

# SÉNAT

---

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1993-1994

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Budget de la francophonie .....	1385
. Budget des relations culturelles, scientifiques et techniques .....	1389
<b>Affaires économiques</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1393
• <i>Propriété intellectuelle - Répression de la contrefaçon (Pjl n° 683 AN)</i>	
- Demande de saisine pour avis .....	1393
• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Budget de l'agriculture .....	1393
. Budget du commerce extérieur .....	1398
. Budget de l'aménagement rural .....	1405
<b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Organisme extraparlamentaire - Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat .....	1413
• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>	
- Audition de M. Michel Roussin, ministre de la coopération .....	1421
- Examen de rapports pour avis :	
. Budget de la coopération .....	1413
. Budget des affaires étrangères .....	1416

	Pages
	—
. Budget des relations culturelles extérieures .....	1418
 <b>Affaires sociales</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1445
• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>	
- Audition de M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés .....	1442
- Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.....	1468
- Examen de rapports pour avis :	
. Budget des affaires sociales, de la santé et de la ville	
Problèmes généraux et équilibre financier de la sécurité sociale .....	1425
Santé et politique hospitalière.....	1435
Politique familiale .....	1445
Politique en faveur des handicapés .....	1451
Politique de la ville.....	1456
Politique en faveur des personnes âgées.....	1484
. Budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	
Travail et emploi .....	1474
Formation professionnelle .....	1479
. Budget des services du Premier ministre	
Rapatriés.....	1466
• <i>Agriculture - Diverses dispositions concernant l'agriculture (Pjl n° 90)</i>	
- Demande de saisine pour avis .....	1468
• <i>Organisme extraparlémenaire - Conseil supérieur des prestations sociales agricoles</i>	
- Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat .	1468
 <b>Finances</b>	
• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>	
- Examen des amendements à la première partie du projet de loi de finances .....	1491-1494

	Pages
	—
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur des prestations sociales agricoles</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat .....	1494
 <b>Lois</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1511
• <b>Projet de loi de finances pour 1994</b>	
- <b>Audition de M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer</b> .....	1499
- <b>Examen de rapports pour avis :</b>	
. <b>Budget des départements d'outre-mer</b> .....	1509
. <b>Budget des territoires d'outre-mer</b> .....	1511
. <b>Budget de l'intérieur :</b>	
<b>Décentralisation</b> .....	1516
<b>Police et sécurité</b> .....	1525
<b>Sécurité civile</b> .....	1531
 <b>Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1535
• <i>EPTA (Réseau des offices européens d'évaluation technologique) - Assemblée générale</i>	
- Désignation des membres chargés de représenter l'office ..	1535
• <i>Programme de travail - Organisation</i> .....	1535
• <i>Centre d'études du polymorphisme humain (CEPH)</i>	
- <b>Audition de M. Dausset, prix Nobel, et de M. François Schächter, chercheur</b> .....	1536
 <b>Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 30 novembre au 3 décembre 1993 .....</b>	
	1537

**- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994 -**

**RÉCAPITULATIF, ACTUALISÉ AU 27 NOVEMBRE 1993,  
DES POSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES,  
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS**

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>1. BUDGETS CIVILS</b> <b>A. Budget Général :</b>					
- AFFAIRES ETRANGERES : . Affaires étrangères . Relations culturelles, scientifiques et techniques . Relations culturelles extérieures . Francophonie . Affaires européennes	09.11.93	Adoption	Etrangères Culturelles Etrangères Culturelles	24.11.93 24.11.93 24.11.93 24.11.93	Favorable Favorable Favorable Favorable
- AFFAIRES SOCIALES, SANTE ET VILLE I. Affaires sociales et santé . Sécurité sociale . Santé et politique hospitalière . Politique familiale . Politique en faveur des personnes âgées . Politique en faveur des handicapés II. Ville . Politique en faveur de la ville	18.11.93        20.10.93	Adoption       Adoption	Sociales Sociales Sociales Sociales Sociales Economiques Sociales	23.11.93 23.11.93 24.11.93 25.11.93 24.11.93 18.11.93 24.11.93	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL . Services communs	03.11.93	Adoption			
- AGRICULTURE ET PÊCHE . Agriculture . Industries agricoles et alimentaires	04.11.93	Adoption	Economiques Economiques	24.11.93 04.11.93	Favorable Favorable
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE et articles 53 et 54 . Anciens combattants	02.11.93 02.11.93	Réservé Réservé	Sociales	17.11.93	Sagesse
- COMMERCE ET ARTISANAT et article 57	18.11.93 18.11.93	Adoption Adoption	Economiques	17.11.93	Favorable
- CULTURE . Communication audiovisuelle et article 44 et lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 44 . Communication . Culture . Cinéma, théâtre dramatique . Presse	04.11.93 04.11.93 10.11.93 04.11.93	Adoption Adoption Adoption Adoption	Culturelles Culturelles Culturelles	17.11.93 17.11.93 10.11.93	Favorable Favorable Favorable
- COOPERATION	19.11.93	Adoption	Etrangères	24.11.93	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER <i>. Départements d'outre-mer</i> <i>. Territoires d'outre-mer</i>	20.10.93	Adoption	Sociales Economiques Lois Economiques Lois	17.11.93 03.11.93 23.11.93 27.10.93 24.11.93	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- ECONOMIE ET FINANCES : <i>. Charges communes et articles 55 et 56</i> <i>. Services financiers</i>	19.11.93 19.11.93 13.10.93	Adoption Adoption Adoption			
- EDUCATION NATIONALE <i>. Enseignement scolaire</i> <i>. Enseignement technique</i> <i>. Enseignement agricole</i>	03.11.93	Adoption	Culturelles Culturelles Culturelles	17.11.93 18.11.93 18.11.93	Favorable Favorable
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE <i>. Enseignement supérieur</i> <i>. Recherche</i> <i>. Recherche</i> <i>. Recherche scientifique et technique</i>	27.10.93 27.10.93	Adoption Adoption	Culturelles Economiques Culturelles	17.11.93 17.11.93 18.11.93	Favorable Favorable Favorable
- ENVIRONNEMENT et article 58 <i>. Environnement</i>	04.11.93 04.11.93	Adoption Adoption	Culturelles Economiques	10.11.93 16.11.93	Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME					
I. URBANISME ET SERVICES COMMUNS et article 59 . <i>Urbanisme</i>	03.11.93	Adoption	Economiques	16.11.93	Favorable
II. TRANSPORTS . Transports terrestres . Routes et sécurité routière . <i>Routes et voies navigables</i> . Transport aérien et <b>Météorologie et article 60</b>	02.11.93 18.11.93 21.10.93	Adoption Adoption Adoption	Economiques Economiques	10.11.93 17.11.93	Sagesse Favorable
III. TOURISME	20.10.93	Adoption	Economiques	09.11.93	Favorable
IV. MER : . Marine marchande . Ports maritimes	20.10.93 20.10.93	Adoption Adoption	Economiques Economiques	17.11.93 03.11.93	Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- INDUSTRIE, POSTES ET TELECOMMUNICATIONS ET COMMERCE EXTERIEUR . . Industrie et article 61 . Industrie Energie . Postes et Télécommunications . Commerce Extérieur . Consommation et concurrence	16.11.93 16.11.93 16.11.93 20.10.93	Adoption Adoption Adoption Adoption	Economiques Economiques Economiques Economiques	03 11.93 03 11.93 17 11.93 24 11.93 27.10.93	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- INTERIEUR ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE . I. INTERIEUR . Administration centrale et Sécurité Police et sécurité . Sécurité civile . Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation et article 62 . Décentralisation II. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE . Aménagement rural	18.11.93 18.11.93 18.11.93 14.10.93	Adoption Adoption Adoption Adoption	Lois Lois Lois Economiques Economiques	24.11.93 24.11.93 24.11.93 10.11.93 24.11.93	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- JEUNESSE ET SPORTS	20.10.93	Adoption	Culturelles	17.11.93	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- JUSTICE . Services généraux . Administration pénitentiaire . Protection judiciaire de la jeunesse	02.11.93	Adoption	Lois Lois Lois	01.12.93 01.12.93 01.12.93	
- LOGEMENT et article 63 . Logement . Logement social	03.11.93 03.11.93	Adoption Adoption	Economiques Sociales	16.11.93 18.11.93	Favorable Favorable
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE : . Services généraux . Fonction publique et réformes administratives . Secrétariat général de la Défense nationale . Conseil économique et social . Plan . Rapatriés	13.10.93 19.11.93 04.11.93 03.11.93 10.11.93 16.11.93	Adoption Adoption Sagesse Adoption Adoption Adoption	Economiques Sociales	17.11.93 24.11.93	Favorable Favorable
- TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE . Travail et emploi . Formation professionnelle	03.11.93	Adoption	Sociales Sociales	25.11.93 25.11.93	Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
<b>B. Budgets annexes :</b>					
- Aviation civile <i>. Aviation civile et transport aérien</i>	21.10.93	Sagesse	Economiques	09.11.93	Favorable
- Imprimerie nationale	19.11.93	Adoption			
- Journaux officiels	03.11.93	Adoption	Sociales	18.11.93	Favorable
- Légion d'Honneur, Ordre de la Libération	04.11.93	Adoption			
- Monnaies et Médailles	03.11.93	Adoption			
- Prestations sociales agricoles (BAPSA)	04.11.93	Adoption			
<b>II. DEFENSE</b>					
- Exposé d'ensemble et Dépenses en capital et art. 30 et 31	17.11.93	Adoption	Etrangères	10.11.93	Favorable
- Dépenses ordinaires et article 29	17.11.93	Adoption			
<i>. Nucléaire, espace et services communs</i>					
<i>. Section "Gendarmerie"</i>					
<i>. Section "Forces terrestres"</i>					
<i>. Section "Air"</i>					
<i>. Section "Marine"</i>			Etrangères	17.11.93	Favorable
			Etrangères	17.11.93	Favorable
			Etrangères	03.11.93	Favorable
			Etrangères	03.11.93	Favorable
<b>III. AUTRES DISPOSITIONS</b>					
- Comptes spéciaux du Trésor et articles 34 à 39	19.11.93	Adoption			

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 24 novembre 1993- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jacques Legendre sur les crédits de la francophonie pour 1994.**

En premier lieu, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, a présenté le cinquième sommet de la francophonie, réuni à Port-Louis sur l'île Maurice en octobre dernier.

Il s'est félicité de la diversité des 47 délégations participantes qui représentaient la francophonie sur tous les continents du monde.

Il a souligné l'importance de la résolution adoptée à l'unanimité des pays représentés revendiquant l'insertion d'une clause d'exception culturelle dans les accords du GATT, après avoir souligné que l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) avait prévu une clause d'«exemption» culturelle en faveur du Canada.

Il a remarqué par ailleurs que le sommet de Port-Louis avait réaffirmé le rôle d'impulsion et d'orientation dévolu au comité permanent de la francophonie, émanation des chefs d'État et de Gouvernement, par rapport à l'agence de coopération culturelle et technique (ACCT).

Il s'est également félicité que l'association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) ait été élevée au rang d'assemblée consultative de la francophonie.

Il a noté enfin que la présence et les déclarations de Boutros-Ghali, secrétaire général de l'organisation des Nations-Unies, avaient été de nature à atténuer les

inquiétudes de la communauté francophone quant à l'avenir du français dans les organisations internationales.

Il a souhaité, à cet égard, qu'une réflexion soit engagée, dans le cadre du futur projet de loi relatif à la défense de la langue française, sur la création d'un observatoire parlementaire de l'usage du français dans les organisations internationales.

Evoquant ensuite l'organisation des structures gouvernementales en matière de francophonie, il a estimé qu'elles étaient «imparfaites» dans la mesure où le ministre de la culture et de la francophonie, s'il dispose bien du service des affaires francophones et de la délégation générale à la langue française, ne peut exercer la même autorité sur la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST), à laquelle il peut seulement recourir «en tant que de besoin».

Il s'est inquiété également du risque «d'émiettement» des moyens de la francophonie en raison notamment de l'absence de contrôle direct par le ministre des moyens de l'action audiovisuelle internationale.

S'agissant des crédits budgétaires, il s'est félicité du quasi-doublement des crédits d'intervention de la délégation générale à la langue française et de l'augmentation substantielle des crédits du service des affaires francophones, doté d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs, tout en remarquant qu'au total, les crédits dépendant directement du ministre n'excédaient pas 72 millions de francs.

Abordant les enjeux de la francophonie, il a tout d'abord insisté sur la nécessité de «défendre la place du français en France» en soulignant l'étonnement parfois exprimé par certains de nos partenaires francophones devant l'indifférence des Français à cet égard. Il a souhaité que le dépôt du projet de loi sur la langue française puisse être interprété comme le signe d'une volonté forte de la France en ce domaine.

Il a estimé enfin que le succès du sommet francophone de l'île Maurice ne devait pas masquer les ombres qui pèsent sur l'avenir de la francophonie.

Il a ainsi noté que dans certains pays, où le français a statut de langue officielle, les francophones «réels» ne représentent qu'une mince couche de la population limitée à des élites locales.

Il a fait part de son inquiétude devant l'effondrement du système éducatif en Afrique noire et devant les carences de l'enseignement du français en Chine.

Il a souligné, sur le plan international, la prédominance croissante de l'américain dans la vie professionnelle qui expliquait largement le récent rejet par les étudiants cambodgiens ou vietnamiens de l'apprentissage du français comme première langue vivante.

En conclusion, tout en s'inquiétant de l'existence d'une certaine «francophobie» dans le monde anglo-saxon, il a souligné l'importance de la dimension francophone dans la relation de la France au reste du monde.

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

**M. Adrien Gouteyron** a souligné la nécessité d'un soutien actif de la francophonie au Liban.

**M. Robert Castaing** s'est interrogé sur la réalité de la prise en compte de la préoccupation francophone dans l'ensemble du système éducatif français sur le sol national ou à l'étranger.

**M. Ivan Renar**, tout en se félicitant que l'ouverture du Grand Louvre puisse attirer un public plus important que le parc d'attraction Euro Disney, a fait part de son inquiétude devant le recul de la francophonie dans le monde. Il a regretté en particulier l'organisation fréquente de colloques scientifiques en langue anglaise, le recul du français à l'ONU et à l'UNESCO, la politique suivie par l'Agence France Presse (AFP) qui privilégie, dans certains cas, la rédaction de dépêches en langue anglaise et la fai-

blesse des aides à la diffusion de la presse française à l'étranger.

**M. Pierre Laffitte** a souligné que la création d'une chaîne d'accès au savoir pourrait être un puissant facteur d'impulsion en faveur de la francophonie et a souhaité qu'une « priorité absolue » soit accordée au monde méditerranéen dans l'affectation géographique des crédits destinés à la francophonie en soulignant le rayonnement de la France sur cette zone.

**M. James Bordas** a fait état du vif intérêt que les Tchèques portaient à la culture française en soulignant la nécessité d'un effort accru à leur égard.

**M. André Maman** s'est interrogé sur l'efficacité de l'action de l'ACCT, sur les modalités d'attribution des bourses francophones et sur l'activité de l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF). Il a souligné que le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger représentait un atout très important pour la diffusion du français.

Il a insisté sur la nécessité de donner un caractère pragmatique à l'observatoire sur l'usage du français dans les organisations internationales, de soutenir et d'encourager les communautés francophones et francophiles existant dans les pays anglo-saxons, et d'inscrire l'action en faveur du français dans le cadre du multilinguisme.

**M. François Lesein** a souligné l'intérêt qu'il y aurait à assurer la formation en France de jeunes issus d'Afrique francophone qui s'engageraient à devenir professeurs dans leur pays d'origine.

**M. Joël Bourdin** s'est interrogé sur le devenir de l'AUPELF.

En réponse aux divers intervenants, **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis**, a tout d'abord constaté, pour la déplorer, la baisse de la pratique du français au Liban.

Il a remarqué que la structure gouvernementale actuelle ne permettait pas de donner une priorité à la préoccupation francophone dans le système éducatif français.

Il a reconnu que l'avenir de la langue française reposait largement sur la défense du plurilinguisme.

S'agissant du niveau des crédits, il a souligné qu'avec 5,6 milliards de francs prévus pour 1994 la France était l'un des pays qui faisait le plus d'efforts en Europe en faveur de sa langue.

Enfin, il a remarqué que le fonctionnement de l'AUPELF n'avait pas fait l'objet de critiques au cours du dernier sommet de la francophonie.

A l'issue de ce débat, la commission a approuvé les conclusions du rapporteur pour avis relatives à l'usage de la langue française dans les organisations internationales et aux modifications institutionnelles nécessaires à l'épanouissement de la francophonie et **a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la francophonie pour 1994.**

Puis, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Joël Bourdin sur les crédits relatifs aux relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1994.**

**M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis,** a tout d'abord souligné que le projet de budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST), dont les crédits se sont élevés en 1993 à 5,1 milliards de francs, faisait apparaître une progression satisfaisante de 2,4 % par rapport aux moyens réellement disponibles en 1993.

Il a rappelé que le montant des annulations de crédit intervenues en 1993 représentait environ 9 % des crédits prévus en loi de finances initiale, en faisant remarquer que les réductions de crédits avaient peu touché la coopération avec les pays de la péninsule indochinoise.

Il a souligné les efforts engagés par la DGRCSST pour réduire les effets de la «surprogrammation», c'est-à-dire l'importance excessive des engagements souscrits vis-à-vis de nos partenaires extérieurs par rapport aux crédits disponibles.

Il a donc estimé que le projet de budget des relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1994 donnait une base financière assainie aux réformes structurelles engagées par le ministère des affaires étrangères et dont le contenu devrait être précisé, pour la DGCRST, en 1994.

Il a rappelé que, d'ores et déjà, un nouveau directeur général, M. Jean-David Levitte, avait été nommé en septembre dernier et que les moyens de la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale (MICECO) avaient été réintégrés au sein de la direction.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis**, a évoqué l'évolution de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), créée en 1991, en soulignant que le regroupement des moyens au sein de l'agence avait eu des aspects positifs pour assurer la scolarisation de 150.000 élèves environ en 1992.

Il a souligné toutefois le maintien de certaines disparités dans l'éventail des rémunérations du corps professoral à l'étranger, et regretté l'augmentation sensible des frais de scolarité, plus rapide que l'inflation locale constatée. Il a détaillé les mesures prises en matière de redéploiement des effectifs relevant de la direction de l'enseignement français en Allemagne.

Enfin, il a présenté les instruments de la politique télévisuelle extérieure de la France.

Il a souligné que Canal France International (CFI), qui constitue une banque de programmes diffusée par satellites couvrant 70 pays, bénéficiait d'une subvention de 76 millions de francs en 1994, en progression de 15 % par rapport à 1993.

Il s'est félicité de la consolidation des activités de TV5, télévision francophone diffusée dans près de 100 pays grâce à 4 satellites, en soulignant que l'augmentation de la contribution du ministère des affaires étrangères et des chaînes de télévision française permettrait à TV5 de disposer d'un budget total de 200 millions de francs en 1994, en hausse de 8 % par rapport à l'année précédente.

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

**M. Pierre Laffitte** a noté que les programmes d'une chaîne télévisée d'accès au savoir seraient d'un incontestable intérêt en vue de leur rediffusion sur TV5 ou d'une mise à disposition dans le cadre de Canal France International.

**M. Ivan Renar**, après avoir souligné que la capacité de la France à diffuser des programmes à l'étranger dépendait de l'activité du secteur de la production, et s'être interrogé sur les conséquences dans ce domaine de la situation actuelle de la société française de production (SFP), a vivement regretté l'ampleur des annulations de crédits intervenues en 1993 et a demandé des précisions sur les moyens de l'Association française d'action artistique et sur les conditions d'octroi des aides à la diffusion artistique.

**M. Jacques Legendre** a fait état du coût élevé de la scolarisation des enfants des personnels diplomatiques français en Amérique, en particulier à New-York.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a déploré le coût croissant des «frais d'écolage» en soulignant que cette notion pourrait tout aussi bien s'appliquer sur le sol national -car la scolarité des enfants comporte des coûts indirects importants pour les familles- qu'aux Français de l'étranger. Elle s'est inquiétée du projet de rattachement du Centre culturel de Rome à l'Alliance française locale ainsi que des retards pris dans la réalisation du Centre culturel «Arthur Rimbaud» à Aden.

