'une commission rogatoire, le second tendant à une nouvelle rédaction des trois derniers alinéas du texte pour préciser les conditions de cette garde à vue.

A l'article 11, après un large échange de vues auquel ont participé **MM. Jean-Marie Girault, rapporteur,**

**Jacques Larché, président, Pierre Fauchon, Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, la commission a adopté un amendement tendant à réserver à l'initiative du seul juge chargé de l'information la possibilité de demander que celle-ci soit conduite par plusieurs juges d'instruction. Au même article, elle a réservé un amendement jusqu'après l'article 33 instituant la chambre d'examen des demandes de mise en détention.

A l'article 12, elle a retenu un amendement supprimant l'obligation pour chaque juge d'instruction adjoint au magistrat chargé de l'information d'être assisté d'un greffier. Après une intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a précisé qu'il interrogerait le ministre de la justice sur ce point lors du débat en séance publique.

Puis la commission a procédé à un nouvel échange de vues sur les solutions proposées par les articles 15 (saisine du juge d'instruction - mise en examen et notification des charges) et suivants du projet de loi, tendant à supprimer la procédure de l'inculpation.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a rappelé les grandes lignes du dispositif gouvernemental dont il a exposé qu'elles consistaient à prévoir une nouvelle procédure, «la mise en examen», susceptible d'intervenir plus tôt que l'actuelle inculpation, à laquelle succédait la «mise en cause» devenue, dans le texte de l'Assemblée nationale, «ordonnance de notification de charges».

Il a précisé que le dispositif imposait au procureur de la République, dans le cas d'indices graves et concordants de culpabilité pesant contre une personne, d'introduire un réquisitoire contre personne dénommée. Il a ajouté que le texte gouvernemental prévoyait que la personne était, dès ce réquisitoire, mise en examen et informée par le procureur de la République de ses réquisitions.

Le rapporteur a ensuite indiqué qu'il se proposait de soumettre à la commission trois amendements destinés à aménager ce nouveau régime :

- un premier amendement tendant à ce que l'information de la personne mise en examen puisse être différée d'un mois de telle sorte que les nécessités de l'enquête soient préservées ;

- un second amendement visant à rejeter le principe de l'ordonnance de notification de charges, dont il a estimé qu'elle apparaissait susceptible de faire peser sur l'intéressé une présomption de culpabilité, notamment si l'ordonnance est confirmée en appel ;

- un troisième amendement tendant à transférer du procureur de la République au juge d'instruction l'obligation d'informer la personne mise en examen.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a présenté à la commission le dispositif qu'il proposait de substituer à celui des articles 15 et suivants du projet de loi. Il a jugé souhaitable que la mise en examen soit déclenchée dès l'instant où de simples indices pesaient sur la personne mais qu'en revanche, cette mise en examen, par sa nature, ne puisse faire l'objet d'aucune publicité dans la presse. Il a ajouté que cette interdiction devait être assortie d'une sanction pénale. En revanche, il a estimé que l'actuelle inculpation pouvait être maintenue dans son principe dès que des charges effectives pesaient sur l'intéressé.

**M. Pierre Fauchon** a exposé qu'il se montrait favorable aux grandes orientations du dispositif présenté par le rapporteur, ajoutant qu'il lui paraissait nécessaire d'éviter de bousculer à l'excès le droit existant. Il a estimé que la substitution des mots « mise en examen » au mot « inculpation » constituait déjà un progrès et que ce progrès était par lui-même constitutif d'une utile réforme. Enfin, il s'est demandé si l'expression « mise en instruction » ne pourrait pas opportunément remplacer celle retenue par le projet de loi.

**M. Raymond Bouvier** a craint que l'expression retenue par le texte gouvernemental ne soit pas suffisamment caractérisée et ne décrive pas, de ce fait, d'une manière satisfaisante la nouvelle procédure.

**M. Bernard Laurent** a observé que la formule du texte soumis à la délibération du Sénat n'était pas parfaite mais qu'il apparaissait difficile d'en définir une autre.