**M. André Maman** a rappelé que l'AEFE avait connu des débuts difficiles et que les promesses faites initiale-

ment en matière d'évolution des frais de scolarité n'avaient pas été tenues. Il a rappelé que le ministre des affaires étrangères avait néanmoins décidé de maintenir l'agence tout en lui octroyant des locaux améliorés, des crédits supplémentaires et des effectifs plus étoffés.

Il a déploré la vive augmentation des frais d'écolage, en remarquant que le coût de la gratuité complète de l'enseignement français à l'étranger, réclamée depuis de nombreuses années, serait estimé entre 350 et 375 millions de francs.

**M. Maurice Schumann** s'est félicité de l'augmentation significative du budget de TV5.

En réponse aux divers intervenants, **M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis**, a tout d'abord souligné que des programmes télévisuels d'éducation et d'accès au savoir pourraient utilement être intégrés à la banque de programme que constitue CFI.

S'agissant des crédits relatifs à l'action artistique à l'étranger, il a souligné que ce domaine faisait actuellement l'objet d'un examen par le ministère de la culture et que des réformes pourraient être engagées.

S'agissant des relations entre les instituts et les centres culturels, d'une part, et les alliances françaises, d'autre part, il a estimé que l'objectif général semblait être d'assurer des rapprochements afin de renforcer l'efficacité de notre action en ce domaine.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant son rapporteur, a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1994.**

**AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN//**

**Mercredi 24 novembre 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a procédé à la **nomination de M. Louis Moinard**, en qualité de **rapporteur**, sur le **projet de loi n° 90 (1993-1994)** portant diverses dispositions concernant **l'agriculture**.

Puis la commission a décidé de se saisir **pour avis du projet de loi n° 683 (AN)** sur la **répression de la contrefaçon**, et, a nommé, à titre officieux, **M. Jean-Paul Emin**, en qualité de **rapporteur pour avis** sur ce texte.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Alain Pluchet** sur le **budget de l'agriculture**.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a tout d'abord tenu à saluer l'efficacité de l'action conduite par le ministre de l'agriculture, dès son entrée en fonction. Il s'est félicité des mesures annoncées en mai dernier dans le cadre du «plan Balladur», puis le 15 novembre 1993, ainsi que des dispositions prises pour alléger les formalités administratives de demandes d'aides compensatoires et pour assurer le versement de ces aides le plus tôt possible.

Il a estimé que la mise en oeuvre de la réforme avait pu, ainsi, s'effectuer dans de bonnes conditions, même s'il apparaît aujourd'hui que sa réussite, notamment la reconquête du marché de l'alimentation animale, est loin d'être garantie.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les grandes lignes de son rapport. Il a tout d'abord estimé que l'on assistait à une «amplification de la crise agricole», dont témoigne la très forte diminution du revenu : - 7 %, au cours de l'année 1992.

Il a détaillé l'évolution des différentes composantes de ce revenu, ainsi que les variations observées selon les productions et les régions. Il a souligné que la réforme de la politique agricole commune (PAC) aurait pour effet de réduire la valeur ajoutée dégagée par le secteur agricole et d'augmenter très fortement la part des subventions d'exploitation.

Il a relevé qu'un certain nombre «d'indicateurs» -l'effondrement des installations, le «succès» de la pré-retraite, la multiplication des cas d'agriculteurs en difficulté ou la chute du prix des terres- témoignaient d'une fragilisation accrue de ce secteur d'activité.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a ensuite décrit l'état actuel des négociations du General agreement on tariffs and trade (GATT), les conditions de mise en oeuvre de la réforme de la PAC et les différents aménagements que le Gouvernement français avait pu obtenir.

Il a, sur ce point, relevé que les fluctuations monétaires remettaient en cause les objectifs principaux de la réforme, dans la mesure où dans les pays où la monnaie se déprécie, la hausse des prix agricoles en monnaie nationale «effaçait» la baisse des prix institutionnels, prévue par la réforme.

Il a enfin rappelé les signaux «positifs» adressés au monde agricole, dans le cadre des mesures annoncées en mai, puis le 15 novembre dernier, notamment en matière d'allègement des charges.

**MM. Jean François-Poncet, président**, et **Henri de Raincourt** sont intervenus pour indiquer que le démantèlement de la part départementale de la taxe sur le foncier non bâti entraînait de graves difficultés pour les départements, dans la mesure où l'Etat n'en assure pas la compensation intégrale.

En venant aux crédits pour 1994, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la forte hausse observée (+ 7 milliards de francs, soit + 18 %), mais a noté qu'elle devait être relativisée. En effet, le budget initial

pour 1993 n'ayant pas permis de financer la totalité des dépenses agricoles, 4,4 milliards de francs ont dû être ajoutés dans la loi de finances rectificative pour 1993. Par rapport aux crédits régulés, l'augmentation n'est plus que de 7 % et s'explique essentiellement par la très forte majoration de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Il a indiqué que l'ensemble des dépenses budgétaires consacrées à l'agriculture s'élevait, lui, à 158 milliards de francs.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a ensuite détaillé l'évolution des principales dotations.

S'agissant des crédits de bonification, il a relevé que la baisse de 100 millions de francs s'expliquait par la réduction du coût de la ressource monétaire et que des mesures très intéressantes avaient été décidées en matière de baisse des taux d'intérêt des prêts bonifiés.

Il a souligné la nécessité de revaloriser les crédits consacrés à la filière bois et, notamment, de garantir le financement du fonds forestier national (FFN).

Il a estimé que, dans un contexte budgétaire difficile, les crédits demandés permettaient de financer, d'une part, les missions traditionnelles d'enseignement et de formation, ainsi que de protection sociale, d'autre part, les différentes mesures annoncées en 1993, enfin un certain nombre d'opérations «restructurantes».

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour demander au rapporteur pour avis d'intervenir auprès de M. le ministre de l'agriculture sur la nécessité de restaurer un système d'incitation à l'assurance-grêle. Il a estimé que, pour des secteurs en crise comme celui des fruits et légumes, victimes en outre des délocalisations induites par la réforme de la PAC, un effort particulier devait être fait pour leur permettre de s'assurer, dans des conditions acceptables, contre les risques climatiques. Il a souligné que le coût de ce dispositif, sous réserve de mobiliser au surplus les fonds disponibles de l'assurance-tem-

pête, serait modeste au regard des graves difficultés traversées par ces secteurs. Il a enfin indiqué que l'aide du fonds pourrait n'être versée qu'à hauteur de celle qu'apporteraient les collectivités locales intéressées.

**M. Louis Minetti** a indiqué qu'il venait, avec son groupe, de déposer un amendement en ce sens sur le projet de loi de finances pour 1994.

**M. Gérard César** a précisé les conditions dans lesquelles, jeudi dernier, un amendement similaire, dont il était le premier signataire, s'était vu opposer l'article 40 lors de la discussion du projet de loi relatif à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors précisé que le groupe «assurance-grêle», constitué au sein de la commission, venait de saisir les ministres compétents, par lettre, en vue d'obtenir le rétablissement du système d'incitation.

**M. Pierre Lacour** a estimé que la France n'utilisait pas suffisamment les dispositions agri-environnementales prévues au titre des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC.

Il a ainsi évoqué les problèmes du reboisement, l'impossibilité pour les exploitants de plus de soixante ans de bénéficier de la prime à l'herbe, mais surtout la possibilité d'utiliser les mesures agri-environnementales pour protéger les bords de rivière.

**M. Jean François-Poncet, président**, a jugé indispensable de conduire une «politique intelligente et maîtrisée» de reforestation. Il a souligné que le reboisement était une alternative, à encourager, à la mise en jachère et qu'il était possible d'éviter les plantations désordonnées et le «mitage» du paysage, en délimitant les zones dans lesquelles le boisement des terres devrait être aidé. Il a enfin jugé «absurde» de ne pas utiliser les crédits communautaires affectés au reboisement : en fixant le niveau d'aide français -qui conditionne le retour communautaire- très en-deçà de ce qu'autorise la réglementation communau-

taire, les pouvoirs publics se privent de substantiels co-financements.

**M. Jean Faure** a souligné la crise profonde que traverse la filière bois. Il a dénoncé le rôle des importations en provenance des pays scandinaves qui ont entraîné l'effondrement des cours. Il a estimé qu'une politique de reboisement n'était concevable qu'autant qu'elle débouche, à terme, sur une exploitation économiquement rentable des plantations.

**M. François Gerbaud** a signalé que M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, venait d'annoncer que la Communauté s'appretait à mettre en oeuvre la clause de sauvegarde à l'encontre des importations de bois scandinaves.

**M. Pierre Lacour** a estimé qu'il fallait distinguer court et long terme : dans l'immédiat, il faut utiliser au maximum les possibilités offertes par la réglementation communautaire en matière de reboisement.

**M. Henri de Raincourt** a indiqué que, lors de la discussion sur la première partie de la loi de finances, le ministre du budget avait laissé entendre qu'une solution pourrait être trouvée pour assurer le financement du fonds forestier national (FFN) et que la taxe sur les produits forestiers, affectée au BAPSA serait supprimée.

**M. Louis Moinard** est intervenu pour s'inquiéter de la situation difficile dans laquelle se trouvent les parents d'agriculteurs en difficulté : ces parents se sont, fréquemment, portés garants des emprunts contractés par leur fils ou lui ont transmis l'exploitation, sans que celui-ci puisse, aujourd'hui, honorer ses engagements.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé, sur ce point, étonnante la diminution des crédits en faveur des agriculteurs en difficulté, alors que les situations de détresse se multiplient.

Après une question de **M. Jean Huchon** sur l'enseignement agricole, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a estimé que le projet de budget pour l'agriculture permettait de «faire face» aux problèmes actuels et a proposé à la commission de donner un avis favorable à son adoption. Il a cependant souligné que la situation de l'agriculture restait très difficile et que l'issue des négociations du GATT serait déterminante pour son avenir.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'agriculture pour 1994**, les commissaires des groupes socialiste et communiste votant contre.

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Marcel Daunay sur le budget du commerce extérieur**.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a commencé par retracer l'évolution du commerce mondial, au cours des deux dernières années.

A cet égard, il a précisé que le commerce mondial de marchandises avait augmenté de 4,5 % en volume en 1992, contre 3 % en 1991, et que sa progression avait atteint 5,5 % en valeur, après 1,5 % en 1991, ceci grâce notamment à la croissance du commerce extérieur de l'Amérique du Nord et de l'Asie (à l'exception du Japon).

Il a souligné que la croissance du commerce mondial devrait cependant se ralentir en 1993 (+ 3 %, selon les prévisions).

Le rapporteur pour avis a relevé que, dans ce contexte, la compétitivité française s'était améliorée.

En effet, depuis la dernière dévaluation du franc, en 1987, la compétitivité-prix de la France à l'exportation s'est améliorée de près de 7 % par rapport à ses six principaux partenaires européens.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la France avait ainsi pu, en 1992, conforter sa place de quatrième exporta-

teur mondial et améliorer sa part de marché mondial (de 6,1 à 6,4 %).

Il a précisé que la part de marché avait atteint, en 1992 et pour la première fois, 7 % dans les pays de l'OCDE et 10 % dans la CEE. Il a souligné que cette évolution avait contribué à l'évolution favorable de la balance commerciale de la France.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a précisé que les échanges extérieurs de la France s'étaient soldés, en 1992, par un excédent record FAB/FAB de 30,6 milliards de francs et que ce résultat reflétait la divergence entre l'évolution des importations globales, qui baissent de 2,6 % en valeur, et celle de nos exportations, qui se sont accrues de 2,3 %.

Il a souligné que tous les soldes sectoriels avaient contribué à l'amélioration de la balance commerciale :

- en effet, l'excédent agro-alimentaire a atteint un niveau record de + 53,1 milliards de francs, grâce à la reprise des exportations de céréales, au maintien d'exportations dynamiques dans le secteur des industries agro-alimentaires (+ 5,4 %) et à la chute des importations de produits bruts (- 6,5 %) ;

- le redressement du déficit industriel civil s'est poursuivi avec un solde commercial ramené de - 48,6 milliards de francs en 1991 à - 11,6 milliards de francs en 1992 ;

- enfin, l'année 1992 a connu, pour la première fois depuis 1988, une baisse très sensible de la facture énergétique.

S'agissant de la ventilation géographique, le rapporteur pour avis a noté que les pays de l'OCDE avaient pris une place prépondérante dans nos échanges. En 1992, ils fournissaient, en effet, 80,4 % de nos importations totales (contre 69 % en 1982) et ils absorbaient 79,2 % de la valeur totale de nos exportations (contre 68,5 % en 1980). Les pays de la CEE, quant à eux, représentaient 59,6 % de nos importations et 62,7 % de nos exportations.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a relevé que, depuis le début de l'année 1993, le commerce extérieur de la France avait poursuivi son amélioration, le solde positif de la balance commerciale était ainsi passé de 16,1 milliards de francs au premier semestre 1992 à 36,4 milliards de francs au premier semestre 1993. Fin juillet, il était passé à 46,4 milliards de francs.

Il a souligné que cette évolution positive résultait, cependant, assez largement de la diminution de nos importations, liée à l'atonie de l'activité.

Il s'est, par ailleurs, inquiété du tassement de l'excédent dégagé sur nos exportations de produits agro-alimentaires et, surtout, de la chute du solde des échanges de produits agricoles (- 22 %).

Le rapporteur pour avis s'est ensuite proposé d'interroger le ministre sur le problème des délocalisations.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, s'est, par ailleurs, inquiété de la politique, poursuivie depuis trois ans, qui consiste à réduire et à redéployer les effectifs des postes d'expansion économique.

Il s'est proposé d'attirer l'attention du ministre sur les limites de cette politique, qui doit veiller à ne pas compromettre l'efficacité des services, dont le rôle est essentiel pour nos entreprises exportatrices.

Il a ensuite indiqué que les moyens attribués aux différentes structures du réseau public d'appui aux exportateurs s'élevaient à 1.274 millions de francs, en baisse de 2,6 % par rapport à la loi de finances pour 1993, et de 1,07 % par rapport au budget 1993, après régulation.

Puis, le rapporteur pour avis a précisé que les dotations correspondant au coût des procédures publiques d'aide à l'exportation s'élevaient à 21 milliards de francs, en baisse de 6,8 % par rapport à la loi de finances pour 1993, et que plus du tiers du total de ces dotations (8 milliards de francs) était consacré à la consolidation des dettes commerciales des pays rencontrant des difficultés

de solvabilité, que 4,8 milliards de francs étaient affectés aux prêts du Trésor aux Etats étrangers et 4,6 milliards aux garanties afférentes à l'exportation.

Il a détaillé les principaux mécanismes d'aides à l'exportation, en distinguant deux catégories : le soutien au commerce courant et l'aide aux grands contrats.

S'agissant du soutien au commerce courant, les crédits inscrits au titre de l'assurance-prospection et de l'assurance-foire pour 1994 s'élèvent à 400 millions de francs, en hausse de 17,6 %, alors que l'aide à l'implantation et les interventions du Comité de développement extérieur (CODEX) connaissent une diminution importante de crédits, ce qu'a regretté le rapporteur pour avis.

S'agissant des grands contrats, leur montant s'avère satisfaisant pour le premier semestre 1993 ; leur réorientation vers les clientèles les plus solvables s'est poursuivie en 1992 et 1993.

Le rapporteur pour avis a précisé que l'enveloppe budgétaire destinée à l'aide aux grands contrats s'élevait à 20,4 milliards de francs au total pour 1994.

S'agissant de l'assurance-crédit, **M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a rappelé que la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) garantissait les contrats contre les risques commerciaux et politiques, d'une part, pour le compte de l'Etat et pour son compte propre, d'autre part.

Il a relevé que les aléas pesant sur l'année 1994 rendaient extrêmement difficile l'évaluation du besoin de financement de l'assurance-crédit, et que les crédits inscrits à ce titre s'élevaient, comme en 1993, à 4 milliards de francs.

Le rapporteur pour avis s'est proposé d'interroger le ministre sur le dénouement d'une opération liée à l'apurement du contentieux franco-iranien et auquel le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) a participé, par le biais

d'un prêt relais, l'Etat devant compenser cette charge au terme d'une année, soit début 1994.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a consacré la fin de son exposé aux négociations du GATT. S'agissant du détail de l'état de ces négociations, il a renvoyé les commissaires à son rapport écrit, ainsi qu'à celui qu'il a présenté au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur les «enjeux des négociations agricoles du GATT».

Il a, ensuite, rappelé que la France dénonçait le caractère inéquitable du compromis de Blair House et fait savoir qu'il ne pouvait être accepté en l'état, son impact étant tel qu'il impliquerait de nouvelles mesures restrictives.

S'agissant de l'accès au marché, il a rappelé que l'accord conclu à Tokyo en juillet dernier avait été malmené, notamment par les Etats-Unis, et que les nouvelles offres de la Communauté, présentées le 19 octobre, n'avaient pas eu l'effet d'entraînement souhaité.

S'agissant de la libéralisation des échanges de services, il a rappelé que la France soutenait la création d'une clause d'exception culturelle et que les Etats-Unis demandaient l'exclusion du secteur des transports maritimes.

En ce qui concerne la propriété intellectuelle, il a rappelé que ce volet était essentiel pour les Européens, qui connaissent un taux d'innovation élevé et pour qui, par ailleurs, les contrefaçons constituent un véritable fléau.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a insisté sur le fait que le renforcement du système de règlement des différends devrait avoir pour contrepartie le renoncement clair à l'unilatéralisme. Or, le projet d'accord ne contient aucun engagement contraignant de mise en conformité des législations nationales avec le GATT. Il a considéré qu'il était donc indispensable de corriger le projet d'accord sur ce point et que, si tel n'était pas le cas, la Communauté européenne devrait renforcer ses propres mesures de défense commerciale, dont les procédures doi-

vent être accélérées et améliorées, comme le souligne la résolution votée par le Sénat, à l'initiative de la commission, sur ce sujet.

A cet égard, le rapporteur pour avis a indiqué qu'il demanderait au ministre d'exposer l'état du débat communautaire.

Enfin, il a rappelé que la Communauté souhaitait la création d'une Organisation mondiale du commerce, à laquelle les Etats-Unis s'opposent.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a soutenu que l'on ne pouvait que défendre la position du Gouvernement français qui a proclamé son attachement à la libéralisation des échanges et sa volonté d'aboutir à un accord au sein du GATT, à la seule condition que l'accord soit équilibré.

Il a, par ailleurs, regretté le fait que les Américains aient enfermé les négociations entre deux dates :

- le 17 novembre 1993, date à laquelle la Chambre des représentants a voté en faveur de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ;

- et le 15 décembre 1993, date butoir du mandat confié par le Congrès au président Clinton.

Après avoir rappelé que la Communauté avait clairement fait savoir qu'elle n'accepterait pas «de se prononcer sur une proposition apportée in extremis», il a estimé qu'elle devait poursuivre la défense de ses intérêts et obtenir, notamment, une réciprocité des concessions.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a conclu son exposé en proposant à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 1994.

Un échange de vues s'est ensuite instauré.

**M. Alain Pluchet** a souhaité que le rapporteur insiste sur l'importance des postes d'expansion économique (PEE)

qui fournissent un travail remarquable dans l'intérêt des exportateurs français.

Après que **M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, eut rappelé qu'il appellerait l'attention du ministre sur ce sujet, **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que le redressement du commerce extérieur de la France reflétait, certes, la crise économique, mais aussi la compétitivité accrue de l'industrie française. Il a estimé qu'il convenait d'insister sur ce point, dans le contexte actuel de morosité. Il a également souligné que le déficit commercial industriel avait constitué le point faible de l'économie française pendant des années et qu'il fallait se réjouir du redressement de nos échanges industriels.

**M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que si les dévaluations de la livre, de la lire et de la peseta étaient fâcheuses, elles ne remettaient cependant pas en cause cet équilibre reconquis.

A cet égard, **M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, a souligné que cette augmentation des parts de marché de la France provoquait l'irritation des Etats-Unis.

**M. Jean François-Poncet, président**, a soutenu cette idée, en précisant que les Etats-Unis étaient devenus agressifs tant dans le secteur agricole que dans d'autres secteurs. Il a souligné qu'il ne fallait pas pour autant souhaiter l'échec du GATT, dont les conséquences seraient terribles pour la France, voire catastrophiques, si elle était lâchée par ses partenaires européens. Il a insisté sur le fait que l'Allemagne ne s'enfermerait certainement pas dans un ghetto protectionniste, mais qu'il n'en fallait pas moins exiger des Etats-Unis qu'ils fassent des concessions.

**M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis**, s'est félicité que la France insiste sur la nécessité d'un accord unanime et non pas sur la faculté d'utiliser le droit de veto.

**M. Fernand Tardy** a estimé que si les Etats-Unis étaient aussi exigeants, c'est parce qu'ils sentaient le manque de solidarité des partenaires européens. Il a jugé

que la France serait moins isolée, si l'Europe parlait d'une seule voix.

**M. Jean François-Poncet, président**, a tenu à rendre hommage au Gouvernement qui a réussi à «replâtrer» le front européen, mais pas forcément à le «recoudre», et il a jugé que le conseil «Jumbo», tenu récemment, constituait «un tour de force très remarquable». Il a relevé que la France et la Communauté, avec l'aide du commissaire européen, avaient démontré l'absence de concessions américaines dans des domaines autres que le secteur agricole et souligné que les Etats-Unis n'avaient pas respecté l'accord de Tokyo, de juillet dernier.

**M. Fernand Tardy** a indiqué qu'il ne partageait pas l'avis du ministre de l'agriculture selon lequel le vote du Congrès en faveur de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) faciliterait la conclusion des négociations du GATT.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que, pour l'Europe, il aurait été préférable que ce vote soit négatif. Il a cependant souligné que les Américains restaient très partagés sur cet accord qui ouvre, certes, un grand marché, mais qui créera, en même temps, une nouvelle dynamique dans le règlement des contentieux du commerce mondial.

La commission a ensuite donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 1994.

La commission a enfin procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Henri de Raincourt** sur le budget de l'aménagement rural.

En propos liminaire, **M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, s'est félicité que la politique d'aménagement rural soit devenue une «priorité nationale» et que le Sénat ait joué dans cette prise de conscience un rôle décisif, avec la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français et le colloque de Bordeaux, puis la

mission «aménagement du territoire» et le colloque qui doit se tenir, au début de l'année prochaine, à Poitiers.

Puis, **M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'un comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR) s'était tenu, en février 1993 et que certaines des mesures annoncées avaient été reprises par le nouveau Gouvernement.

Il a ensuite détaillé les principales dispositions annoncées lors du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) qui s'est tenu à Mende au mois de juillet dernier, notamment en matière de télétravail, de pluriactivité, d'habitat rural, de tarification des télécommunications et de maintien des services publics.

Il a, en outre, rappelé que, dès son entrée en fonction, le premier ministre avait pris deux décisions importantes pour le monde rural : un moratoire pour la fermeture des services publics ; le gel des implantations de grandes surfaces.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a, ensuite présenté les trois principaux types de crédits qui concourent à l'aménagement rural : les crédits interministériels ; les grands fonds d'équipement du milieu rural ; les crédits inscrits au budget de l'agriculture.

S'agissant des crédits interministériels, **M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a souligné la progression des crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) en crédits de paiement (+ 6,4 %), mais leur réduction en autorisations de programme. Il a noté la baisse de 10 millions de francs des crédits du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM), ce qui ramène ces crédits au niveau de 1991 et 1992 (35 millions de francs), ainsi que celle des dotations du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE).

Il a enfin relevé la suppression de l'aide à l'investissement industriel en zone rurale (AIZR) que le CIAT de Mende avait décidé de fondre dans le fonds unique d'aide

aux PME-PMI créé au sein du budget de l'industrie. Il a estimé que si l'AIIZR s'était mise en place avec lenteur et n'avait pas fonctionné de manière satisfaisante, on pouvait néanmoins s'interroger sur les conséquences qu'aurait sa fusion au sein d'un fonds géré par le ministère de l'industrie.

Il a enfin estimé souhaitable que soit étudiée la possibilité de rassembler, dans un souci de clarté et de cohérence, les différents fonds existants, qui concernent l'espace rural dans un fonds unique de gestion des espaces.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé que deux fonds d'infrastructure jouaient un rôle décisif pour l'équipement du milieu rural : le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) et le fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE). Il a rappelé que la commission, ainsi que le rapporteur spécial de la commission des finances avaient, à de nombreuses reprises, demandé l'augmentation de la redevance versée au FNDAE. Il a estimé sur ce point qu'en effet, des progrès restaient encore à faire en matière d'assainissement et d'amélioration de la qualité de l'eau distribuée.

En venant aux crédits inscrits au ministère de l'agriculture, **M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'ensemble des crédits de l'action 80 («amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural») diminuait de 2 % en 1994. Cette action rassemble les crédits «spécifiques» d'aménagement rural, qui sont identifiés comme tels par le ministère. Il a souligné que l'appréciation portée sur l'évolution de ces crédits devait être nuancée, dans la mesure où ces crédits étaient très largement abondés par des co-financements communautaires.

Il a indiqué que d'autres crédits, qui ne figurent pas dans l'action 80, concouraient, pourtant, eux aussi, à l'aménagement rural. Il s'agit notamment, des crédits qui

favorisent une «meilleure occupation de l'espace», comme le soutien aux pratiques extensives ou les actions agri-environnementales. Il a ainsi souligné que les crédits destinés au maintien du troupeau allaitant passaient de 966 à 676 millions de francs en 1994, mais que le «retour» communautaire s'élèverait, lui à 2,3 milliards de francs en 1994, contre 1,4 milliard de francs en 1993. De plus, les crédits de soutien à l'élevage extensif -la prime à l'herbe- mobiliseront 656 millions de francs en 1994 contre 315 millions de francs en 1993. Enfin, les crédits agri-environnementaux progresseront sensiblement ; ils seront de 220 millions de francs en 1994 contre 140 millions de francs en 1993.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a fait ressortir qu'au total l'ensemble des crédits favorisant un usage plus extensif de l'espace progressait de 9 %.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, s'est ensuite inquiété de l'évolution défavorable de l'ensemble des crédits consacrés à la forêt. Il a cependant indiqué qu'une solution était en passe d'être trouvée pour assurer le financement du Fonds forestier national (FFN), aujourd'hui exsangue.

Il a rappelé la modicité des crédits ouverts au titre du reboisement : 44 millions de francs en 1994, y compris le co-financement communautaire, soit les moyens de financer la plantation de 7.000 hectares.

Il a enfin noté la stabilisation des crédits des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et la diminution de ceux des sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER).

Il a enfin relevé, qu'en loi de finances initiale, les crédits d'animation rurale avaient été fortement réduits, mais que les crédits de l'article concerné avaient été majorés de 5 millions de francs à l'Assemblée nationale.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a estimé qu'en s'en tenant aux dotations qui sont traditionnellement examinées dans l'avis sur l'aménagement rural,

l'ensemble des crédits passerait de 9.194 millions de francs en 1993 à 10 milliards de francs en 1994.

**M. Fernand Tardy** a contesté que l'on puisse comparer, de 1993 à 1994, les crédits en provenance de la Communauté, dans la mesure où l'augmentation de ces derniers pour 1994 s'explique par la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole commune (PAC). Il a estimé que si l'on s'en tient aux seuls crédits nationaux, les dotations sont en baisse. Enfin, soulignant que l'on ne pouvait soumettre aux mêmes règles la «Somme et les Alpes de Haute-Provence», il a interrogé le rapporteur pour avis sur la nécessité de reconnaître les spécificités des zones défavorisées en prévoyant des mesures adaptées.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'absence de «jaune budgétaire», qui aurait pourtant dû être annexée au projet de loi de finances, ne facilitait ni l'identification des crédits concourant à l'aménagement rural, ni les comparaisons d'une année sur l'autre.

Il a souligné qu'il avait retenu les mêmes dotations que les années antérieures, afin de pouvoir se livrer à une comparaison cohérente. Il a enfin estimé que la prise en compte des retours communautaires était indispensable, soulignant que la réforme de la PAC comportait un substantiel volet «aménagement rural» que l'on ne pouvait ignorer.

Il est convenu que le choix de retenir telle ou telle dotation pouvait être contesté. Il a ainsi indiqué, par exemple, que l'avis ne traitait traditionnellement pas des crédits que consacrent les collectivités locales à l'aménagement rural, ni de l'évolution des dotations allouées, à ce titre, aux collectivités locales.

Il a souligné que certaines mesures avaient un impact évident sur l'aménagement rural -par exemple la décision qui vient d'être prise de revaloriser les basses retraites

agricoles-, mais qu'il était extrêmement délicat de se livrer à une analyse chiffrée de leurs conséquences.

Il a enfin estimé que les crédits demandés étaient «cohérents» par rapport aux objectifs affichés par le Gouvernement et aux mesures annoncées.

Après que **M. Roger Besse** se soit interrogé sur les conditions de fonctionnement du fonds d'aide aux PME-PMI, **M. Jean François-Poncet, président**, a regretté le rattachement des crédits de l'AIIZR, jusqu'ici à la disposition de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), au budget de l'industrie, dont les préoccupations et les zones d'intervention ne seront pas nécessairement celles de la DATAR.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a estimé qu'une politique d'aménagement rural devait respecter trois principes : la reconnaissance des identités locales ; «l'égalité des chances et donc l'inégalité de traitement» ; la subsidiarité.

Il a ainsi estimé nécessaire de mettre en place «une fiscalité inégalitaire» et de laisser le soin aux acteurs locaux de définir leurs priorités et leurs projets.

**M. Gérard Miquel** a estimé que le budget proposé était «davantage un budget d'accompagnement d'un déclin qu'un budget volontariste». Il a regretté la diminution des dotations du FRILE.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis**, a répondu que la politique d'aménagement du territoire se trouvait, aujourd'hui, «au milieu du gué» et qu'il n'était pas étonnant que, dans l'attente de la loi d'orientation annoncée sur l'aménagement du territoire, le Gouvernement s'en soit tenu à ses actions traditionnelles.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que ce serait à la traduction budgétaire des mesures qui seront définies dans la loi d'orientation qu'il faudrait apprécier l'action du Gouvernement. Il a jugé vain d'épiloguer sur l'évolution à la hausse ou à la baisse de crédits,

qui restent, en tout état de cause, très insuffisants. Il a estimé que les dotations consacrées à l'aménagement du territoire devraient passer de 0,13 % à 1 % de l'ensemble du budget de l'Etat pour atteindre un niveau satisfaisant.

Il a relevé que le Gouvernement avait déjà pris un certain nombre de mesures positives, dont le moratoire sur la fermeture des services publics et la modulation, selon les régions, de la progression des crédits prévus aux contrats de plan.

Il a souligné la nécessité d'une réforme de la fiscalité dans le sens d'une incitation accrue en faveur du milieu rural, comme cela avait été fait pour les zones en reconversion industrielle.

Il a estimé que, compte tenu de l'importance prise par le débat national sur l'aménagement du territoire, le Gouvernement ne pourra pas ne pas prendre, dans la limite de ce que seront les moyens financiers de l'Etat, un certain nombre de mesures.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits d'aménagement rural inscrits au titre du budget de l'agriculture dans le projet de loi de finances pour 1994**, les commissaires des groupes communiste et socialiste se prononçant contre.

**AFFAIRES ETRANGERES,  
DEFENSE ET FORCES ARMEES**

**Mercredi 24 novembre 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a d'abord décidé de proposer la candidature de **M. Paul d'Ornano** pour représenter le Sénat au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Paul d'Ornano** sur les crédits du ministère de la **coopération** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.

Parmi les enjeux de la coopération franco-africaine, le rapporteur pour avis a évoqué la francophonie, le rayonnement diplomatique de la France, l'instabilité de l'Afrique subsaharienne ainsi que l'immigration. A cet égard, **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a estimé qu'une politique de coopération attentive à créer des emplois en Afrique serait susceptible de limiter, à terme, les flux migratoires originaires d'Afrique subsaharienne que la France ne peut plus intégrer.

Abordant ensuite le budget du ministère de la coopération pour 1994, le rapporteur pour avis a justifié la baisse de 3,8 % des crédits par les difficultés du contexte économique actuel. **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a néanmoins souligné la stabilité de la part de l'aide au développement dans le PIB français. Puis le rapporteur pour avis a évoqué la contraction des dons décidés à l'issue du sommet de La Baule, imputable notamment à l'interruption de la coopération avec le Togo, le Zaïre et Haïti. **M. Paul d'Ornano** a, par ailleurs, jugé infondée la participation de la Caisse française de développement à l'allocation de dons, estimant que cette compétence devrait être réservée à l'Etat.

Selon le rapporteur pour avis, la diminution des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées se justifie par le souci d'interrompre les subventions du ministère de la coopération à des opérations de sensibilisation au développement. En revanche, **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a jugé nécessaire de mettre désormais un terme à la diminution continue des crédits de coopération militaire, dont il a souligné l'importance dans le contexte de la démocratisation africaine.

Puis le rapporteur pour avis a motivé la baisse des crédits affectés aux bourses par l'interruption de la coopération avec le Zaïre, le Togo et Haïti, et s'est, par ailleurs, félicité des nouvelles orientations de la politique d'allocation des bourses, attentive désormais à privilégier les secteurs ayant une incidence directe en matière de développement.

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a ensuite commenté l'évolution de la politique française à l'égard des politiques d'ajustement mises en oeuvre par les institutions de Bretton-Woods, notant qu'en subordonnant le maintien de l'aide française au développement à la conclusion, par les Etats partenaires, d'accords d'ajustement structurel avec le FMI, la France manifestait son souci de ne plus être seule à soutenir des économies en crise profonde. Le rapporteur pour avis a également souligné que la France s'engageait, en contrepartie, à veiller à ce que les plans d'ajustement structurel à venir tiennent compte des réalités africaines.

Puis **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a estimé que l'intégration du Cambodge dans le champ d'intervention du FAC (fonds d'aide et de coopération) et de la mission militaire de coopération posait le problème de la définition du "champ" de compétence du ministère de la coopération.

En conclusion, le rapporteur pour avis, rapprochant l'afropessimisme actuel de l'asiapessimisme de mise il y a quelque trois décennies, a estimé regrettable d'alléguer le

marasme durable de l'Afrique subsaharienne pour justifier une diminution de notre effort en faveur d'un continent qui, sans la France, risque de sombrer dans l'oubli. Puis **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a conclu favorablement à l'adoption du budget du ministère de la coopération pour 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, est revenu sur la décision tendant à subordonner le maintien de l'aide française à l'ajustement à la conclusion d'accords d'ajustement structurel avec le FMI, soulignant combien les mesures préconisées par les institutions financières internationales sont, le plus souvent, inadaptées aux réalités africaines. Le président a également insisté, avec le rapporteur pour avis, sur les dangers susceptibles de résulter d'une éventuelle dévaluation du franc CFA, tant pour la présence française en Afrique que pour les pays de la zone franc. A cet égard, **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a relevé les risques sociaux liés à la mise en oeuvre de politiques d'ajustement drastiques.

Puis, **M. André Rouvière** a estimé la baisse sensible des crédits, notamment consacrés aux bourses, infondée et malaisément compatible avec les besoins africains, justifiant ainsi l'opposition du groupe socialiste au budget du ministère de la coopération.

**M. Michel Poniatowski** a alors évoqué le retrait occidental d'Afrique, dont la diminution des crédits du ministère français de la coopération ne constitue qu'une manifestation, notant que certains pays asiatiques pourraient tirer argument de ce retrait pour accroître leur présence en Afrique. Tout en souscrivant à cette analyse, **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a néanmoins rappelé que la France ne peut plus faire face seule aux besoins africains, et **M. Michel d'Aillières** a relevé que les Etats-Unis pourraient aussi succéder aux bailleurs de fonds européens. Puis, **M. Michel d'Aillières** a noté que les dirigeants africains des jeunes générations étaient beaucoup plus favorables à la dévaluation du franc CFA

que leurs prédécesseurs, ce qui pourrait infléchir les politiques économiques africaines à venir.

**MM. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, et Xavier de Villepin, président**, sont ensuite revenus sur les risques d'une éventuelle dévaluation du franc CFA, estimant que les inconvénients susceptibles de résulter d'un renchérissement des importations limiteraient les avantages liés à l'encouragement des exportations.

La commission a alors émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la coopération** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994, **M. André Rouvière indiquant que les commissaires socialistes votaient contre.**

La commission a ensuite examiné les **crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.**

**M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis**, a rappelé tout d'abord les données chiffrées : avec une dotation de 14,667 milliards de francs, ce budget est en diminution de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et en augmentation de 2,9 % par rapport à la loi de finances révisée.

**M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis**, a précisé les principales orientations de la réforme du quai d'Orsay décidée par **M. Alain Juppé** : dynamiser le réseau, mobiliser ses agents autour d'une politique, renforcer la coordination des services, enfin restaurer la mission de souveraineté du ministère des affaires étrangères.

Après avoir déploré les régulations budgétaires dont le quai d'Orsay est trop souvent et trop massivement l'objet, **M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis**, a analysé l'impact budgétaire des opérations de maintien de la paix pour lesquelles la dotation prévue augmentera en 1994 de 47,6 %.

Enfin, le rapporteur pour avis a développé les actions qui seraient en 1994 l'objet d'une attention particulière :

l'enseignement du français à l'étranger, l'assistance et la protection de nos compatriotes installés à l'étranger, la modernisation des conditions de fonctionnement du ministère et les mesures nouvelles concernant notre coopération avec le Maghreb, le Liban et l'Indochine.

Concluant son propos sur l'aspect budgétaire de son rapport, **M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis**, a invité la commission à adopter les crédits du ministère des affaires étrangères.

Dans une seconde partie, **M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis**, s'est attaché à décrire les conséquences de la multiplication des opérations de maintien de la paix ainsi que l'évolution de leur contenu. **M. Bernard Guyomard** a décrit les principaux obstacles qui se levaient devant leur bon déroulement. Obstacles administratifs : le secrétariat de l'ONU ne dispose pas encore des structures adaptées ; obstacles financiers : la baisse des recettes due à des contributeurs défaillants, cumulée à l'accroissement des dépenses, est à l'origine de problèmes très graves ; obstacles politiques enfin, liés d'une part à la difficulté de définir des critères d'intervention précis pour les opérations de maintien de la paix, et d'autre part à la conciliation délicate entre objectifs militaires et objectifs humanitaires, en l'absence de stratégie politique clairement définie.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé entre les commissaires.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur la configuration prochaine de la FORPRONU (forces de protection des Nations Unies), compte tenu du blocage constaté dans les négociations entre les parties au conflit.

**M. Claude Estier** a insisté sur la dérive de la mission initiale de l'ONU, constatée dans les opérations qu'elle avait engagées récemment qui la rendaient partie prenante à des conflits internes. Selon lui, un nouvel élément de blocage risquerait de provenir de l'élargissement envisagé du Conseil de sécurité.

**Mme Monique Ben Guiga** a attiré l'attention de la commission sur l'état des effectifs du ministère des affaires étrangères : dans les ambassades comme dans les consulats, les services doivent fonctionner avec des personnels en nombre insuffisant, qu'il s'agisse d'agents de catégories A, B, ou C. Dans ce contexte, le recours à des contractuels ne constitue pas une solution adaptée.

Avec **M. Xavier de Villepin, président, M. Michel d'Aillières** a fait valoir les risques qu'un élargissement du Conseil de sécurité feraient peser sur son efficacité. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'état des ouvertures d'ambassades nouvelles dans les pays de l'ex-Union soviétique.