**M. Philippe de Bourgoing** a souligné que les propositions de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** attireraient l'attention sur la prudence nécessaire dans l'exposé de faits soumis à l'examen de la justice.

Enfin, en réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Jean-Marie Girault**, rapporteur, a observé que l'interdiction de toute mention de la mise en examen conduirait à mettre un terme à tout compte rendu d'affaires judiciaires en cours par la presse.

Puis la commission a, aux mêmes articles, adopté deux amendements reprenant la proposition du rapporteur, tendant à prévoir l'information de la personne mise en examen par le seul juge d'instruction. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé qu'il aurait été préférable de maintenir la règle d'information par le procureur, d'autant que le projet de loi préservait les nécessités de l'enquête puisqu'il n'imposait au procureur aucun délai particulier pour procéder à cette information. Dans ces conditions, la commission a trouvé logique de ne pas imposer un tel délai au juge ; le rapporteur a donc renoncé à son intention d'impartir un délai d'un mois pour la communication à l'intéressé de sa mise en examen.

Enfin, elle a adopté, à ce même article, deux amendements de conséquence et deux amendements d'ordre rédactionnel.

La commission a ensuite adopté un dernier amendement du rapporteur tendant à supprimer l'ordonnance de notification de charges prévue à l'article 80-3 nouveau proposé par l'article et, par coordination, 48 amendements aux articles 16, 28 à 31, 32 bis, 34, 37, 40, 41, 60 septième à 60 nonies, 63, 64, 99, 104, 105, 119 à 133, 135 à 144, 152 à 156, 161 et 162.

A l'article 18 (droits nouveaux reconnus aux parties), la commission a ensuite adopté un amendement réduisant

de quatre à trois mois le délai au terme duquel la personne mise en examen sera en droit de demander à être entendue.

A l'article 19 (information ouverte sur plainte avec constitution de partie civile), elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 19 bis (constitution de partie civile), après une intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a retenu un amendement de précision.

A l'article 22 (auditions et confrontations - communication du dossier), elle a adopté un premier amendement d'ordre rédactionnel et, après une intervention de **MM. Jean-Marie Girault, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement subordonnant l'accès permanent au dossier, prévu par le projet de loi, aux exigences de bon fonctionnement du cabinet du juge d'instruction.

Au même article, elle a adopté, après un échange de vues auquel ont participé, **MM. Bernard Laurent, Jean-Marie Girault, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon**, deux amendements tendant à ne pas retenir les dispositions du projet de loi permettant la délivrance de copies du dossier aux parties n'étant pas assistées d'un avocat. Les commissaires ont notamment considéré que la déontologie des avocats préserverait dans ce cas le secret de l'instruction, auquel les parties elles-mêmes ne sont pas astreintes.

A l'article 25 (interrogatoire ou confrontation immédiats justifiés par l'urgence), elle a adopté un amendement de coordination avec le rétablissement à l'article 6 ter de l'article 72 du code de procédure pénale.

A l'article 27 bis (information des parties), elle a retenu un amendement tendant à prévoir l'information des parties pour toute désignation d'expert.

Après l'article 28, elle a adopté, après un échange de vues auquel ont participé **MM. Bernard Laurent,**

**Jean-Marie Girault, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon**, un amendement permettant à la personne mise en examen ou aux parties civiles de demander au juge d'instruction, à l'expiration d'un délai de six mois, de statuer sur l'affaire, soit par un non-lieu, soit par un renvoi devant la juridiction.

A l'article 31 (droit d'appel reconnu aux parties), elle a adopté un amendement de coordination avec une modification concernant l'article 145 du code de procédure pénale.

A l'article 32, elle a retenu, après une intervention de **MM. Jean-Marie Girault, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, un premier amendement relatif à la motivation des décisions du président de la chambre d'accusation dans le cas où celui-ci refuse de saisir la chambre d'un appel formé auprès de lui, puis un second amendement prévoyant l'appel de la décision du juge d'instruction prononcée en application du nouvel article 175-1 du code de procédure pénale, tel qu'inséré par l'article additionnel après l'article 28.

Aux articles 32 quater et 32 quinquies (protection de la présomption d'innocence), elle a adopté deux amendements accordant au juge d'instruction et à la chambre d'accusation une simple faculté de publication de la décision de non-lieu, à la différence du texte adopté par l'Assemblée nationale. Aux mêmes articles, elle a, d'autre part, retenu deux amendements limitant les publications prévues aux seuls journaux, périodiques et services de communication audiovisuelle ayant présenté la personne comme coupable.

A l'article 32 sexies, elle a adopté un amendement de précision.

Puis, après avoir réservé l'examen de l'article 32 septies, elle a, à l'article 32 octies, adopté un premier amendement corrigeant une simple erreur et un second amendement de précision.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF À LA MISE À DISPOSITION DES DÉPARTEMENTS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET À LA PRISE EN CHARGE DES DÉPENSES DE CES SERVICES**

**Mardi 3 novembre 1992 - Présidence de M. Gérard Gouzes, président.** - La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Gérard Gouzes, député, président ;
- M. Jacques Larché, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. René Dosière, député,
- M. Lucien Lanier, sénateur,

comme rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

Après avoir souligné que tous les intéressés souhaitaient enfin «sortir de l'article 30», M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a énuméré les points de désaccord existant entre les deux Assemblées. A propos de l'ajustement de la compensation financière compte tenu de l'évolution passée des effectifs des directions départementales de l'équipement (D.D.E.) que le Sénat a introduit au paragraphe III de l'article 8, il

a rappelé que le Gouvernement avait déjà fait un pas important devant l'Assemblée nationale en acceptant que l'évolution des effectifs et des vacances de postes soit prise en compte pour l'avenir. S'agissant de la commission nationale de conciliation, il a fait observer que le débat portait à la fois sur l'éventuelle inscription de celle-ci dans la loi et sur son caractère permanent ou non. Il a, par ailleurs, relevé qu'il n'était pas sûr que les cas dans lesquels le Sénat a prévu l'intervention de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences correspondent exactement à la mission qui lui a été confiée par les lois de décentralisation. Outre des modifications rédactionnelles, le Sénat a également adopté des amendements portant sur le délai de signature des conventions, la réouverture de celui-ci après le prochain renouvellement des conseils généraux et sur la réduction du délai de sortie d'un département du parc de l'équipement. Malgré que certaines modifications apportées par le Sénat ne soient pas seulement techniques, **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a jugé qu'il était possible d'aboutir à un accord.

**M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat**, a insisté à son tour sur l'importance d'aboutir à un texte, afin de sortir de la situation transitoire actuelle. Néanmoins, rappelant la difficulté de la tâche et le souhait de certains que soit réalisé un transfert pur et simple, il a estimé que ce texte de compromis ne constituerait probablement qu'une étape. Il a ensuite plaidé pour l'inscription dans la loi de la commission nationale de conciliation car l'intervention de celle-ci aurait un effet suspensif sur l'application des conventions que seule la loi peut prévoir ; de plus, l'inscription de la composition de cette commission dans la loi garantit le caractère paritaire de sa composition qui est essentiel à la résolution des éventuels litiges ; enfin, la commission pourrait intervenir très utilement non seulement sur les conventions de base, mais aussi sur les avenants annuels. Le report au 1er mai 1993 du délai imparti pour la signature des conventions

résulte du retard pris dans la discussion du projet de loi et fait l'objet d'un accord unanime. S'agissant du délai de sortie du parc de l'équipement, le choix de l'Assemblée nationale en faveur d'un délai de vingt ans reviendrait à reconnaître un privilège exorbitant au personnel des parcs et à rompre l'équilibre entre l'Etat et les départements dans la négociation des conventions particulières. La réouverture du délai, après le renouvellement des conseils généraux pour la signature des conventions devrait permettre, dans l'esprit de Sénat, de permettre aux départements qui n'ont pu conclure de convention en 1993 de disposer d'une ultime possibilité de le faire, après une plus longue réflexion, en 1994.