**M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis**, a indiqué que la question très réelle des effectifs des agents du ministère des affaires étrangères était développée dans le rapport écrit. Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1994 ne prévoyait pas de crédits spécifiques pour l'ouverture de nouvelles ambassades dans les pays nouvellement indépendants.

**M. Xavier de Villepin, président**, a enfin souhaité qu'un bilan soit dressé des économies générées par les suppressions de consulats.

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste votant contre.**

La commission a enfin examiné **les crédits du ministère des affaires étrangères consacrés aux relations culturelles extérieures.**

**M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a indiqué que la DGRCST (direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques) faisait en ce moment l'objet d'une réflexion sur l'aménagement de ces structures. Cette réforme se donnait notamment pour objectif de permettre une meilleure cohérence, à Paris comme dans les ambassades, de notre action culturelle extérieure.

**M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a insisté sur le fait que cette réforme se faisait dans un contexte budgétaire tendu : les régulations intervenues en cours d'année avaient contraint à l'annulation de nombreux projets de coopération. Enfin, les crédits accordés à la DGRCST pour 1994, s'ils augmentaient de 2,4 % par rapport à la loi de finances révisée pour 1993, étaient en retrait de 6,6 % par rapport à la loi de finances initiale.

Le rapporteur pour avis a décrit les priorités d'action que le ministère des affaires étrangères avait décidées pour 1994 : l'enseignement français à l'étranger tout d'abord : la dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger augmentait de 28,2 millions de francs dont 19,2 millions de francs consacrés aux bourses. Les crédits d'investissement faisaient également l'objet d'une augmentation substantielle. La francophonie bénéficiait d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs, et notre action audiovisuelle extérieure bénéficiait également d'un soutien financier accru.

S'agissant des crédits d'investissement (hors Agence pour l'enseignement français à l'étranger), la part des instituts et centres culturels était en nette diminution. En revanche, les crédits destinés aux Alliances françaises (subventions d'investissement) doubleraient par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

Après s'être félicité du maintien, par le nouveau Gouvernement, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a décrit les aménagements qui seraient apportés à son fonctionnement : moindre rigidité dans le contenu des conventions passées par l'Agence avec les établissements, assouplissement des conditions de recrutement d'enseignants par les écoles.

**M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a souhaité que les progrès de productivité réalisés par l'Agence, lui profitent pleinement : il a déploré que les économies

qu'elle réalisait soient partiellement reversées au budget général.

Après s'être félicité de l'augmentation des crédits réservés aux bourses, **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a fait remarquer qu'elles ne couvraient guère plus de 20 % des coûts de scolarité. Un objectif à moyen terme pourrait consister à atteindre le seuil de 50 % qui permettrait de résoudre une des graves difficultés ressenties par nos compatriotes à l'étranger.

Abordant la question des centres et instituts culturels, **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a fait observer que si la coopération accrue entre centres et alliances relevait d'une saine logique, il fallait l'appliquer avec grande prudence : le transfert, ici ou là, de certaines activités d'un centre culturel vers une alliance française posait parfois de nombreux problèmes. **M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a souhaité qu'une réflexion soit engagée par les ministères concernés -affaires étrangères et éducation nationale-, sur la situation des personnels des centres et instituts culturels.

Enfin, le rapporteur pour avis a proposé qu'une politique nouvelle soit définie par notre pays concernant les satellites audiovisuels. La concurrence -allemande, américaine-, supportée par des satellites performants -Astra, Entelsat-, conduisait en effet à marginaliser les images françaises ou francophones.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, a insisté sur l'importance de notre présence audiovisuelle : celle-ci était ainsi quasi inexistante dans de nombreux pays d'Amérique latine.

**M. André Rouvière** s'est interrogé sur les crédits qui seraient consentis pour le lycée franco-turc de Galatasaray. Avec **M. Michel d'Aillières, M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a rappelé l'accroissement constant des droits de scolarité que devaient supporter les parents d'élèves français résidant à l'étranger.

**M. Jacques Habert** a abondé dans le sens du rapporteur pour avis en relevant que, pour la première fois, certaines familles se trouvaient dans l'impossibilité matérielle de scolariser leurs enfants à l'étranger. Il a estimé par ailleurs que le projet de TF 1 de constituer une chaîne d'information en continu devait être soutenu.

Enfin, **MM. Hubert Durand-Chastel et Jacques Habert** ont attiré l'attention des commissaires sur le rôle essentiel que jouaient les professeurs étrangers de français dans la promotion de l'enseignement de notre langue. L'action de la fédération internationale des professeurs de français (FIPF), au sein de laquelle ils s'étaient regroupés, devait être activement soutenue.

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste votant contre.**

**Jeudi 25 novembre 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a entendu **M. Michel Roussin, ministre de la coopération.**

**M. Michel Roussin** a tout d'abord évoqué la décision tendant à subordonner le maintien de l'aide française au développement à l'ouverture de négociations, par les Etats africains, avec les institutions de Bretton-Woods. Selon le ministre de la coopération, cette nouvelle conditionnalité de l'aide s'explique par la nécessité, à un moment où les partenaires africains concernés, qui appartiennent pour la plupart à la catégorie des pays à revenus intermédiaires, sont confrontés à une crise économique particulièrement grave, de s'intégrer à nouveau dans la communauté financière internationale, sous peine de priver d'efficacité l'aide française au développement africain. Selon le ministre de la coopération, la France ne saurait plus faire face seule aux besoins de l'Afrique subsaharienne, qui sont hors de portée de toute aide bilatérale. Néanmoins, **M. Michel**

**Roussin** a précisé que l'attitude française à l'égard de ce continent ne saurait être alignée, ni sur celle des institutions de Bretton-Woods, ni sur les positions américaines.

Puis, le ministre de la coopération a souligné les efforts mis en oeuvre par son département à l'égard des entreprises françaises implantées en Afrique, soulignant l'importance, pour les investisseurs étrangers, de la sécurité juridique et de la rigueur financière dans les pays d'accueil. Il a, à cet égard, évoqué le programme de redressement, selon lui particulièrement courageux, actuellement en cours d'élaboration au Sénégal, notant que la France avait le devoir de tenir un langage de vérité à ses partenaires africains.

A la suite de l'exposé du ministre de la coopération, **M. Xavier de Villepin, président**, est revenu sur les difficultés rencontrées par les entreprises françaises en Afrique subsaharienne et, de manière générale, par les communautés françaises expatriées, relevant le caractère, selon lui crucial, de l'avenir du franc CFA. Il a rappelé la gravité des difficultés économiques et sociales dues à des politiques d'ajustement mal adaptées aux réalités locales.

Puis **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a, à la demande de **MM. Jacques Golliet** et **Marc Lauriol**, évoqué le recul des productions vivrières en Afrique subsaharienne, notant l'effort particulier dont fait l'objet l'agriculture au sein de la coopération française. **M. Jacques Golliet** s'étant interrogé sur la possibilité de limiter l'exode rural en Afrique subsaharienne, **M. Guy Penne** a estimé que l'ampleur du phénomène d'urbanisation, selon lui inéluctable, justifiait un effort particulier de la part de la France.

Interrogé par **M. Marc Lauriol** sur le processus d'annulation et de rééchelonnement de la dette africaine, **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a souligné l'importance des efforts pris en charge par la France au sein du Club de Paris. A l'inquiétude exprimée par **M. Marc Lauriol** sur l'avenir de la francophonie en Afrique

subsaharienne, le ministre de la coopération a relevé les signes encourageants apparus lors du dernier sommet francophone de l'île Maurice citant en exemple l'évolution de Madagascar. Après que **M. Marc Lauriol** eut souligné la nécessité de garantir la sécurité des investissements étrangers en Afrique, **M. Michel Roussin** a estimé que la reprise de relations entre nos partenaires africains et les institutions financières internationales ne priverait pas la France de la place privilégiée qu'elle occupe en Afrique.

Puis **M. Paul d'Ornano** a évoqué la nouvelle génération de dirigeants africains, selon lui plus proches de l'école anglosaxonne et des institutions de Bretton-Woods et, par conséquent, moins réticents à une dévaluation du franc CFA. A cet égard, **M. Guy Penne** a souligné les difficultés aiguës susceptibles de résulter des politiques de rigueur mises en oeuvre actuellement dans certains pays africains, et, notamment, au Sénégal.

**M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a alors, à la demande de **M. André Jarrot**, évoqué les orientations de la politique française de coopération en matière de santé, et a souligné les difficultés liées à l'explosion démographique de l'Afrique subsaharienne.

Interrogé par **M. Guy Penne** sur la poursuite des négociations de Lomé, le ministre de la coopération a souligné la priorité dont doit faire l'objet l'Afrique subsaharienne parmi les partenaires de l'aide au développement mise en oeuvre par l'Union européenne.

Puis, **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a, à la demande de **M. Xavier de Villepin, président**, évoqué l'évolution de la situation en Côte d'Ivoire, à Djibouti et au Cameroun. Il a notamment subordonné le déblocage de l'aide française à Djibouti à la conclusion d'un plan d'ajustement structurel.

**M. Paul d'Ornano** ayant fait état de l'inquiétude de la communauté française établie en Haïti, le ministre de la coopération a souligné la poursuite de l'aide humanitaire française.

A la demande de **M. Hubert Durand-Chastel**, **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a précisé l'intervention récente du ministère de la coopération au Cambodge, à travers le FAC (fonds d'aide et de coopération) et la mission militaire de coopération. Il n'a, par ailleurs, pas exclu l'extension à venir de ces interventions au Vietnam qui, purement ponctuelles, ne remettrait pas en cause, selon lui, les attributions du ministère de la coopération.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 23 novembre 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Charles Descours sur le projet de loi de finances pour 1994** (Affaires sociales, santé et ville : problèmes généraux et équilibre financier de la sécurité sociale).

A titre liminaire, **M. Charles Descours** a estimé que l'examen du premier budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville depuis la constitution du Gouvernement Balladur devait être l'occasion, pour la commission, de mesurer la cohérence de l'action menée par celui-ci en matière sociale au regard des objectifs définis en avril dernier dans le cadre de la déclaration de politique générale. Le Premier ministre avait alors fixé quatre orientations précises :

1°) afin de sauvegarder nos régimes sociaux, il s'engageait à faire procéder à une évaluation exacte de l'ampleur des déficits sociaux et à étudier la création d'un fonds destiné à solder les comptes de la gestion précédente ;

2°) il annonçait l'élaboration d'une loi quinquennale en concertation avec les partenaires sociaux afin de parvenir à un équilibre durable des régimes de maladie, de vieillesse et d'assurance chômage ;

3°) il précisait qu'une réforme du financement des cotisations familiales serait proposée, basée sur le transfert progressif de cette charge sur le budget de l'Etat et assortie d'une loi-cadre destinée à garantir le maintien des moyens de financement de la politique de la famille ;

4°) enfin, il indiquait qu'une solution aux situations nouvelles de précarité serait recherchée, notamment pour les personnes âgées dépendantes.

Sur le premier point, il a rappelé que le rapport Raynaud a confirmé la dégradation sans précédent des comptes sociaux avec un besoin de financement cumulé du régime général de la sécurité sociale fin 1993, voisin de 100 milliards et proche du double en 1994, à législation constante. Celui-ci a également appelé l'attention sur l'évolution préoccupante des régimes des non salariés non agricoles -Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA), Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce(ORGANIC), Caisse nationale d'assurance maladie (CANAM) qui, depuis 1992, connaissent un retournement de tendance avec, sur la période 93-94, l'apparition de déficits.

S'agissant des autres objectifs, il a souligné que la réforme des retraites et la budgétisation des cotisations d'allocations familiales ont été engagées en moins de six mois, le Gouvernement s'étant engagé à présenter les autres projets en 1994, au cours de la prochaine session parlementaire.

Puis, il a indiqué que son avis budgétaire s'articulera autour de trois observations principales :

- le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville enregistre une progression non négligeable de ses moyens même si les besoins à satisfaire restent considérables ;

- le rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux et, en particulier, ceux du régime général n'est pas assuré pour 1994 ;

- l'examen des prochains projets de loi doit être l'occasion d'une réflexion de fond sur l'avenir de la protection sociale dans notre pays.

Il a précisé que le montant des crédits du ministère pour 1994 progresseront de 13,1 %, passant de 50,6 milliards à 58,1 milliards (crédits de la ville inclus). Toutefois, si on tient compte des changements de structures, cette progression n'est que de 10 % par rapport à la loi de

finances initiale pour 1993 et de 4,3 % par rapport au collectif budgétaire de juin dernier.

Par ailleurs, il a indiqué que l'essentiel de cette progression provient d'ajustements relatifs au revenu minimum d'insertion, à l'allocation aux adultes handicapés et aux subventions aux régimes de sécurité sociale, ces trois postes représentant à eux seuls les deux tiers du budget du ministère.

Il a estimé que deux caractéristiques essentielles de ce budget devaient donc être relevées : le coût croissant des transferts de solidarité et la réduction paradoxale de la dotation des centres d'hébergement et de réadaptation sociale.

Ainsi, les crédits du revenu minimum d'insertion (RMI) feront l'objet d'une importante progression, de 2,87 milliards, soit 22 % de plus par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Depuis 1989, le volume des crédits du RMI a été multiplié par 3, passant de 5,8 milliards à 16,5 milliards en 1994. Mme Veil a rappelé, lors de son audition, que le nombre de bénéficiaires a augmenté de près de 20 % en un an, soit au total 725.0000 personnes.

Cette augmentation quantitative fait que le taux de contrats d'insertion signés reste voisin de 45 % malgré une progression de 27 % en un an de leur nombre. De plus, dans seulement 35 % des cas, ces contrats concernent l'accès à un emploi ou à une activité d'insertion professionnelle.

Il s'est interrogé alors sur la réalité des sorties du RMI. Les statistiques de la Délégation interministérielle disponibles en 1993 portant sur les Rmistres entrés avant le 1er septembre 1990 font état d'un taux de sorties de 57 %. Ce chiffre montre, d'une part, qu'il existe un "noyau dur" d'allocataires durablement installés dans ce système et, d'autre part, n'implique pas que les intéressés soient sortis des dispositifs d'assistance, puisqu'une part importante des radiations est liée à l'attribution d'autres presta-

tions comme l'allocation pour adulte handicapé (AAH) ou l'allocation de parent isolé (API).

Il a également appelé l'attention sur l'augmentation du nombre d'allocataires qui laisse prévoir une nouvelle augmentation des dépenses départementales d'insertion. En 1992, les crédits départementaux consacrés au RMI s'élevaient à 1,98 milliard en métropole et 370 millions dans les DOM. Entre 1989 et 1992, 6,75 milliards de francs ont ainsi été dépensés par les départements. Un tel constat permet de répondre aux critiques adressées à l'action de ces derniers.

Les crédits consacrés à l'AAH passeront, quant à eux, de 16,8 milliards en 1993 à 18,1 milliards en 1994, soit une progression de 7,7 % après 700 millions de crédits supplémentaires dans le cadre du collectif.

Enfin, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a évoqué les subventions aux régimes sociaux qui s'élèveront en 1994 à 2,7 milliards, parmi lesquelles figure essentiellement celle versée au régime minier. Ce régime disposera d'une rallonge de 312 millions de francs après celle de 200 millions prévue par le dernier collectif budgétaire. Le régime minier connaît en effet une évolution démographique très défavorable avec plus de dix pensionnés par cotisant, le financement professionnel n'assurant plus que 10 % du total des recettes de ce régime. Il a estimé que ceci posait le problème plus général de l'avenir des régimes spéciaux dont les prestations sont en général très favorables (retraite à 50 ans, prise en compte du dernier salaire comme référence...), dès lors qu'on demande aux salariés du régime général des sacrifices sur leurs retraites.

Contrastant avec ces augmentations, il a souligné la diminution surprenante des crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Plusieurs facteurs plaident, selon lui, pour un réajustement :

1) les charges de personnel ont crû fortement à la suite de l'application des accords Durieux qui ont entraîné un

besoin de financement de l'ordre de 300 millions de francs ;

2) compte tenu de la dégradation de la situation économique, les besoins augmentent comme le montre la vague de froid actuelle et comme le souligne la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) ;

3) la participation des personnes accueillies en centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) à leurs frais d'hébergement, estimée à 70 millions de francs, paraît surévaluée car seulement 20 % d'entre elles sont allocataires du RMI.

Au-delà du strict cadre budgétaire, il a estimé indispensable de revenir sur la question du rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux.

Il a estimé que, pour 1993, le problème du déficit de la sécurité sociale semblait réglé. Jusqu'à présent, les découverts étaient financés "au coup par coup" grâce aux avances du Trésor et aux emprunts faits auprès de la Caisse des dépôts et consignations, mesures dont le coût financier était important. Or, pour la première fois, la loi du 23 juillet 1993 a prévu que le fonds de solidarité vieillesse, alimenté par l'augmentation de 1,3 point de la contribution sociale généralisée (CSG) et par les droits sur les alcools et les boissons non alcoolisés (qui selon la loi de finances, rapportera 15,9 milliards de francs en 1994), prendra en charge le remboursement de la dette cumulée par le régime général, arrêtée au 31 décembre 1993. L'article 55 du projet de loi de finances a précisé que l'Etat pourrait emprunter 110 milliards pour les confier au fonds, lesquels seront remboursés sur 15 ans, à hauteur de 6,787 milliards jusqu'en 1995 et de 12,549 milliards après cette date. Le régime général continuera par ailleurs à bénéficier de la possibilité de prêts de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 11,7 milliards.

Mais pour 1994, malgré la prise en charge par ce fonds de solidarité vieillesse de près de 67 milliards de francs de

dépenses de la branche vieillesse et du plan d'économies en assurance maladie de l'ordre de 28 milliards, on constate une dégradation des encaissements de cotisations qui ne progressent plus que de 1,7 % en 1993 contre 3,5 % en 1992 et, une quasi stagnation de l'assiette des cotisations du secteur privé (+ 0,3 %) en 1994 liée au chômage et à la faible revalorisation des salaires.

Même s'il reste difficile d'être très précis avant la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui aura lieu le 14 décembre prochain, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a considéré qu'un déficit de 40 à 45 milliards de francs n'est pas invraisemblable compte tenu notamment du retard dans la mise en oeuvre de la convention médicale et des difficultés du freinage des dépenses d'assurance maladie.

Puis, il a appelé l'attention sur la branche famille dont le volume des dépenses progresse depuis cette année plus vite que celui des recettes. Ainsi, en 1993, les recettes enregistrent une hausse de seulement 2 % contre 4,8 % pour les dépenses. En 1994, la croissance respective des recettes et des dépenses serait respectivement de 2,7 % et 3,3 %. Il s'agit véritablement d'un renversement de tendance et ceci malgré la baisse vertigineuse du nombre de naissances. En deux ans, la France a, en effet, enregistré 60.000 naissances en moins, passant de 759.056 en 1991 à, sans doute, 700.000 naissances en 1993, c'est-à-dire un taux de fécondité par femme de 1,6 !

Par ailleurs, il a souligné la difficulté rencontrée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) dans la récupération des sommes dues par l'Etat au titre de la compensation de l'allègement des cotisations d'allocations familiales. Les 4,5 milliards prévus par le collectif n'ont pas encore été liquidés, le ministère du budget attendant des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) l'évaluation exacte du coût de cette mesure alors qu'elles n'ont pas toujours été en mesure de vérifier concrètement toutes les déclarations d'employeurs. L'Etat pourrait pourtant

procéder par des avances (de type "12èmes provisionnels") et ajuster le solde en fin d'année en fonction des résultats définitifs.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a noté également qu'aucun crédit de compensation n'est encore fixé dans la loi de finances pour 1994.

Enfin, dans la dernière partie de son exposé, il est revenu sur le programme de réformes annoncé par le Gouvernement et qui doit connaître en 1994 des avancées décisives.