**M. Paul Girod**, qui a été rapporteur pour avis de la commission des finances lors de l'examen du projet de loi au Sénat, a réaffirmé son souci de sortir de l'article 30 dans de bonnes conditions de clarté et d'équilibre. C'est la raison pour laquelle, il a souhaité l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges et, surtout, la prise en compte de l'évolution passée des effectifs des D.D.E., évolution défavorable à certains départements.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des articles restant en discussion.

Elle a adopté l'article premier (Mise à disposition du département) dans le texte adopté par le Sénat.

A l'article 2 (Activités du parc de l'équipement), la commission mixte paritaire a retenu, après intervention de **M. Jacques Larché**, vice-président, soulignant que la référence au service public ne devait pas être interprétée comme pouvant empêcher un éventuel retrait du département, une nouvelle rédaction du premier alinéa proposée par **M. René Dosière**, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et supprimé la consultation de la commission consultative d'évaluation des charges sur le décret fixant les conditions de partage des biens des parcs de l'équipement. Elle a adopté l'article 2 ainsi modifié.

A l'article 3 (Convention relative au parc de l'équipement), la commission a retenu la rédaction du Sénat pour les paragraphes I à III. Elle est revenue au texte de l'Assemblée nationale en ce qui concerne le paragraphe III bis prévoyant la consultation pour avis du comité technique paritaire sur les projets de conventions et d'avenants. Après interventions de MM. **Gérard Gouzes, président, Jacques Larché, vice-président, Bernard Laurent, Paul Girod, René Massat et Jean-Claude Peyronnet**, la commission a retenu le texte du Sénat pour le paragraphe V après avoir supprimé le dernier alinéa ouvrant un nouveau délai pour conclure la convention relative au parc après le prochain renouvellement des conseils généraux, estimant que cette possibilité pouvait être écartée en ce qui concerne le parc dans la mesure où la procédure conventionnelle était expérimentée depuis bientôt trois ans dans la majorité des départements. Elle a ensuite adopté l'article 3 ainsi modifié.

Après que M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale, eut, par souci de conciliation, accepté la réduction du délai de sortie du parc à dix ans, la commission a adopté l'article 3 bis (Retrait du département du parc de l'équipement) dans le texte du Sénat.

La commission a ensuite adopté l'article 4 (Absence de convention relative au parc de l'équipement) dans le texte du Sénat, sous réserve de la suppression, par coordination avec sa décision au paragraphe V de l'article 3, du dernier alinéa.

A l'article 5 (Convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement), la commission a retenu la rédaction du Sénat pour les paragraphes I à III. Contrairement à la solution retenue à l'article 3 et après interventions de MM. **Jacques Larché, vice-président, Paul Girod et Pierre-Rémy Houssin** estimant que la plus grande complexité des modalités de mise à disposition des subdivisions des D.D.E. justifiait la réouverture d'un nouveau délai pour conclure les conventions, la

commission a conservé le paragraphe V tel qu'il a été voté par le Sénat. Elle a ensuite adopté l'article 5 ainsi modifié.

A l'article 6 (Adaptation de l'organisation des services), la commission a conservé les troisième à cinquième alinéas dans le texte du Sénat, sous réserve, au troisième alinéa, du rétablissement du délai de six mois imparti au préfet pour élaborer le projet de réorganisation des services. **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est déclaré défavorable au maintien du dernier alinéa qui prévoit la possibilité de saisir la commission nationale de conciliation, rappelant que le souci de l'Assemblée nationale avait été de favoriser le dialogue local et jugeant qu'en conséquence une commission nationale pouvait difficilement jouer un rôle de conciliation sur un tel sujet. **M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le souci de favoriser le dialogue local n'était pas contradictoire avec l'intervention de la commission nationale de conciliation en cas de litiges. **M. Paul Girod** a fait observer que le texte adopté par l'Assemblée nationale était ambigu sur les conséquences d'un rejet par le conseil général du projet de réorganisation élaboré par le préfet. **M. Bernard Laurent** a exprimé ses doutes sur l'efficacité réelle de l'intervention de la commission nationale, celle-ci se bornant à émettre un simple avis.

Alors que **M. Gérard Gouzes, président**, a exprimé sa crainte de voir la multiplication des procédures rendre plus difficile la conclusion d'un accord, **M. Jacques Larché, vice-président**, a, au contraire, estimé que l'absence d'une instance de conciliation rendrait celui-ci plus hypothétique. **M. Pierre-Rémy Houssin** a jugé que le texte adopté par l'Assemblée nationale restait muet sur les moyens de sortir d'une situation de blocage et a proposé, comme compromis possible, de ne prévoir le recours à la commission nationale de conciliation qu'après deux rejets du projet élaboré par le préfet. **M. Jean-Pierre Peyronnet** a rappelé que la mise en oeuvre des lois de décentralisation s'était toujours négociée localement sans

intervention d'une instance nationale qui, en ce qui concerne l'organisation des D.D.E., n'aurait aucune compétence particulière. Après que **M. René Massat** eut fait observer que la réponse à donner à cette question dépendait directement de la décision de la commission à propos de l'article 7 bis, la commission a décidé de réserver l'article 6 jusqu'après l'article 7 bis.

Elle a ensuite adopté l'article 7 (Absence de convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement) dans la rédaction du Sénat.

Après s'être déclaré prêt à accepter l'inscription d'une commission de conciliation dans la loi, **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé trois modifications au texte de l'article 7 bis (Commission nationale de conciliation) : la première prévoit le caractère temporaire d'une telle commission qui ne serait créée que jusqu'au 31 octobre 1993 afin de clairement limiter son rôle à la résolution des différends portant sur la conclusion des conventions initiales, la deuxième précisant que ces conventions devraient en tout état de cause être signées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1993 pour pouvoir entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 1993 et la troisième supprimant le renvoi à un décret jugé inutile. **M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat**, s'est étonné de ce souhait de ne voir la commission nationale travailler que quelques mois, alors qu'elle est de nature à garantir le respect de la liberté des départements ; il a estimé en tout état de cause essentiel qu'elle puisse intervenir en ce qui concerne la réorganisation des services des D.D.E. autres que le parc. Par souci de compromis, il s'est néanmoins déclaré prêt à accepter que la commission nationale ne soit créée que pour une durée limitée et a proposé de retenir la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995. Après que **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, eut accepté cette proposition, la commission a adopté l'article 7 bis dans la rédaction du Sénat sous réserve de l'introduction de la date butoir du 1<sup>er</sup> janvier 1995 et des deux autres modifications proposées par **M. René Dosière**.

En conséquence, la commission mixte paritaire est revenue à l'article 6 qu'elle a adopté dans la rédaction du Sénat, maintenant ainsi la possibilité pour la commission nationale de conciliation d'être saisie en cas de désaccord concernant la réorganisation des services de la D.D.E. intervenant pour le compte du département.

A l'article 8 (Dépenses de personnel), **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est déclaré hostile au paragraphe III tel qu'il a été complété par le Sénat en ce qui concerne l'ajustement de la compensation financière en fonction de l'évolution passée des effectifs des D.D.E. mis à la disposition des départements. A supposer qu'il soit techniquement possible, un tel ajustement constituerait un précédent redoutable susceptible de ranimer certains conflits locaux et d'instruire, d'une certaine façon, le procès de la décentralisation. Le Gouvernement a déjà fait un geste en prévoyant l'application d'un tel ajustement pour l'avenir, des procédures contentieuses sont d'ailleurs ouvertes aux départements qui estimeraient que l'Etat n'a pas respecté ses engagements et que la référence à l'exercice 1992 n'est pas juste.