S'agissant de la réforme des retraites, il a estimé que la branche vieillesse du régime général continuera à enregistrer un déficit cumulé important en 1994, de l'ordre de 45 à 50 milliards de francs selon la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Or, un nouveau transfert vers le fonds de solidarité vieillesse est difficilement envisageable, car la loi, à l'initiative du Sénat, a précisé que la prise en charge du déficit de 1993 était assurée à titre exceptionnel (celle-ci aura, d'ailleurs, un coût très élevé puisque pour 110 milliards empruntés, le fonds devra rembourser 189 milliards sur 15 ans). De plus, les mesures récentes tendent déjà à réduire le montant des pensions. Il a estimé qu'un relèvement des cotisations de retraite n'est donc pas totalement à exclure.

Il a également rappelé que les régimes complémentaires enregistrent à leur tour de graves difficultés. Pour la première fois de son existence, l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC) sera en déficit cette année à hauteur de 3 milliards de francs. Par ailleurs, ces régimes complémentaires s'estiment dans l'impossibilité d'assurer le service des retraites à taux plein à 60 ans si l'Etat ne renfloue pas l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF), dont le besoin de financement pour 1993 s'élève à environ 9 milliards (en admettant qui plus est, le remboursement, avant le 31 décembre, de l'intégralité de la dette de l'Union natio-

nale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) à l'ASF.

Il a estimé, enfin, que la question de la mise en place des fonds de pension restait posée. Le Conseil national du patronat français (CNPF) a fait des propositions de compromis entre la position des banques, des compagnies d'assurances et des grandes entreprises, notamment sur le problème très discuté de la gestion interne ou externe des sommes. Toutefois, il est clair que le développement de ces fonds ne pourra pas s'effectuer tant que le champ d'intervention des régimes complémentaires n'aura pas été redélimité.

S'agissant de la loi-cadre sur la famille, il a indiqué qu'il faudrait porter une attention toute particulière à la compensation financière dans le cadre du processus de budgétisation des cotisations d'allocations familiales et au redéploiement indispensable des prestations en direction du logement familial et des problèmes de l'adolescence.

En ce qui concerne la dépendance, le rapporteur pour avis a rappelé que le choix de Mme Veil se portait de préférence sur une prestation en nature conformément à la proposition de loi sénatoriale. Mais il souhaite que ce texte redéfinisse également les conditions de versement de l'allocation compensatrice dont le coût pour les départements a progressé de 34 % entre 1989 et 1992 et s'élève à 8 milliards de francs.

Même si le Gouvernement a renoncé au projet de loi quinquennale relative à la protection sociale, il a considéré que le problème du financement à moyen et long terme de la protection sociale restait posé et qu'il serait nécessaire d'établir une bonne fois pour toutes des règles précises pour la clarté et la consolidation des comptes sociaux ainsi que d'approfondir la réflexion sur les mécanismes de compensation.

Par ailleurs, il a commenté l'annonce faite par le Premier ministre d'une baisse des cotisations patronales d'assurance maladie, étape par étape. Cette initiative sou-

lève en effet de nombreuses interrogations : comment ces allègements seront-ils compensés ? La budgétisation ainsi engagée remet-elle en cause le paritarisme au sein des conseils d'administration des caisses concernés ? Comment l'Etat financera-t-il ces nouvelles charges (taxe sur la valeur ajoutée, contribution sociale généralisée, emprunts) ? Il a estimé que la France amorçait une réforme en profondeur du financement de sa protection sociale, encore trop axé sur les seuls revenus du travail. Il a alors proposé à ses collègues de réactiver le groupe d'études sur les structures et le financement de la sécurité sociale constitué en 1987 et transformé en 1991 en groupe d'études sur la sécurité sociale, afin d'approfondir la réflexion de la commission sur ces sujets.

En conclusion, il a proposé d'émettre un avis favorable lors de l'examen du budget du ministère des affaires sociales devant le Sénat, le 3 décembre prochain compte tenu du courage et de la détermination avec lesquels le Gouvernement s'est attaqué aux problèmes aigus de la protection sociale.

Puis, un large débat s'est ouvert.

**M. Pierre Louvot** a estimé que les données présentées montraient que les évolutions antérieures n'étaient pas encore maîtrisées et que beaucoup de réformes restaient à entreprendre. Revenant sur le RMI, il a souhaité une mise à plat des différents minima sociaux et la mise en oeuvre d'une politique coordonnée et globale de lutte contre la pauvreté, y compris de façon préventive. Il a souhaité qu'au sein de la commission et du groupe d'études Quart monde, une écoute plus grande soit réservée aux associations caritatives.

**Mme Hélène Missoffe** s'est interrogée sur l'avenir de certains régimes spéciaux quasiment en extinction et a demandé au rapporteur pour avis si les agents administratifs du régime des mines bénéficieraient également des mêmes avantages que les mineurs de fond. Sur le RMI, elle a souhaité une adaptation des conditions de son verse-

ment selon les départements qui devraient avoir davantage de maîtrise sur ce dispositif. Elle a enfin demandé des précisions sur la budgétisation des cotisations d'assurance maladie annoncée par le Premier ministre.

**M. Jean Madelain** a souligné l'intérêt d'une procédure de "12èmes provisionnels" pour que l'Etat verse de façon régulière les sommes inscrites dans la loi de finances et a émis des réserves sur la budgétisation des cotisations d'assurance maladie annoncée par le premier ministre.

**M. Charles Metzinger** a souligné les déclarations contradictoires de l'actuel Gouvernement en particulier sur la réforme de l'organisation hospitalière et a mis l'accent sur les risques d'augmentation des cotisations de vieillesse, ainsi que sur les problèmes financiers des régimes complémentaires. Il a souhaité par ailleurs que dans les régimes spéciaux comme dans le régime minier soient distinguées les charges d'exploitation et les charges de fonctionnement.

**M. Claude Huriet** s'est interrogé sur l'importance des facteurs structurels dans le déséquilibre des comptes sociaux par rapport à des facteurs comme le chômage et sur le taux de consommation des crédits consacrés par les départements au RMI.

**M. Franck Sérusclat** a demandé si un développement de la protection complémentaire basée sur des assurances privées n'était pas engagé pour pallier la situation des régimes obligatoires.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé nécessaire d'approfondir la question de la compensation inter-régimes et des perspectives ouvertes par la budgétisation des cotisations maladie qui appelle un véritable débat parlementaire annuel, en soulignant l'absence de réactions à l'annonce de cette mesure au Sénat à l'occasion du débat budgétaire. Il a voulu justifier ainsi l'opportunité de permettre à la commission d'intervenir dans la discussion de la loi de finances. Il a donné son plein accord à la proposition du rapporteur pour avis tendant à faire fonc-

tionner le groupe d'études sur la sécurité sociale pendant l'intersession afin d'élaborer des propositions sur les réformes du financement de notre protection sociale.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- la juxtaposition des prestations d'assistance apparaît dommageable et une harmonisation est souhaitable,

- le Premier ministre n'a pas précisé quelles seraient les rémunérations visées par la budgétisation des cotisations d'assurance maladie. **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué, à cet égard, que cette mesure faisait suite à un rapport présenté par M. Malinvaud sur la base de travaux d'organismes internationaux révélant que le seuil de 20 % de cotisations patronales avait un effet de cliquet sur les embauches,

- le développement des mécanismes d'assurances privées semble inéluctable,

- l'Etat n'est pas un "mauvais payeur" en matière de cotisations sociales pour ses fonctionnaires mais soumet ses versements à des vérifications qui retardent leur mise en oeuvre,

- le régime minier couvre également les agents administratifs chargés de la gestion de celui-ci,

- le groupe d'études devra réfléchir sur la budgétisation des cotisations maladie,

- s'il existe certes des problèmes de communication gouvernementale c'est notamment parce que le Gouvernement prend des décisions,

- il faut un véritable débat sur l'avenir des régimes spéciaux.

Puis la majorité de la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen de l'avis de M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, sur les cré-

**dits de la santé et de la politique hospitalière** proposés par le projet de loi de finances pour 1994.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits de la santé, qui s'élèvent pour 1994 à 2,8 milliards de francs et sont en progression de 5 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 1993, ont été relativement épargnés par l'effort de maîtrise de la dépense publique engagé par le Gouvernement sans toutefois démentir l'effort de réorientation de cette dépense vers les missions essentielles de l'Etat que traduit le projet de loi de finances pour 1994.

Dans la première partie de son intervention, il a formulé trois observations concernant la continuité de la politique budgétaire du Gouvernement depuis son entrée en fonction, la programmation des priorités en matière de santé publique pour les trois ans à venir et la réaffirmation des missions traditionnelles du ministère de la santé que révèle l'examen de ses crédits pour l'année 1994.

Il a d'abord indiqué que les crédits de certains chapitres budgétaires qui ont fait l'objet d'importantes annulations au mois de mai 1993 enregistrent à nouveau des augmentations très sensibles pour l'année 1994, citant à cet égard l'exemple des crédits alloués au chapitre 34-11 (protection et prévention sanitaires) et celui des crédits devant alimenter la subvention versée par l'Etat à l'Ecole nationale de la santé publique de Rennes.

Il s'est félicité d'une telle évolution, en émettant toutefois le voeu que de tels mouvements de "yoyo budgétaire" ne se reproduisent pas à l'avenir.

Il a ensuite évoqué six priorités annoncées par le ministère de la santé et dont l'évolution souhaitable des crédits a fait l'objet d'une programmation pluriannuelle, à savoir le renforcement du dispositif de veille sanitaire, la lutte contre le Sida et contre la toxicomanie, le renforcement de l'administration sanitaire, la lutte contre l'alcoolisme et le soutien apporté aux investissements hospitaliers. Il a observé que les crédits destinés au financement

de ces deux dernières priorités faisaient respectivement l'objet, pour 1994, d'une simple reconduction et d'une réduction significative.

Analysant la réaffirmation des missions traditionnelles du ministère de la santé, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a examiné plus particulièrement la progression des crédits prévus au titre de la veille sanitaire et des politiques de lutte contre le Sida et contre la toxicomanie.

Il a indiqué que la création d'un chapitre 47-12 nouveau, intitulé "Programmes et dispositifs de veille sanitaire", qui est doté de 112 millions de francs, s'accompagne de la progression des crédits affectés à ses différentes composantes. Celle-ci revêt parfois un caractère exceptionnel ; ainsi, les crédits destinés au Réseau national de la santé publique sont multipliés par deux entre 1993 et 1994. Cependant, les crédits alloués à certains des articles de ce chapitre ont été négligés ; les sommes destinées au financement de la politique de lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, par exemple, régressent de plus de 9 %.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a évoqué l'action courageuse menée par le Gouvernement, qui a souhaité dès son entrée en fonction apporter une réponse rapide à la situation d'urgence sanitaire que connaît notre pays en matière de Sida et de toxicomanie.

Il a rappelé que le nombre de malades du Sida en France depuis le début de l'épidémie s'élève à 30.000 environ et que 150.000 à 300.000 personnes sont à l'heure actuelle concernées par un problème de toxicomanie.

Il a indiqué que l'objectif principal du plan gouvernemental de lutte contre le Sida est l'amélioration de la prise en charge des malades. Les crédits alloués à cette politique représentent 267 millions de francs et 10,5 % du budget du ministère ; ils progressent de 25 % par rapport aux crédits ouverts au même titre par la loi de finances initiale pour 1993.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a observé que des arrêtés d'annulation ont réduit de manière significative les crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie au cours de l'année 1993. En termes de moyens réellement disponibles pour l'administration, cette politique bénéficiera donc, en 1994, de 55 millions supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit 721 millions de francs.

Dans la deuxième partie de son intervention, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a présenté deux volets essentiels de la politique de santé du Gouvernement, à savoir la politique de maîtrise des dépenses de santé et la politique hospitalière.

Il a d'abord examiné trois composantes de la politique de maîtrise des dépenses de santé : le plan de redressement de l'assurance maladie, la politique de maîtrise concertée des dépenses et la nouvelle convention médicale.

Il a rappelé, qu'au printemps dernier, la commission Raynaud avait constaté l'extrême dégradation de la situation financière de la sécurité sociale, estimant à 100 milliards de francs le montant du déficit cumulé du régime général et à 200 milliards de francs son niveau probable à la fin de l'année 1994. Ce constat a appelé des mesures d'urgence qui ont été annoncées le 29 juin 1993.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a examiné l'ensemble des mesures prévues par le plan de redressement de l'assurance maladie, se félicitant, d'une part, qu'elles ne remettent pas en cause des principes essentiels qui régissent l'accès aux soins (égalité, libre choix du médecin par le malade, liberté de prescription) et, d'autre part, qu'elles imposent aux assurés sociaux et aux médecins un effort de même ampleur.

Il a indiqué que la politique de maîtrise concertée de l'évolution de la dépense de santé qui est conduite en collaboration avec les représentants des infirmières, des directeurs de laboratoires d'analyses médicales et des établissements privés de santé a permis de dégager des économies à hauteur de 1 milliard de francs en 1992.

Il a évoqué les dispositions de la nouvelle convention médicale conclue le 21 octobre 1993, indiquant toutefois que la commission aura l'occasion d'analyser son contenu de manière plus détaillée à l'occasion de l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 14 rectifié (1993-1994) relatif à la santé publique et à la protection sociale, des amendements présentés par le Gouvernement devant probablement proposer des bases législatives utiles à certaines dispositions de la convention.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a enfin évoqué l'aggravation des contraintes auxquelles est soumis l'hôpital public. Il a d'abord rappelé les difficultés rencontrées par les établissements de santé à recruter des praticiens hospitaliers en nombre suffisant et dans des délais raisonnables. Il est convenu du fait que diverses mesures ont été prises au cours de l'année 1993 afin d'améliorer le statut de ces personnels mais a conclu à leur caractère insuffisant. Il a estimé que l'évolution des ressources des établissements publics de santé, déterminée par le taux directeur d'évolution des dépenses hospitalières qui est fixé à 3,35 % pour l'année 1994, réduira probablement à néant les marges de manoeuvre dont disposaient encore certains établissements et rendra très délicate la situation d'autres établissements pour lesquels la dotation globale pour 1994 ne suffira pas à assurer la reconduction du budget de 1993.

Il a toutefois observé que la tâche du Gouvernement n'est pas rendue aisée par le fait que certaines mesures décidées par le précédent Gouvernement telles que la revalorisation des gardes et astreintes n'ont pas été assorties de décisions garantissant un financement suffisant.

Il a indiqué que la contrainte financière à laquelle seront soumis les établissements en 1994 constituera certainement un puissant stimulant aux restructurations hospitalières et à l'indispensable adaptation quantitative et qualitative de notre appareil sanitaire aux besoins de la population.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la santé et de la politique.

Dans le débat qui a suivi, **M. Jean Chérioux** a souhaité que le Gouvernement annonce prochainement les orientations de sa politique de restructuration hospitalière, en particulier en ce qui concerne les hôpitaux psychiatriques. Il a interrogé le rapporteur pour avis sur le montant des crédits alloués à l'Agence française de lutte contre le Sida et a évoqué le contenu scabreux de certaines brochures diffusées auprès du public dans le cadre de la politique de prévention du Sida.

Il s'est félicité de l'évolution de la pensée du ministre délégué à la santé qui semble désormais favorable à l'institution d'une proposition systématique de dépistage du Sida.

**M. Louis Souvet** a approuvé l'analyse de l'origine des difficultés rencontrées par les hôpitaux pour recruter des praticiens hospitaliers qui a été présentée par le rapporteur pour avis. Il a observé que la masse des crédits alloués à la lutte contre le Sida et la toxicomanie représente une part très importante du budget de la santé. Il a enfin interrogé le rapporteur pour avis sur le coût de la recherche sur le Sida.

**M. Claude Huriet** a regretté l'évolution défavorable des crédits destinés au financement des écoles d'infirmières. Il a interrogé le rapporteur pour avis sur la répartition des crédits destinés à l'Agence du médicament et sur l'état d'avancement des expériences de tarification à la pathologie dans les établissements de santé. Il a souligné la nécessité d'interroger le ministre sur l'état du fractionnement des produits sanguins.

**M. Franck Sérusclat** a observé qu'eu égard à l'importance des mesures de régulation budgétaire intervenues en cours d'année, il est difficile d'apprécier l'évolution des crédits affectés à certains chapitres budgétaires. Il a fait siennes les interrogations de **M. Claude Huriet** concer-

nant l'Agence du médicament et s'est félicité de l'emploi par M. Jean Chérioux des termes "systématiquement proposé" à propos du dépistage du Sida.

**M. François Delga** s'est réjoui de l'importante progression des crédits destinés à la lutte contre le Sida et la toxicomanie, regrettant à cet égard que beaucoup de belles paroles aient été prononcées dans le passé sans être suivies d'effet. Il a souhaité que la politique hospitalière favorise la complémentarité des structures de soins publiques et privées.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a regretté que les objectifs de la lutte contre le Sida et la toxicomanie occultent désormais ceux de la prévention du tabagisme.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a ensuite répondu aux intervenants.

Il a confirmé les propos de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, indiquant à cet égard que les crédits de la lutte contre le tabagisme ne font pas l'objet d'une réévaluation pour 1994.

Il a indiqué à **M. Jean Chérioux** qu'à la suite de la réforme de la nomenclature budgétaire, le montant de la subvention destinée à l'Agence française de lutte contre le Sida n'est plus individualisé au sein des crédits de la santé ; il a cependant précisé que les crédits ouverts au titre de cette institution par la loi de finances pour 1993 s'élevaient à 151 millions de francs.

Il a remercié **M. Louis Souvet** pour ses remarques sur le recrutement des praticiens hospitaliers, estimant à cet égard que de tels propos, qui ne semblent pas susciter l'intérêt du ministère, méritent cependant d'être renouvelés à chaque occasion.

Il a précisé que le coût de la recherche sur le Sida en France représente 500 millions de francs mais que ces crédits ne relèvent pas du budget des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Il a approuvé les propos de **M. Claude Huriet** concernant les moyens des écoles d'infirmières et a indiqué que les crédits ouverts au titre du chapitre 36-61 destinés à l'Agence du médicament s'élèvent pour 1994 à la somme de 22,9 millions de francs ; il a rappelé que des expérimentations en matière de tarification hospitalière vont être menées dans la région Languedoc-Roussillon.

Il a fait siens les vœux de **M. François Delga** en faveur d'une plus grande complémentarité entre les établissements de santé publics et privés, regrettant toutefois que cette idée soit difficile à mettre en pratique sur le terrain.

**M. Pierre Louvot** a fait part aux membres de la commission de l'émoi suscité au sein des professions médicales par le vote d'un amendement instituant le dépistage obligatoire du Sida chez les personnes atteintes par la tuberculose.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a rappelé que la lutte contre le Sida doit être menée sur tous les fronts, et a indiqué que la commission débattrait à nouveau de cette question à l'occasion de l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 14 rectifié (1993-1994) relatif à la santé publique et à la protection sociale.

Puis la commission a adopté la proposition de son rapporteur pour avis visant à émettre un **avis favorable** à l'adoption des crédits.

La commission a alors procédé à l'**audition de M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés** sur les crédits des services généraux du Premier ministre pour 1994 (rapatriés).

Le ministre a indiqué que les crédits affectés pour 1994 à son département ministériel s'élevaient à 4,97 milliards de francs, enregistrant ainsi une augmentation de 1,2 % par rapport à 1993, d'un dixième de point supérieure à celle de l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat.

Présentant les différents axes de la politique développée par son département ministériel, le ministre a rappelé l'effort d'indemnisation important consenti par l'Etat, qui, résultant de la loi votée en 1987, a conduit à l'émission de 413.920 certificats d'indemnisation jusqu'en 2001. Compte tenu du raccourcissement de l'échéancier prévu par la récente loi du 27 janvier 1993, l'effort fourni en 1994 sera multiplié par huit, générant une dépense supplémentaire de 465 millions de francs.

Rappelant les mesures prises en vue d'améliorer les retraites des rapatriés, le ministre a souligné que les crédits inscrits en 1994 à ce titre, seront de 400 millions de francs et que ces mesures ont concerné jusqu'à ce jour 70.000 personnes.

**M. Roger Romani** a abordé les deux dossiers majeurs qui occuperont particulièrement son attention au cours de l'année 1994 : les problèmes posés par les rapatriés réinstallés confrontés à des problèmes de surendettement et la situation de la communauté des Français musulmans rapatriés et, en particulier, des anciens harkis.

S'agissant de l'endettement des réinstallés, le ministre a rappelé que, malgré les mesures généreuses prises en 1986 et 1987, 800 d'entre eux environ rencontrent encore de graves difficultés.

Dans l'attente d'un examen attentif et individuel des dossiers, le Gouvernement a demandé au Sénat, qui l'a voté le 18 novembre dernier, de proroger la suspension des poursuites jusqu'au 31 décembre 1995.

S'agissant de la communauté des Français musulmans rapatriés, le ministre a rappelé la démarche partenariale qu'il entendait engager. Son objectif est d'honorer la dette matérielle et morale de la Nation à l'égard des populations concernées en substituant à l'esprit d'assistanat qui a trop longtemps régi les rapports entre l'Etat et la communauté des Français musulmans rapatriés, une logique de partenariat entre la communauté, l'Etat, les collectivités locales et les entreprises.

Ce partenariat doit être fondé sur une présence constante sur le terrain et sera développé sur la base des conclusions d'un groupe de travail qui associera les Français musulmans rapatriés à sa réflexion.

Les travaux de ce groupe, installé le 12 juillet dernier sous la présidence de M. Loïc Rossignol, conseiller maître à la Cour des Comptes, devront permettre l'organisation d'un débat au Parlement en 1994, prélude à l'adoption de textes législatifs ou réglementaires.

Le ministre a indiqué qu'un budget d'intervention serait consacré dès 1994 à ces populations. Son montant est de 155 millions de francs se décomposant en 110,4 millions de francs au titre du chapitre 46-03 des services du Premier ministre et 45 millions de francs au titre de la politique de la ville.

Ces crédits devront favoriser l'accès au logement, l'aide à la création d'entreprises et la formation professionnelle des jeunes.

Soulignant enfin la nécessité de revaloriser, aux yeux de l'opinion publique, la présence de la France outre-mer, le ministre a indiqué qu'un mémorial de l'oeuvre française outre-mer sera implanté sur le site historique de Fort-Saint-Jean à Marseille. Ce mémorial sera construit sous la responsabilité de l'Etat en partenariat avec la ville de Marseille, le conseil régional de Provence - Alpes - Côte d'Azur et le conseil général des Bouches-du-Rhône. Les travaux devraient pouvoir être achevés au cours de l'année 1996.

Répondant aux questions de **M. José Balarello, rapporteur pour avis** et de **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Roger Romani** a indiqué :

- que s'il n'existait plus de "camps" destinés à recevoir les Français musulmans rapatriés, il subsistait toutefois encore des regroupements issus de la première période d'installation des intéressés et notamment des hameaux de "forestage" ;

- que certains départements avaient particulièrement aidé à l'intégration des harkis, citant parmi ceux-ci celui des Alpes-maritimes ;

- que 159 éducateurs du contingent aidaient à la scolarisation des harkis ;

- que les efforts en vue de favoriser l'accès au logement des Français musulmans rapatriés visaient prioritairement la première génération.

En réponse à **M. Guy Robert**, il a souligné l'effort fait en vue d'honorer la mémoire des harkis, notamment aux yeux de leurs propres enfants.

Puis, la commission a désigné **M. Jacques Machet** comme **rapporteur pour les propositions de loi suivantes** :

- **n° 52** (1993-1994) de M. Edouard Le Jeune tendant à permettre aux **travailleurs handicapés titulaires de la carte d'invalidité au taux minimum de 80 % d'accéder au bénéfice de la retraite à cinquante ans**,

- **n° 53** (1993-1994) de M. Edouard Le Jeune tendant à **revaloriser les retraites agricoles**,

- **n° 54** (1993-1994) de M. Edouard Le Jeune tendant à **revaloriser les retraites des professions artisanales, industrielles et commerciales**.

Elle a également désigné **M. Bernard Seillier** comme **rapporteur pour la proposition de loi n° 71** (1993-1994) de M. Henri de Raincourt relative à **l'allocation compensatrice pour tierce personne**.

**Mercredi 24 novembre 1993 - Présidence de M. Claude Huriet, vice-président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a, tout d'abord, procédé à **l'examen du rapport pour avis** sur les crédits de la **politique familiale** dans le cadre du **projet de loi de finances pour 1994**.

A titre liminaire, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, s'est félicité de l'intérêt renouvelé pour la politique familiale dû, en partie, à la remise du rapport élaboré par Mme Colette Codaccioni au Premier ministre dans la perspective d'une loi d'orientation pour la famille prévue pour le printemps 1994. Après avoir souligné l'attachement de la commission à cet aspect de la politique sociale, qu'elle a démontré lors de la discussion récente du projet de loi quinquennale pour l'emploi, il s'est interrogé sur le contenu à donner à cette politique familiale, compte tenu des évolutions démographiques et sociologiques de ces trente dernières années.

Rappelant que les crédits d'Etat étaient très limités, il a noté, cependant, l'accroissement non négligeable de ceux des programmes d'action sociale en direction de la famille qui subventionnent, en partie, les grandes associations familiales dont il a, par ailleurs, souligné le rôle essentiel.

Hors le cadre des crédits du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a évoqué la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire qui est ainsi passée de 403 francs à 1.500 francs et, en matière fiscale, la simplification du nombre des tranches de l'impôt sur le revenu qui devrait, en particulier, bénéficier aux familles ainsi que l'accroissement du montant du quotient familial. S'il a constaté, avec satisfaction, que ces mesures allaient dans "le bon sens", il a déclaré qu'elles "n'allaient pas assez loin" pour assurer une non-pénalisation du mariage par rapport à d'autres situations matrimoniales. Souhaitant que soit préservé le rôle essentiel de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), quel que soit son mode de financement, il a posé le problème du maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales en 1993, indiquant que Mme Simone Veil, lors de son audition par la commission le 17 novembre, avait garanti celui-ci pour 1994. De même, il a soulevé la question de la non revalorisation des allocations de logement au 1er juillet 1993. Rappelant la mise en oeuvre progressive de la budgétisation des cotisa-

tions d'allocations familiales et l'inquiétude qu'elle avait pu soulever au sein des caisses des allocations familiales, il a cité les propos de Mme Simone Veil confirmant le maintien de la gestion de la CNAF par les partenaires sociaux. Mentionnant à nouveau Mme Simone Veil, puis M. Edouard Balladur et le texte même de la loi du 27 juillet 1993, il a précisé que les ressources de la CNAF seraient complétées par des versements de l'Etat correspondant au montant des exonérations opérées. Il s'est toutefois interrogé sur la pérennité de l'engagement de l'Etat, en cas de changement de Gouvernement. Il a alors suggéré la formule d'un budget annexe, qui offrirait, à son sens, plus de garantie pour le financement à long terme de la politique familiale. Concernant le financement à court terme, il a évoqué la dégradation de la situation financière de la CNAF qui lui a semblé inquiétante.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a, ensuite, évoqué l'action des collectivités territoriales, et notamment des communes, par le biais des impôts locaux, grâce à la possibilité peu utilisée des majorations d'abattement pour les familles, et par celui de l'accueil de la petite enfance avec le système des "contrats enfance". Il a indiqué, à cet égard, qu'il faudrait peut-être revoir le système des barèmes dans la mesure où les familles aisées étaient actuellement incitées à utiliser les structures collectives alors que des familles plus modestes ne pouvaient obtenir des places pour leurs enfants, eu égard à l'inadéquation des moyens aux besoins.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a rappelé que cette année 1993 avait été particulièrement fructueuse en propositions de qualité sur le renouveau de la politique familiale, citant, à cet égard, celles de la revue "population et avenir" et intitulée "pour un nouveau code de la famille". Il a ensuite explicité les propositions qu'avait faites Mme Colette Codaccioni dans son rapport, et notamment le projet de création de l'allocation parentale de libre choix dont il a rappelé qu'elle faisait partie du programme de la majorité. Toutefois, compte tenu de la

conjoncture présente et du coût de cette mesure, environ 60 milliards de francs, il a estimé qu'elle serait difficile à assumer financièrement. Il a évoqué, également, les "solutions de repli" que proposait le rapport, comme la généralisation du congé pour enfant malade, l'aménagement du temps de travail et la diversification des modes de garde.

A propos de la future loi d'orientation sur la famille dont la représentation nationale devrait être saisie à la session de printemps 1994, il a mentionné les mesures que celle-ci devrait comporter, selon les déclarations mêmes de Mme Simone Veil, comme l'amélioration du taux de réversion pour les veuves, l'aide accrue aux familles qui ont de grands enfants et la prise en compte des difficultés de logement.

Se félicitant de l'organisation prochaine d'un débat parlementaire sur la situation familiale et démographique de la France, dans le cadre de la loi sur la famille, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a esquissé lui-même quelques propositions que cette dernière pourrait contenir, outre les suggestions faites par plusieurs sénateurs de la majorité, à l'occasion de la discussion relative à la loi quinquennale pour l'emploi. Rappelant qu'une véritable politique familiale ne pouvait se concevoir sans un environnement plus favorable, il a souligné la nécessité d'associer davantage les associations familiales à la prise de décision dans nombre d'instances, dont le Conseil supérieur de l'audiovisuel, et celle d'une réforme fiscale qui ne pénaliserait plus le mariage. Afin de mieux garantir le financement de la politique familiale, il s'est déclaré favorable à la création d'un budget annexe. Partisan d'une simplification des prestations familiales et d'une appréciation plus réaliste du coût de l'enfant, il s'est prononcé en faveur d'une aide accrue aux familles qui élèvent de grands enfants et de modalités plus justes de calcul des ressources des familles en ce qui concerne l'attribution du RMI. Il a estimé qu'une étude devrait être menée sur l'harmonisation du RMI et de l'allocation au parent isolé. Il s'est déclaré favorable à la création d'une ligne budgé-

taire destinée à subventionner les associations venant en aide aux femmes en grande détresse économique ainsi qu'à la révision du système des barèmes que doivent appliquer les communes pour les structures d'accueil à la petite enfance.

Pour conclure, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a suggéré à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la politique familiale.

**Mme Hélène Missoffe** est alors intervenue pour souligner la double dimension du problème à la fois nataliste et d'aide aux familles. Rappelant l'exemple de la Suède, qui depuis l'allongement du congé maternité avait vu son indice de fécondité croître d'une manière notable, elle a déclaré qu'on ne disposait pas de données fiables pour juger de la justesse du propos et que ce pays, du fait de son petit nombre d'habitants, était peu comparable à la France. Elle a salué l'impartialité du rapporteur pour avis à propos de l'allocation parentale de libre-choix, rappelant qu'elle n'y était, elle-même, pas favorable. Elle a, par ailleurs, souligné la nécessité d'impliquer davantage les associations familiales.

En réponse, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a rappelé que les choix actuels étaient dictés par la conjoncture et qu'il fallait oeuvrer, dans un premier temps, pour favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. De même, il a souligné la nécessité de se préoccuper des droits à la retraite des femmes qui choisissent de travailler à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants. Selon lui, il importe donc d'être réaliste, ce qui n'empêche pas, dans une perspective de long terme, d'envisager la possibilité d'offrir aux femmes qui le souhaitent une allocation de libre-choix.

**M. Pierre Louvot** s'est inquiété de l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de la santé financière de la branche famille. Il a rappelé que, même si cela s'avérait coûteux, l'allocation parentale de libre-choix restait un objectif à atteindre.

**M. Louis Souvet** a soulevé le problème des services de proximité destinés à favoriser la mise en oeuvre de la politique familiale comme la construction de squares et l'amélioration des cantines scolaires. Il a évoqué la possible prise en charge par les villes-centres des besoins, en ce domaine, des petites villes ou villages.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a approuvé l'idée d'un partenariat grandes villes/petites communes. Toutefois, il s'est interrogé sur le financement de ce type d'actions, évoquant la possibilité de l'aide de l'Etat, notamment dans le cadre des "contrats-enfance".

**Mme Marie-Claude Beaudou**, soulignant que l'avis permettait un débat très concret, a relevé l'inquiétante dégradation de la natalité. Elle a cité, à cet égard, une enquête récente qui démontrait qu'un français sur deux disait craindre l'exclusion, et hésiter, en conséquence, à s'engager dans un projet parental.

Elle a, par ailleurs, souligné cinq points qui lui ont semblé essentiels : l'aide au premier enfant, le problème du logement, le rôle intégrateur des crèches collectives, l'insuffisance du pouvoir d'achat des prestations familiales et la nécessité de revoir le calcul des ressources des familles dans le cadre de l'attribution du RMI.

Concernant ces deux derniers points, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'ils avaient été mentionnés dans son propos. Il a toutefois ajouté que l'on ne pouvait pas demander à un Gouvernement, compte tenu de la situation économique actuelle, d'opérer un rattrapage du pouvoir d'achat des prestations familiales que les gouvernements antérieurs avaient laissé se dégrader.

Concernant le financement de la politique familiale, il a ajouté qu'il ne fallait pas nourrir d'illusions et que l'assise des cotisations sur les salaires n'offrait pas une garantie absolue dans la mesure où la dégradation de la situation économique tarissait le montant de ces ressources. Il a insisté toutefois sur la nécessité de maintenir

la gestion des prestations par les caisses d'allocations familiales et le rôle des associations familiales.

**Mme Michelle Demessine** s'est également exprimée sur l'opportunité d'une allocation au premier enfant.

En réponse, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, s'est demandé si le problème de l'allocation au premier enfant ne pouvait pas plutôt être vu sous l'angle de l'aide au dernier enfant, lorsque les autres ont quitté le foyer familial, mesure à laquelle il souscrivait tout à fait.

**M. Jean Madelain** a déploré l'injustice du régime fiscal actuel qui pénalise les couples mariés et a demandé plus de neutralité de l'impôt vis-à-vis des différentes situations matrimoniales, étant toutefois conscient du coût probable d'une telle mesure.

**M. Claude Huriet, président**, a relevé le problème des cinq années pendant lesquelles la société n'aide plus les familles, c'est-à-dire lorsque les enfants ont 20 à 25 ans, puisqu'ils ne peuvent plus prétendre à des prestations familiales mais n'ont pas encore droit au RMI. Il s'est interrogé sur la corrélation possible entre natalité et politique familiale, selon les pays. Il s'est, enfin, inquiété de la mise en sommeil, depuis deux ans, de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques.

La commission a alors décidé à **la majorité** d'émettre un **avis favorable** à l'adoption des **crédits consacrés à la politique familiale** et figurant au projet de loi de finances pour 1994.

La commission a, ensuite, examiné les crédits consacrés par la loi de finances pour 1994 à **la politique en faveur des handicapés**.

A titre liminaire, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a rappelé que le budget de la politique en faveur des personnes handicapées s'élevait à 28,2 milliards de francs, soit environ 2 % du budget de l'Etat. Il a souligné la progression remarquable du budget dont il est le rapporteur pour avis, de 5,6 %, par rapport à la loi de

finances initiale pour 1993, alors même que la progression du budget de l'Etat pour 1994 ne serait que de 1,1 %.

Rappelant que ce budget était la synthèse de crédits provenant de trois ministères -affaires sociales, santé et ville, agriculture et pêche et travail, emploi et formation professionnelle-, il a articulé son propos autour de deux thèmes, l'intégration dans la société et l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Concernant l'intégration sociale, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis** a considéré que l'action du Gouvernement tendait à la fois à rendre l'accès aux prestations plus aisé et à recentrer celles-ci sur la population handicapée et ses besoins propres. Concernant ce dernier point, il a évoqué le problème de l'allocation compensatrice, destinée aux personnes handicapées, mais qui est maintenant, dans les deux-tiers des cas, attribuée à des personnes âgées de plus de 60 ans. Il a rappelé que cette "déviation" de l'allocation compensatrice avait deux types de conséquences : d'une part, elle engorge les COTOREP déjà surchargées, d'autre part, elle fait peser sur les conseils généraux, minoritaires dans ces commissions, une charge qu'ils ne peuvent plus assumer. A cet égard, il a salué la volonté de Mme Simone Veil d'accroître la représentation des conseils généraux dans ces mêmes COTOREP. Il a, toutefois, déclaré que le problème ne pourrait être résolu que par l'intervention du texte sur la dépendance promis pour la session de printemps 1994. Par ailleurs, il ne s'est pas déclaré favorable à une réforme des COTOREP qui sont une sorte de "guichet unique" pour les personnes handicapées. Par contre, il a suggéré que ces commissions bénéficient enfin de moyens qui leur permettraient de fonctionner efficacement.

A propos de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a précisé qu'en 1994 celle-ci devrait s'élever à 18,7 milliards de francs, en augmentation de 7,4 % par rapport à la loi de finances pour 1993. Bien que conscient de la difficulté de la conjoncture, il s'est interrogé sur la pertinence du mode

de revalorisation de l'AAH qui est aligné sur celui du minimum vieillesse. Par ailleurs, il a tenu à attirer l'attention de la commission sur les difficultés de mise en oeuvre de l'article 123 de la loi de finances pour 1992. Considérant que cette disposition, non encore appliquée, qui vise à faire passer les personnes handicapées âgées de plus de 60 ans du bénéfice de l'AAH à celui du minimum vieillesse entraînerait un certain nombre d'effets pervers et qu'elle était inapplicable en l'état, il a suggéré à la commission de supprimer cet article par voie d'amendement.

Ensuite, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a évoqué tous les problèmes que posait l'article 52 du projet de loi de finances pour 1994 et qui vise à imposer un taux minimum d'incapacité, soit très probablement 50 %, pour l'attribution de l'AAH au titre de l'article 35, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1975. Cette réforme importante, adoptée au détour d'une loi de finances, lui a semblé contestable sur le plan moral dans la mesure où les personnes qui seraient écartées de l'AAH, auraient des chances minimales de retrouver un emploi, compte tenu de leur handicap et de la difficulté de la conjoncture. Par ailleurs, il a souligné que le transfert, probable, de ces personnes vers le RMI excluerait, de fait, les jeunes de 20 à 25 ans qui n'ont pas droit à cette allocation et parmi lesquels on pourrait trouver des séropositifs qui n'auraient ainsi plus aucune ressource.

Sur le plan financier, il a démontré que les économies annoncées par l'Etat de 600 millions au titre de l'AAH, qui n'aboutirait qu'à une économie nette de 300 millions eu égard à l'augmentation concomitante de la dotation de RMI de 300 millions, se traduiraient en fait par un transfert de charges de 60 millions sur les départements puisque ceux-ci doivent assumer les dépenses relatives à l'insertion.

Enfin, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur la constitutionnalité même de cette disposition dans la mesure où elle applique un régime diffé-

rent aux demandes de renouvellement et aux nouvelles demandes, pour une même situation de handicap.

Il a souligné la nécessité, pour empêcher d'éventuels abus de la part des COTOREP dans l'attribution de l'AAH, de donner à ces commissions des directives claires ainsi que des moyens pour fonctionner efficacement. A cet égard, il a salué l'entrée en vigueur du nouveau barème d'évaluation du handicap qui pourrait permettre aux COTOREP d'harmoniser leur jurisprudence. Rappelant que l'article 52 n'avait été adopté à l'Assemblée que par la procédure du vote bloqué, il s'est prononcé en faveur de la suppression de cette disposition.

Par ailleurs, il s'est félicité de l'inscription dans la loi du complément autonomie dont la base légale était insuffisante.

En ce qui concerne les établissements d'accueil, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a souligné que malgré l'annonce de l'achèvement du plan maisons d'accueil spécialisées (MAS), les besoins n'étaient pas encore satisfaits. Il a estimé également que les missions des établissements pour adultes ainsi que leurs modalités de financement devraient être clarifiées. Il s'est interrogé sur la pertinence de la création d'une structure intermédiaire entre MAS et centres d'aide par le travail et a évoqué le problème de la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes. Il a également insisté, concernant les établissements pour enfants et adolescents, sur les effets pervers de l'amendement "Creton" et sur les difficultés d'application des "annexes XXIV rénovées".