**M. Paul Girod** a fortement défendu le texte adopté par le Sénat en soulignant que la situation était très différente selon les départements, certains d'entre eux continuant de supporter le coût d'un grand nombre d'emplois supprimés. La référence à la seule année 1992 est inacceptable mais il est envisageable de retenir l'année 1987, et non pas l'année 1982 comme point de référence, de prendre en compte les gains de productivité réalisés depuis lors, voire même d'accepter une réduction des emplois de l'Etat de 1,5 % par an.

S'il a également admis que l'année 1987 pourrait être retenue puisque c'est à partir de cette date que le système conventionnel a été mis en place, **M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat**, s'est déclaré stupéfait par les propos du rapporteur pour l'Assemblée nationale,

estimant qu'il revenait à avaliser une profonde injustice à l'égard des conseils généraux.

Après que, à l'issue d'une suspension de séance, **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, eut réaffirmé son hostilité à cette disposition, **M. Paul Girod** a accepté, afin de permettre à la commission mixte paritaire d'aboutir, de renoncer à cette disposition. Mais il a souhaité qu'en contrepartie les deux rapporteurs interpellent le ministre sur ce sujet afin que ce dernier prenne seul la responsabilité d'avaliser ce qu'il a qualifié de «hold up» au détriment des départements. Après interventions de **MM. Gérard Gouzes, président, Jacques Larché, vice-président, et Bernard Laurent**, les deux rapporteurs ont accepté cette proposition et la commission a décidé de supprimer la disposition en cause, limitant en conséquence le paragraphe III à son seul dernier alinéa. Après interventions de **MM. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat, et Paul Girod**, et bien qu'il eût estimé que l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges en ce qui concerne la mise en oeuvre pour l'avenir, de la compensation financière ne correspondait pas vraiment au rôle de celle-ci, **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a finalement accepté qu'elle soit consultée. Cette consultation étant déjà prévue à l'article 10, il n'est donc pas nécessaire de l'inscrire dans le paragraphe IV de l'article 8 : la commission mixte paritaire a donc supprimé les deux derniers alinéas de ce paragraphe et adopté l'article 8 ainsi modifié.

Après que **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, eut observé que l'exercice du droit d'option des agents n'était pas directement lié à la mise en oeuvre des mécanismes conventionnels, la commission a adopté l'article 9 (Droit d'option des personnels non titulaires) dans la rédaction du Sénat, sous réserve de la suppression du dernier alinéa permettant la réouverture du droit d'option des agents non titulaires si un département choisissait de signer une convention après

le prochain renouvellement des conseils généraux. Après interventions de **MM. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et Bernard Laurent**, estimant qu'il n'était plus temps d'insérer des dispositions entièrement nouvelles, la commission n'a pas retenu la proposition de **M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat**, tendant à introduire une disposition prolongeant le droit d'option des agents titulaires jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1993.

La commission a ensuite adopté les articles 10 (Compensation financière des transferts de charges) et 12 (Compensation financière dans le cas de conventions conclues après le renouvellement des conseils généraux) dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications dans ce dernier article par coordination avec la suppression de la possibilité de signer des conventions en 1994 en ce qui concerne le parc de l'équipement.

**La commission mixte paritaire a alors adopté le texte issu de ses délibérations.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE  
D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET LE  
FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION  
D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN  
DU 14 JUIN 1985**

**Mardi 3 novembre 1992 - Présidence de M. Marc Lauriol, président d'âge - M. Marc Lauriol, président d'âge, a indiqué qu'à la demande de la Conférence des présidents, la mission avait été recomposée pour tenir compte du nouvel équilibre entre les groupes résultant des dernières élections sénatoriales. La mission devait donc en conséquence procéder à la reconstitution de son bureau. Pour l'élection du président, M. Lucien Lanier a présenté la candidature de M. Paul Masson, président sortant. M. Paul Masson a été élu par acclamation.**