S'agissant de l'accès à la ville, il a évoqué l'application progressive de la loi du 13 juillet 1991 et la prise en compte, dans le cadre de contrats de ville du XIe plan, de l'accessibilité des personnes handicapées pour l'aménagement des espaces publics.

Concernant le travail protégé, il s'est félicité de la création en 1994, de 2.000 places de CAT et 500 places en ateliers protégés.

**M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a souligné combien l'insertion en milieu ordinaire de travail était rendue difficile du fait de la conjoncture économique très défavorable. Evoquant l'application décevante de la loi du 10 juillet 1987, il a relevé que le taux d'emploi des personnes handicapées dans les entreprises n'était que de 3,76 % alors que le taux exigé était de 6 %. Il a toutefois comparé ce taux avec celui de la fonction publique d'Etat, encore plus défavorable et en régression. Il a également noté la montée en charge des actions de l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) qui avait pour corollaire la baisse des réserves de celle-ci estimées à 1,7 milliard. Il a, de même, évoqué l'existence de mesures dont les handicapés constituent une population-cible comme les contrats de retour à l'emploi (CRE) et les contrats emploi solidarité (CES). Il a, enfin, salué la croissance des crédits consacrés aux équipes de préparation de suite et du reclassement (EPSR) et évoqué la nécessité d'accroître la formation professionnelle des handicapés.

Pour conclure, **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a suggéré à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en faveur des handicapés.

**M. Jean Madelain** a souligné les conséquences néfastes, sur le plan financier, pour les établissements, de la mise en oeuvre des "annexes XXIV rénovées".

**M. Roland Huguet** a déclaré que, s'il approuvait la hausse de ce budget, il estimait que les besoins étaient encore considérables. S'agissant de la création d'une structure intermédiaire, il s'est interrogé sur les modalités de financement de celle-ci. De même, il a posé le problème des structures adaptées à destination des personnes handicapées vieillissantes.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** s'est inquiétée de la baisse du pouvoir d'achat de l'AAH et des problèmes de fonctionnement que connaîtraient les ateliers protégés et

les CAT, posant par là-même la question de la possibilité du suivi social. Elle s'est également interrogée sur la constitutionnalité de l'article 52.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a souligné l'urgence de la loi sur la dépendance, estimant que les départements ne pouvaient plus assumer financièrement l'allocation compensatrice. Elle a suggéré, concernant l'accès à la ville des personnes handicapées, d'édicter des normes strictes.

**Mme Michelle Demessine** a estimé que ce budget s'avérait insuffisant. Elle a souligné l'importance de l'insertion en milieu ordinaire et d'une réelle formation. Elle a souhaité qu'en matière d'emploi des handicapés la fonction publique donnât l'exemple. Elle s'est interrogée sur l'emploi des fonds de l'AGEFIPH et a regretté que le Sénat ne soit pas exemplaire en matière d'accessibilité.

**M. Martial Taugourdeau** a, également, souligné la nécessité pour la fonction publique de donner l'exemple en matière d'emploi des handicapés et s'est interrogé sur le problème des compétences des différentes collectivités en matière d'hébergement.

**M. Claude Huriet, président**, a évoqué la difficulté de pouvoir bénéficier d'une auxiliaire de vie.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'amendement de M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, visant à réécrire l'article 52 du projet de loi de finances pour 1994. Elle a adopté cet amendement à l'unanimité.

La commission a enfin décidé à la **majorité** d'émettre un **avis favorable** à l'adoption des **crédits consacrés à la politique en faveur des handicapés** et figurant au projet de loi de finances pour **1994**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du

**rapport pour avis de Mme Hélène Missoffe sur le projet de loi de finances pour 1994 (Affaires sociales, santé et ville : politique de la ville).**

Après avoir rappelé que l'avis sur la ville remplaçait celui consacré, l'an dernier, à l'immigration et l'intégration, afin de se conformer à la nouvelle structure gouvernementale, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a indiqué que la politique de la ville faisait partie des priorités du Gouvernement, qui y consacrerait en 1994 plus de 10 milliards de francs. Tout en s'inscrivant dans une certaine continuité, cette politique est infléchie dans le sens d'une simplification des instruments juridiques et d'un resserrement des dispositifs autour de 185 sites prioritaires.

Puis le rapporteur pour avis a retracé l'évolution de la politique de la ville. Depuis 1977 et les premières conventions "habitat et vie sociale", cette politique s'est peu à peu déplacée de la réhabilitation des logements et de l'amélioration du cadre de vie vers une prise en compte globale des difficultés des quartiers défavorisés : réhabilitation du quartier, lutte contre la délinquance, développement de l'activité économique, création ou maintien de commerces et de services publics de proximité, désenclavement des quartiers par la création de réseaux de transports et, désormais, création d'emplois. En outre, l'implication des habitants à travers la vie associative est l'un des axes majeurs de cette politique, en grande partie conventionnelle, qui s'inscrit dans la durée du Plan. Les collectivités territoriales, et surtout les communes, en sont les partenaires essentiels.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a alors rappelé qu'il existait six types de conventions qui se sont ajoutées au fil des années, parfois sous la pression des événements comme en 1981 (Vénissieux) ou en 1990 (Vaulx-en-Verin) : les conventions de développement social des quartiers (DSQ), les conventions de quartiers, les conventions ville-habitat, les contrats de ville (jusqu'à présent expérimentaux), les programmes d'aménagement

concerté (Pactes urbains) et les contrats d'action prévention (CAP).

Elle a ensuite précisé que les inflexions données à la politique de la ville résultaient du débat d'orientation qui avait eu lieu à l'Assemblée nationale en avril dernier. L'accent avait été mis sur la nécessité de mieux prendre en compte les difficultés liées à l'emploi et de réorganiser les modalités de mise en oeuvre de cette politique.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a alors retracé l'action du Gouvernement depuis sa nomination. Celui-ci, dans le cadre du plan de relance du printemps dernier, a consacré 5 milliards à la politique de la ville ; 60 % des crédits sont mis à la disposition des ministères et 40 % à celle des préfets. Trois objectifs sont visés : concourir à une reprise de l'activité économique, notamment dans le bâtiment et les travaux publics (BTP), créer des emplois en liant l'octroi des chantiers à des recrutements locaux (surtout de jeunes), et réhabiliter ou implanter des équipements publics ; 2,6 milliards de francs sont réservés à ces derniers, 1,8 milliard va au logement, au désenclavement et à l'environnement et 0,6 milliard à des "grands projets urbains".

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les objectifs de la nouvelle politique contractuelle définis par le comité interministériel des villes du 29 juillet 1993.

Dans un souci de simplification et d'efficacité, les six types de conventions seront remplacés par le seul contrat de ville, prévu pour la durée du XIe Plan. Des conventions de sortie seront conclues pour les quartiers en DSQ non retenus parmi les 185 sites (villes ou agglomérations) où seront signés les nouveaux contrats de ville. Ces sites ont été sélectionnés sur la base de trois critères : taux de chômage, taux de jeunes et taux de personnes d'origine étrangère. Les contrats, en cours de négociation, seront signés avec les communes mais le Gouvernement souhaite que les autres collectivités territoriales y participent financièrement.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'on retrouvait dans les contrats de ville les six grandes orientations définies par le ministre d'Etat : renforcement et adaptation aux besoins des services publics implantés dans les quartiers (ce qui suppose d'y intéresser les fonctionnaires), mise en place d'outils de développement économique (insertion par l'économique et passation de marchés publics sous réserve d'embauches sur place), promotion d'une politique de santé publique, poursuite et intensification des actions de prévention de la délinquance, réhabilitation des logements et des espaces urbains et développement de la vie associative.

Pour renforcer le rôle de l'Etat sur le terrain, le Gouvernement a nommé quinze nouveaux sous-préfets à la ville, portant ainsi leur nombre à trente.

Sur cinq ans, 8,76 milliards de francs seront consacrés aux contrats de ville. 2,27 milliards sont gérés par le ministère de la ville, 5,07 milliards par le ministère du logement et 1,4 milliard par d'autres ministères. A ces sommes s'ajouteront les crédits de droit commun des autres ministères, et notamment de l'éducation nationale pour les zones d'éducation prioritaires (ZEP), ou du travail pour la politique de l'emploi .

Ainsi, au titre de 1994, alors que les crédits du ministère consacrés à la ville s'élevaient à 850,34 millions, la politique de la ville bénéficiera, en raison des crédits d'autres ministères, du fonds d'action social (FAS), des contributions de solidarité urbaine, des fonds européens et des programmes de la Caisse des dépôts, pour plus de 8 milliards. A cela s'ajoutent les crédits du plan de relance, répartis sur 1993 et 1994. Au total, la politique de la ville disposera de plus de 10 milliards.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté la politique d'intégration qu'entend mener Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Si les questions relatives au contrôle des flux migratoires sont résolues ou sur le point de l'être, du moins juridiquement, les problèmes d'intégration restent entiers dans la mesure où, aux difficultés d'ordre culturel ou religieux, s'ajoutent celles liées à l'emploi.

Le Gouvernement fait reposer sa politique d'intégration sur deux priorités : l'accueil des étrangers et l'accès aux services publics. L'information des jeunes sur la réforme du droit de la nationalité et le développement de l'action en faveur des femmes sont également privilégiés.

Le FAS sera chargé d'appliquer cette politique et a reçu des instructions très précises, les préfets devant s'assurer du respect de ses missions.

Le rapporteur pour avis a, enfin, précisé que la politique d'intégration relevait de la politique de la ville, et qu'à ce titre, elle ferait l'objet d'un volet spécifique des contrats de ville.

En conclusion, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a énuméré plusieurs points qui devraient être davantage pris en compte dans la politique de la ville. Il conviendrait, tout d'abord, que le Gouvernement informe mieux de ses intentions et que les procédures d'élaboration des contrats de ville soient davantage clarifiées ; elle a notamment observé qu'il serait souhaitable que les départements et les régions soient consultés avant la signature des contrats, dans la mesure où ces collectivités sont sollicitées financièrement, et que les collectivités soient informées des intentions du Gouvernement afin de leur permettre de coordonner leurs interventions dans le domaine de la ville.

Puis, à propos du renforcement de la présence de l'Etat sur le terrain, elle s'est interrogée sur les moyens dont disposaient les préfets et surtout les sous-préfets à la ville pour faire face aux tâches qui leur sont confiées, telles que le conseil et le contrôle des associations.

Observant qu'il y avait une certaine incompatibilité entre les missions de service public et les exigences de ren-

tabilité que l'on imposait à certaines administrations, elle s'est demandée dans quelle mesure les contrats de ville pouvaient résoudre cette contradiction, fréquente en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, elle a rappelé que la motivation des fonctionnaires qui acceptent de travailler dans les quartiers difficiles supposait des mesures réellement incitatives qui, jusqu'à présent, semblaient avoir été insuffisantes.

Abordant la question de la nécessaire diversité de l'habitat, seule susceptible de prévenir les difficultés, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, s'est interrogée sur la façon d'éviter la "ghettoïsation" spontanée ou volontaire des villes. Les dispositions en vigueur, les programmes locaux de l'habitat et les pénalités y afférents, ne semblent, en effet, pas suffisants. Le rapporteur pour avis s'est alors demandé dans quelle mesure il était possible d'aller au-delà de la législation actuelle pour inciter à une meilleure répartition de l'implantation des habitations à loyer modéré (HLM) et quel rôle devait être confié aux maires en ce domaine.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, s'est également interrogée sur l'opportunité de modifier les dates et les durées de vacances scolaires, afin d'éviter que les jeunes ne soient trop laissés à eux-mêmes.

Enfin, soulignant la nécessité de ne pas décevoir les attentes des élus et du monde associatif, sur qui repose en grande partie l'application de la politique de la ville, le rapporteur pour avis s'est inquiété du retard pris dans le versement des crédits du plan de relance, ce qui empêche les projets préparés au mois de juillet de recevoir un début de réalisation avant la fin de l'année, contrairement aux engagements.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, s'est également demandé si le budget de la ville, une fois consommés les crédits du plan de relance, sera à la hauteur des besoins des 185 sites.

En conclusion, considérant que l'effort de l'Etat se situait à un niveau très appréciable et que les orientations définies lui paraissaient, sous réserve de ses observations, de nature à apporter des réponses aux besoins des 3 millions de personnes concernées, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la ville.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** est alors intervenue pour regretter les conditions dans lesquelles s'était déroulée la négociation en vue de déterminer les sites éligibles aux contrats de ville ainsi que le peu de temps laissé à l'élaboration des projets. La brièveté des délais a empêché les élus de tenir compte, pour une meilleure coordination des actions, des contraintes de l'intercommunalité. Elle a également regretté que les conventions d'action de prévention destinées à prévenir la délinquance soient intégrées aux contrats de ville pour une durée de cinq ans, alors qu'il est très difficile de savoir quelle sera l'évolution de la délinquance sur une période aussi longue. Elle a manifesté sa crainte de voir disparaître les subventions versées par les départements et les régions aux opérations "Anti-Etés-Chauds" en raison de l'inscription de cette action dans le contrat de ville. Elle a également déploré le manque de moyens des centres d'information sur les droits des femmes (CEDIF), et a souhaité que les services publics disposent d'antennes et de fonctionnaires formés à l'accueil dans ces quartiers difficiles.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a exprimé son accord sur la nécessité de tenir compte de l'intercommunalité et a rappelé qu'elle-même s'était inquiétée des conditions dans lesquelles avait été préparée la négociation des contrats de ville. Mais elle a souligné les progrès accomplis en matière de simplification des dispositifs juridiques et s'est félicitée de l'effort financier consenti par le Gouvernement.

A propos de la prévention de la délinquance, problème réel et complexe, le rapporteur pour avis a souligné, citant

l'exemple de l'ilotage, combien il était difficile, au regard du statut actuel de la police, de faire coïncider la présence des policiers et celle des délinquants au sein des quartiers. Sans doute faudrait-il reconsidérer les conditions de fonctionnement du service public de la police.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a ensuite précisé que les contrats de ville feraient l'objet d'un bilan à mi-parcours afin d'en permettre l'adaptation, et que les CEDIF relevaient des secteurs des affaires sociales et non de la ville. Enfin, elle s'est déclarée favorable au développement des services publics dans les quartiers défavorisés, suggestion qu'elle avait elle-même formulée dans son rapport pour avis.

**M. José Balarello** a rappelé combien avait été grave l'erreur de construire des grands ensembles alors que l'on sait aujourd'hui que la moyenne souhaitable est de trente logements. Il a aussi constaté que certaines populations causaient plus de difficultés que d'autres et s'est interrogé sur les moyens d'éviter le phénomène de "ghettoïsation". Il a rappelé qu'il avait déposé un amendement, voté par le Sénat, mais supprimé par l'Assemblée nationale, à la loi d'orientation sur la ville afin d'imposer des quotas de populations. Cette préoccupation a été reprise dans une proposition de loi qu'il a déposée récemment.

**M. José Balarello** a ensuite décrit le processus conduisant, à partir d'un seuil de 8 % de personnes en difficulté, au départ des autres et à leur remplacement par une population à problème, au point de rendre la situation conflictuelle. Ce processus se retrouve même dans des ensembles réhabilités. Or, actuellement, vouloir continger les logements en fonction des caractéristiques des populations risque d'être sanctionné pour ségrégation. Il convient donc de disposer des moyens juridiques permettant d'éviter d'en arriver là. Cela n'exclut pas, en outre, la construction de terrains de sports et la création de postes d'animateurs facilitant le développement du tissu associatif. La présence des élus sur le terrain est également nécessaire.

En réponse, si **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a admis le caractère néfaste des grands ensembles, elle a souligné, à son tour, que la qualité de l'habitat d'origine n'empêche pas la dégradation de certains quartiers, ni les problèmes de délinquance. Elle a souhaité que des efforts soient faits pour développer la vie associative et s'est interrogée sur les raisons qui poussent certaines villes à accepter sur leur sol des logements sociaux et d'autres à les refuser.

**M. Louis Souvet** a interrogé le rapporteur pour avis sur les critères ayant permis de sélectionner les 185 sites et sur l'importance des tâches confiées aux sous-préfets à la ville. Il a souligné, en outre, combien il était important de mettre en place des structures aidant les associations à s'implanter et à vivre.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a précisé que les sous-préfets à la ville avaient pour tâche exclusive de mettre en oeuvre la politique de la ville, ce qui n'empêchait pas les sous-préfets d'arrondissement de s'en occuper également. Elle a également indiqué que si le taux de HLM n'était pas retenu comme critère de sélection pour les sites des contrats de ville, c'était parce qu'il était sous-jacent aux autres critères.

**Mme Marie-Claude Beaudeau**, à propos des concentrations de population, s'est interrogée sur les raisons qui poussaient les organismes de HLM à louer les logements à des familles bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, observant que cela les assurait de recevoir un minimum de loyer. Elle a également souligné la responsabilité de la crise et des difficultés d'emploi dans la situation des quartiers défavorisés ; enfin, elle a évoqué le lien existant entre la délinquance et l'échec scolaire, qui devrait conduire à veiller à la qualité de la formation des maîtres et à l'accueil des enfants après l'école. Elle a conclu en rappelant combien étaient nombreuses les familles ayant succombé aux difficultés.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a déclaré partager la plupart de ces analyses, et est revenue sur les questions d'affectation de logement, soulignant les problèmes posés, par exemple, par la polygamie, difficile à résorber et concernant environ 200.000 personnes, ou l'absence des structures paternelles traditionnelles dans les familles maghrébines. La présence d'éducateurs se révèle donc absolument nécessaire, de même qu'une concertation avec les autres ministères, par exemple l'éducation nationale pour les zones d'éducation prioritaires.

**M. Pierre Louvot** a souligné l'importance des enjeux de la politique de la ville et s'est félicité de l'importance des crédits qui y sont consacrés. Il s'est déclaré favorable à la prévention, qui suppose cependant une coordination permanente des actions de toutes les instances concernées.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a remarqué que parfois la prévention devait être remplacée par des actions "curatives" et qu'il revenait aux sous-préfets à la ville de coordonner l'action des différents intervenants. Elle a en outre rappelé que la politique actuelle s'inscrivait dans la continuité et qu'il ne fallait pas noircir la situation.

**M. Claude Huriet, président**, a évoqué l'incidence de la monoparentalité sur les difficultés de certains quartiers et s'est inquiété de la désaffection des jeunes pour la vie associative.

En réponse, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a précisé que dans le Val d'Oise, 30 % des demandes de logements en HLM provenaient de familles monoparentales. Celles-ci ont des difficultés à se voir attribuer un logement, sans doute en raison de leurs faibles ressources et des problèmes de petite délinquance que peut engendrer l'absence des parents, après l'école.

**Mme Michelle Demessine** a souligné l'importance de la drogue dans ces quartiers, souhaitant que la politique de la ville intègre le traitement de ce problème.

Tout en reconnaissant l'importance de cette remarque, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a rappelé que la politique de la ville n'avait pas vocation à traiter tous les problèmes et que d'autres ministères menaient des politiques de lutte contre ce fléau, qui concouraient indirectement à la politique de la ville.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la commission a décidé d'émettre un **avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires affectés à la politique de la ville**.

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. José Balarello sur le projet de loi de finances pour 1994** (crédits des services généraux du Premier ministre : rapatriés).

**M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits inscrits dans la loi de finances au titre de la politique en faveur des rapatriés s'élevaient à 4,97 milliards, soit une augmentation de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

Définissant le rapatrié comme "toute personne de nationalité française installée outre-mer, dans d'anciens territoires devenus depuis lors des Etats indépendants, et ayant décidé de s'installer en France métropolitaine", le rapporteur pour avis a indiqué que le nombre total des rapatriés était évalué à 1.492.977 personnes dont 969.178 sont originaires d'Algérie.

Il a souligné que ces populations se regroupaient essentiellement dans trois régions : Provence - Alpes - Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Ile-de-France.

Il a précisé enfin que les harkis et leurs familles représentaient environ 90.000 personnes.

Le rapporteur pour avis a alors rappelé les différentes mesures prises en faveur des rapatriés et établi le bilan de l'application de chacune d'entre elles.