**Présidence de M. Paul Masson, président - La mission a ensuite procédé à l'élection de ses vice-présidents.**

**Etaient candidats : M. Philippe de Bourgoing, Mme Françoise Seligmann, M. Charles Lederman.**

**Ont été élus par acclamation :**

**M. Philippe de Bourgoing, Mme Françoise Seligmann, M. Charles Lederman.**

**Puis la mission a élu par acclamation M. Paul Girod, secrétaire, et M. Xavier de Villepin, rapporteur.**

**Le bureau de la mission est donc ainsi constitué :**

**- président : M. Paul Masson**

- vice-présidents : M. Philippe de Bourgoing,  
Mme Françoise Seligmann, M. Charles Lederman

- secrétaire : M. Paul Girod

- rapporteur : M. Xavier de Villepin.

Après sa réélection, M. Paul Masson, président, a dressé un premier bilan des activités de la mission. Il a, en particulier, noté la diffusion très exceptionnelle donnée aux travaux de la commission d'enquête à laquelle elle a succédé : plus de 3.000 exemplaires du rapport en langue française auxquels s'ajoutent 1.600 exemplaires traduits en quatre langues et diffusés à l'étranger (500 en allemand, 400 en italien, 400 en anglais et 300 en espagnol). Les auditions de la commission d'enquête ont également fait l'objet d'une édition sous forme de vidéo-cassettes diffusées à 500 exemplaires en France et à l'étranger.

La mission a également réalisé un tableau comparatif faisant apparaître les similitudes et les contradictions entre les accords de Schengen et les dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la circulation des personnes.

Le président a fait état du processus de ratification du Traité sur l'Union européenne et de l'évolution des adhésions aux accords de Schengen (en particulier celle de la Grèce qui est sur le point d'être acceptée).

Un premier déplacement d'un des rapporteurs spéciaux de la mission, M. Gérard Larcher, consacré à l'étude du trafic de la drogue dans l'espace Schengen, vient d'avoir lieu du 26 au 30 octobre. Il a conduit le représentant du Sénat successivement à La Haye, Rotterdam, Amsterdam, Bonn, Francfort, Wiesbaden et Madrid. Ces nouveaux contacts ont révélé une évolution sensible dans l'intérêt des interlocuteurs de la mission à l'égard des problèmes dont, le premier, le Sénat s'était saisi.

Un prochain déplacement interviendra au Portugal, l'un des nouveaux pays adhérents. Il aura lieu du 18 au 20 novembre, la délégation étant composée de M. Paul Masson, président, et M. Xavier de Villepin, rapporteur.

La mission commune entendra enfin, en liaison avec la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité et M. Michel Vauzelle, ministre de la justice.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
MISSIONS COMMUNES D'INFORMATION  
ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 9 AU 14 NOVEMBRE 1992**

---

**Commission des Affaires culturelles**

**Mardi 10 novembre 1992**

*à 10 heures 30*

Salle n° 261

- Examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1993 de :

- M. Joël Bourdin sur les relations culturelles scientifiques et techniques.

- M. Pierre Laffitte sur la recherche scientifique et technique.

**Jeudi 12 novembre 1992**

*à 9 heures 30*

Salon Victor Hugo

- Audition de M. Jean-Noël Jeanneney, secrétaire d'Etat à la communication auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la culture, sur sa politique et

les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1993.

- Examen du rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron sur le projet de loi n° 10 (1992-1993) relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1993, de M. Jacques Legendre sur la francophonie.

- Désignation d'un candidat suppléant proposé à la désignation du Sénat pour faire partie de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence (en application du décret n° 66-172 du 25 mars 1966).

- Désignation d'un candidat suppléant proposé à la désignation du Sénat pour faire partie du Conseil national de la cinématographie (en application du décret n° 83-1084 du 8 décembre 1983).

## **Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 10 novembre 1992**

**Salle n° 263**

*à 10 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Huchon sur le projet de loi n° 10 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Bellanger sur le budget de l'urbanisme.
- Examen du rapport pour avis de M. Rodolphe Désiré sur le budget des départements d'outre-mer.

*à 15 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. Aubert Garcia sur le budget des industries agricoles et alimentaires.
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Rausch sur le budget de la recherche et de l'espace.

**Jeudi 12 novembre 1992**

**Salle n° 263**

*à 9 heures 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Robert Laucournet sur le budget de l'énergie.

*à 10 heures :*

- Audition de MM. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur et Bruno Durieux, ministre délégué au Commerce extérieur, sur l'état des négociations du GATT et le projet de loi de finances pour 1993, ainsi que de MM. André Billardon, ministre délégué à l'énergie et André Laignel, secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire, sur les crédits budgétaires relevant de leurs compétences.

*à 15 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. Georges Berchet sur le budget des transports terrestres.
- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Braconnier sur le budget des routes et voies navigables.
- Examen du rapport pour avis de M. Alain Pluchet sur le budget de l'agriculture.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Jeudi 12 novembre 1992**

*à 9 heures 45*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Alloncle sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993 (Gendarmerie).
- Examen du rapport pour avis de M. Xavier de Villepin sur les crédits du ministère de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993 (Nucléaire, espace et services communs).
- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale :
  - n° 2938 (A.N., 9e législature) autorisant l'approbation d'un accord de coopération pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution,

- n° 2939 (A.N., 9e législature) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle concernant la liaison fixe trans-Manche,

- n° 2940 (A.N., 9e législature) autorisant l'approbation d'amendements à la convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux, adoptés par la conférence extraordinaire réunie à Régina, Canada, le 28 mai 1987.

## **Commission des Affaires sociales**

**Jeudi 12 novembre 1992**

**Salle n° 213**

*à 10 heures 30 :*

- Audition de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1993.

*à 15 heures :*

- Audition de M. Jean-Pierre Soisson, ministre de l'agriculture et du développement rural, sur les crédits de son département ministériel pour 1993.

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation**

**Mardi 10 novembre 1992**

*à 16 heures*

Salle de la commission

- Examen du projet de loi de finances pour 1993 :

. Rapport sur le budget de l'Education nationale et de la Culture : I - Education nationale : 1. Enseignement scolaire : M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial.

. Rapport sur le budget des Affaires sociales et de la Santé : M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.

. Rapports sur le budget des Affaires étrangères et de la Coopération :

• Coopération et développement : M. Michel Charasse, rapporteur spécial,

• Affaires étrangères : M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial.

- Rapport pour avis de M. Jacques Mossion sur certaines dispositions du projet de loi n° 10 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif

à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

- Nomination des membres du groupe de travail sur la dette publique.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mardi 10 novembre 1992**

Salle de la commission

*à 10 heures :*

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

. proposition de résolution n° 20 (1992-1993) de M. Michel Poniowski, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

. proposition de résolution n° 36 (1992-1993) de M. Jacques Larché, tendant à insérer dans le Règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution sur les résolutions européennes.

- Désignation d'un candidat appelé à représenter le Sénat au sein du Conseil supérieur de l'Administration pénitentiaire (en remplacement de M. Jacques Thyraud).

- Suite de l'examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

*à 16 heures :*

- Suite de l'examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

**Eventuellement, jeudi 12 novembre 1992**

*à 10 heures*

Salle de la commission

- Suite de l'examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 3 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure pénale.

**Mission commune d'information 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 12 novembre 1992**

*à 10 heures 30*

Salle n° 261

- Examen du projet de rapport d'information de M. Michel Poniatowski sur le principe de subsidiarité.

- Examen du projet de rapport d'information de M. Philippe François sur le droit communautaire de l'alimentation.

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

**Jeudi 12 novembre 1992**

*à 10 heures 30*

Salle n° 261

- Examen du projet de rapport d'information de M. Michel Poniatowski sur le principe de subsidiarité.

- Examen du projet de rapport d'information de M. Philippe François sur le droit communautaire de l'alimentation.