Il a ainsi décrit les mécanismes de prêts dits de réinstallation avec garanties de l'Etat dont bénéficiaient les

intéressés ainsi que les conditions dans lesquelles avait été mis en oeuvre le moratoire des dettes.

Soulignant l'importance des crédits consacrés à l'indemnisation des rapatriés qui consomme à elle-seule 3,015 milliards de francs, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a souligné l'effort particulier consenti pour 1994 en vue d'accélérer le paiement des titres.

Il a établi alors le bilan de la loi du 4 décembre 1985, qui a permis aux rapatriés de racheter des droits auprès de leurs régimes de retraite. 73.000 personnes ont demandé à bénéficier de ce dispositif dont le coût est de 87.000 francs par dossier en moyenne. 400 millions de francs sont prévus par la loi de finances pour 1994 à ce titre.

Enfin, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a présenté les mesures particulières qui devraient être prises en 1994 en vue de favoriser l'insertion des Français musulmans rapatriés. Il a décrit à ce titre les dispositions prises en matière de logement, d'emploi et de formation en vue de favoriser une telle insertion.

Achevant son propos, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a insisté sur le devoir collectif de mémoire. Il a souligné, à cet égard, l'importance de la construction du mémorial de la France d'outre-mer qui devrait être achevée en 1996, l'Etat engageant 30 millions de francs et les collectivités locales concernées 20 autres millions. Il a précisé que le budget 1994 prévoyait 750.000 francs pour l'entretien des sépultures en Algérie.

Indiquant enfin qu'un groupe de travail constitué récemment devait permettre de dégager, avec la communauté des Français musulmans rapatriés, des mesures propres à favoriser leur insertion définitive, le rapporteur pour avis a demandé à la commission, qui l'a suivi dans sa majorité, d'émettre un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en faveur des rapatriés pour 1994**.

Puis la commission a décidé de demander le renvoi pour avis du **projet de loi n° 90 (1993-1994) portant diverses dispositions concernant l'agriculture**. Elle a désigné **M. Bernard Seillier comme rapporteur pour avis sur ce projet de loi**.

Elle a également retenu les candidatures de **MM. Bernard Seillier et Jacques Machet** pour représenter le Sénat, respectivement en qualité de membre titulaire et de membre suppléant au Conseil supérieur des prestations sociales agricoles.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1994**.

Après avoir précisé que son budget s'inscrivait dans la perspective d'une croissance de 1,4 % de l'économie, **M. Michel Giraud** a souligné qu'il entendait rompre avec la pratique antérieure des dotations sous-évaluées, et qu'il optait pour la clarté et la sincérité. Il a ensuite présenté les principaux chiffres. Pour 1994, le projet de budget s'élève à 82,6 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 5,8 milliards au titre des mesures d'urgence décidées en juillet et 20,4 milliards inscrits au budget des charges communes, dont 9 milliards pour la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, 600 millions pour le financement des autres articles de la loi quinquennale, 10 milliards pour l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et 800 millions pour le financement des "exo-jeunes". Au total, les crédits seront de 108,8 milliards et augmenteront de 13,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 6,5 % si l'on tient compte des corrections apportées par la loi de finances rectificative. Ces augmentations de crédits n'ont cependant pas empêché que soit reconsidérée l'utilité de certaines dépenses ou que soient réorientées, voire même suppri-

mées, certaines mesures devenues caduques : 5,6 milliards d'économies ont été ainsi réalisées.

**M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, a ensuite énuméré les principaux objectifs de sa politique et présenté les moyens pour les atteindre.

Ainsi, au titre de la solidarité, 34 milliards sont destinés aux chômeurs et aux jeunes sans qualification, dont 9,4 milliards au seul titre des contrats emploi solidarité (CES). En 1994, le nombre de places de stages atteindra 418.200 et celui des contrats aidés 780.000. 2.500 places sont créées en ateliers protégés (AP) et en centres d'aide par le travail (CAT).

Le second objectif du projet de loi est l'accompagnement des réformes structurelles inscrites dans la loi quinquennale qui reposent sur quatre orientations :

- l'allègement du coût du travail : 9 milliards au titre des allocations familiales et 7,2 milliards pour les exonérations de charges des contrats d'apprentissage, de qualification et de retour à l'emploi ;

- la création ou le maintien d'emplois : 1,2 milliard pour l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, 1,1 milliard pour le développement des pré-retraites progressives, 0,8 milliard pour le chômage partiel, 0,6 milliard pour les aides du Fonds national de l'emploi et 1,1 milliard pour les conventions de conversion ;

- la formation professionnelle, considérée comme une priorité absolue : 44,6 milliards y sont consacrés ; le ministre a insisté sur la décentralisation des formations destinées aux jeunes qui s'accompagnera d'un transfert de ressources de plus de 5 milliards et sur l'apprentissage, dont le financement progresse de 3,2 milliards ;

- la recherche d'une plus grande efficacité du service public de l'emploi ; à ce titre, 3 milliards sont consacrés aux services centraux et déconcentrés, qui seront restructurés et regroupés, 3,9 milliards sont affectés à l'Associa-

tion pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et 4,9 milliards à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) dont les effectifs augmenteront de 100 personnes.

En conclusion, le ministre a insisté sur la transparence de son budget, sur l'intérêt des réformes introduites par la loi quinquennale et sur l'importance des moyens consentis pour mettre en oeuvre la politique de l'emploi.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis** (travail et emploi), a interrogé le ministre sur le financement de la loi quinquennale, les modalités de déconcentration du service public de l'emploi, les mesures d'incitation des entreprises à la flexibilité interne de l'emploi et sur les enseignements à tirer des expérimentations en cours de réduction du temps de travail.

En réponse, **M. Michel Giraud** a précisé que la loi quinquennale était financée sur les 20,4 milliards inscrits au budget des charges communes : 9 milliards pour les allocations familiales et 600 millions pour le reste, le reliquat finançant les "exo-jeunes". En outre, la loi entraîne des redéploiements portant sur les CES et les contrats de retour à l'emploi (CRE) à hauteur de 375 millions. La répartition de ces crédits est en cours d'arbitrage.

A propos de la déconcentration du service public de l'emploi, le ministre a précisé que le contrat de progrès quinquennal de l'AFPA s'inscrira, selon une démarche de "déconcentration partenariale", dans la politique de la ville. En ce qui concerne l'ANPE, le contrat de progrès, en cours de renouvellement, tend notamment à renforcer la responsabilité de gestion du directeur général, à poursuivre la modernisation des services aux usagers et à réorganiser les agences locales.

Par ailleurs, le conseil de surveillance Etat-UNEDIC-ANPE, devrait être mis en place avant la fin de l'année. Le rapprochement ANPE-UNEDIC fera l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Pour la réorganisation des services déconcentrés, il convient de s'orienter vers un partenariat

souple avec les collectivités qui ne remette pas en cause la qualité du dispositif. Un comité de réorganisation et de déconcentration a été créé afin de définir les objectifs de cette réorganisation.

**M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, a ensuite précisé comment les entreprises seraient incitées à recourir plus fréquemment à la flexibilité interne : les préretraites progressives et le chômage partiel, mieux dotés, vont être assouplis et rendus moins coûteux pour les entreprises, tandis que les préretraites pleines seraient rendues plus onéreuses et contraignantes, avec notamment le relèvement d'un an de l'âge d'entrée dans le dispositif.

Enfin, à propos de l'expérimentation de la réduction du temps de travail, le ministre, après avoir évoqué le débat contrasté auquel il venait de participer avec ses collègues de l'Union européenne à Bruxelles, a considéré que l'expérience serait nécessairement limitée aux grandes entreprises ayant des perspectives de développement et précédée d'un débat social au sein de l'entreprise.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis** (formation professionnelle), a ensuite interrogé le ministre sur les modifications réglementaires susceptibles d'être apportées à certains dispositifs de la politique de l'emploi, sur le sort des structures d'accueil pour les jeunes, sur l'apprentissage dans le secteur public, sur le contrôle de la formation professionnelle continue et sur l'information du public.

En réponse, **M. Michel Giraud** a tout d'abord assuré qu'il n'y aurait pas de désengagement de l'Etat en ce qui concerne le réseau d'accueil, d'information et d'orientation. Celui-ci sera au contraire renforcé et restructuré afin d'assurer une meilleure couverture du territoire, ce qui supposera certains redéploiements et sans doute des regroupements de permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). En outre, un effort de cohérence avec

les autres structures locales relatives à l'emploi et à la formation sera entrepris. Enfin, la mise en oeuvre du guichet unique supposera que soient conclues des conventions de coopération entre l'Etat, la région, l'ANPE et les missions locales.

A propos de l'apprentissage dans le secteur public, institué par la loi du 17 juillet 1992, le ministre a confirmé la mise en oeuvre prochaine du dispositif, la circulaire d'application étant parue au journal officiel du 23 novembre. L'aide de l'Etat portera sur les exonérations de cotisations sociales et sur une prise en charge partielle des coûts de formation.

Abordant la question du contrôle des organismes de formation, le ministre a rappelé que la loi du 4 juillet 1990 avait entraîné une baisse importante du nombre des organismes et a souligné qu'en terme de chiffre d'affaires, les organismes véritablement actifs étaient peu nombreux. Il a aussi précisé que s'il n'était pas question de limiter autoritairement l'accès au marché de la formation, il revenait néanmoins à l'Etat de contrôler la qualité des formations dans le cadre des actions auxquelles il participe. La loi quinquennale élargit et renforce ces contrôles.

En ce qui concerne l'accueil du public, considéré comme une action prioritaire, le ministre a rappelé l'existence d'un guide méthodologique de l'accueil, diffusé en septembre, le renforcement des moyens téléphoniques des directions départementales et la création d'Info-emploi, service de renseignements téléphoniques.

Enfin, les modifications d'ordre réglementaire qui seront apportées aux dispositifs de l'emploi concernent les CES avec l'instauration d'un ticket modérateur de 5 %, la prise en charge par l'Etat étant alors de 95 % pour les publics difficiles et de 65 % pour les autres, la probable non-reconduction des aides forfaitaires aux contrats de formation, la révision des préretraites AS-FNE déjà évoquée (élévation de l'âge d'entrée et augmentation de la participation des entreprises), et la simplification du

mécanisme des stages de formation et d'insertion à l'emploi.

Puis, le ministre a répondu aux commissaires.

**A M. Henri Le Breton**, qui l'interrogeait sur les difficultés d'insertion des jeunes diplômés, il a indiqué que l'adaptation du contrat d'insertion professionnelle à ce public particulier, telle qu'elle a été voulue par le Sénat, constituerait une solution, mais qu'il conviendrait sans doute d'en rechercher d'autres, ce qu'il se proposait d'étudier avec un syndicat de cadres.

**A M. Jacques Machet**, qui l'interrogeait sur les problèmes des handicapés, il a proposé de lui faire adresser des tableaux statistiques départementaux sur les CAT et a confirmé la mesure de régularisation à la baisse de la garantie de ressources, en application d'une circulaire en 1983, partiellement compensée cependant par la création de places en AP et en CAT et par l'exonération de cotisations d'allocations familiales. Il a également indiqué que l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), si elle constituait un instrument utile au service des handicapés, devrait être réformée pour qu'elle soit plus efficace en terme d'insertion. Enfin, il a renvoyé la question du taux d'emploi en entreprise, peu satisfaisant (3,5 % au lieu des 6 % imposés par la loi) à la future loi sur la dépendance.

**A Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, qui l'avait interrogé sur différentes réductions de crédits et sur la réorientation des prestations de l'UNEDIC vers des mesures actives de traitement du chômage, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- les dettes de l'UNEDIC s'élèvent à environ 16 milliards à l'égard de l'Association pour la gestion de la structure financière et également à 16 milliards à l'égard des banques ; dans le cadre de la convention financière signée en septembre, l'Etat apportera son concours à l'UNEDIC pour renégocier sa dette sur le long terme auprès du

consortium bancaire et pour la garantir. Ces opérations devraient être effectuées en février 1994 ;

- la plupart des dispositifs d'insertion des chômeurs et des jeunes voient leurs crédits augmenter, sauf pour les ateliers pédagogiques qui ne sont cependant pas remis en cause ;

- les négociations dans le cadre de l'UNEDIC devraient être l'occasion de négocier avec les partenaires sociaux l'infléchissement des dépenses de traitement social de l'assurance chômage vers des mesures plus actives.

Puis, après une intervention de **Mme Michelle Demessine** pour expliquer son rejet de la loi quinquennale et du budget qui en est la traduction chiffrée, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a interrogé le ministre sur la création de nouvelles agences locales de l'emploi, afin de répondre aux besoins des villes moyennes.

**M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, a rappelé qu'il existait 739 agences locales, soit sept agences par département. En 1994, un plan de rénovation des agences sera mis en oeuvre et une dizaine d'agences supplémentaires ouvertes.

**Jeu**di 25 novembre 1993 - Présidence de M. Claude Huriet, vice-président. - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Louis Souvet** sur le projet de loi de finances pour 1994 (travail, emploi et formation professionnelle : travail - emploi).

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, soulignant le caractère transitoire de l'année 1993, a d'abord défini les nouvelles orientations de la politique du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : simplification des mesures et des procédures, ouverture de nouvelles perspectives de création et de préservation de l'emploi (notamment en s'engageant dans la voie d'une réforme des

prélèvements obligatoires), amélioration du service public de l'emploi, avec la recherche d'organisations nouvelles comme la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et solidarité avec les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Le rapporteur pour avis a ensuite énuméré les principales caractéristiques du budget : sa sincérité, puisqu'au contraire du budget précédent, toutes les mesures sont financées, la prise en compte des modifications de structure consécutives à l'adoption de la loi quinquennale et des changements de priorité. Il a enfin noté les économies réalisées par la suppression, au titre des nouvelles priorités, de dispositifs inadaptés ou caducs. 5,654 milliards de services votés sont ainsi remis en cause.

Puis, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a rappelé les principaux chiffres du budget, qui atteint 108,8 millions de francs, et a plus particulièrement détaillé les crédits affectés au travail et à l'emploi : 35,59 milliards, auxquels il faut ajouter les 9 milliards inscrits au budget des charges communes destinés à la budgétisation des cotisations d'allocations familiales et la contribution de 10 milliards au financement de l'UNEDIC. Le rapporteur pour avis a rappelé que le surcoût lié à la loi quinquennale était évalué à 600 millions, également inscrits au budget des charges communes, et que certaines mesures, comme les exonérations de charges sociales pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié n'étaient pas compensées par le budget de l'Etat.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a alors dressé le bilan de la situation de l'emploi ; après avoir rappelé qu'avec 3.342.000 demandeurs d'emploi en septembre, le chômage avait progressé de 11,8 % en un an, il a énuméré quelques-unes des caractéristiques du marché du travail : importance du chômage des jeunes, progression du chômage des personnes qualifiées et notamment des cadres, poursuite des licenciements économiques ou encore augmentation du nombre des chômeurs de longue durée.

Après avoir évoqué la situation de certaines régions françaises et de quelques pays étrangers, il a fait remarquer que la France figurait parmi les pays dont la situation était la plus dégradée.

Puis le rapporteur pour avis a fait état des prévisions économiques du Gouvernement, fondées sur une hypothèse de croissance de 1,4 % ; il a cependant rappelé que la France créait, à croissance égale, beaucoup moins d'emplois que ses principaux partenaires, ce qui lui interdisait d'espérer inverser la courbe du chômage dans des délais rapprochés. Aussi d'autres solutions sont à rechercher, comme la "taxe à la valeur ajoutée (TVA) sociale", la réforme de la structure des prélèvements obligatoires, la construction d'une véritable Europe sociale et le renforcement de son potentiel économique.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté le bilan des principales interventions du ministère.

Au titre des actions d'insertion, il a rappelé la sous-évaluation, en 1993, des crédits nécessaires au financement des contrats emploi-solidarité (CES) et les corrections apportées par le Gouvernement actuel. Pour 1994, 650.000 CES devraient pouvoir être financés dans le cadre d'un dispositif légèrement modifié, notamment par l'institution d'un ticket modérateur.

Puis, après avoir évoqué le développement des dispositifs d'insertion par l'économique, le rapporteur pour avis a présenté les principales actions relatives au développement des activités et des emplois : allègement du coût du travail et aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. D'autres dispositifs, comme le fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi voient leurs crédits diminués au profit de nouvelles mesures.

Abordant la participation de l'Etat au coût social des restructurations, le rapporteur pour avis a mis en évidence l'effort consenti par le Gouvernement pour faciliter les reconversions et prévenir les licenciements au titre

d'une plus grande flexibilité interne des entreprises. Sont ainsi privilégiées l'allocation temporaire dégressive, les conventions de conversion, la dotation de restructuration et les préretraites progressives. En revanche, les préretraites pleines (Allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, (AS-FNE) sont rendues plus dissuasives et leur dotation revue en baisse. Sont encore encouragés le chômage partiel et le temps partiel indemnisé de longue durée.

Puis **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté la dotation de l'ANPE (en hausse, à 4.880,47 millions) permettant à celle-ci de créer 100 nouveaux emplois.

Le rapporteur pour avis a précisé le montant des crédits consacrés aux relations du travail, certains étant revus en baisse, en raison de leur sous-consommation. Ainsi en est-il de la dotation réservée au conseiller du salarié.

En conclusion, après avoir souligné la difficulté de trouver des solutions au problème du chômage, et la nécessité, dès lors, de faire un effort de réflexion et d'imagination, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a demandé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Guy Robert** a souligné combien il était difficile de trouver des solutions aux graves difficultés actuelles et s'est déclaré partisan, avec le rapporteur pour avis, d'une TVA sociale qui faciliterait les exportations. Il a également rappelé que le partage du travail ne se concevait qu'avec un partage des revenus. Considérant qu'un changement de mentalité était nécessaire pour s'engager dans cette voie, il s'est déclaré sceptique quant aux chances de mettre en oeuvre rapidement une telle réforme.

En réponse, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a réaffirmé qu'il serait long et difficile de trouver des solutions au problème de l'emploi et que s'il avait marqué

son opposition au principe d'une diminution du temps de travail dans les conditions proposées, c'était par simple réalisme et pour contrebalancer certains arguments qu'il jugeait spécieux. En revanche, il a confirmé son intérêt pour l'institution d'une TVA sociale.

**M. Pierre Louvot** a approuvé les analyses présentées dans le rapport pour avis, ainsi que le budget qui témoigne, selon lui, d'une politique convenable dans une période très difficile. Considérant que le problème de l'emploi se poserait encore longtemps, il a souhaité que l'on abaisse le coût du travail et que l'on évite, en aidant les personnes à s'orienter parmi les dispositifs disponibles, que ne se creusent davantage les inégalités.

**M. Jean-Paul Hammann**, après avoir approuvé le réalisme de l'avis, s'est inquiété du chômage des jeunes et des cadres. Il a également illustré, en citant son département, le Bas-Rhin, le risque d'une croissance sans emploi, appelant de ses vœux, à défaut d'un véritable développement local, le renforcement de la vie associative. Il s'est également inquiété d'une possible dérive des CES.

En réponse, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a reconnu que l'emploi serait affecté pendant longtemps et que son renouveau viendrait peut-être des petites et moyennes entreprises (PME). Il a expliqué la faiblesse des créations d'emplois au regard de la croissance par les retards des entreprises en matière de productivité. Puis, citant l'exemple de la Suède, il a dénoncé la tentation d'un recours massif aux collectivités locales pour résorber le chômage. Selon lui, les activités du tourisme pourraient permettre la création d'emplois.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a rappelé son opposition à la loi quinquennale, qui justifie son refus du projet de loi de finances. Elle a souhaité savoir quelles solutions préconisait le rapporteur pour avis comme alternative à la réduction du temps de travail à laquelle il s'était déclaré opposé. Elle a également interrogé celui-ci

sur les raisons de la diminution des crédits affectés aux conseillers du salarié.

En réponse, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a justifié la diminution des crédits consacrés aux conseillers du salarié par un ajustement au niveau de la dépense constatée. Il a rappelé que lesdits conseillers n'intervenaient qu'après, éventuellement, le délégué syndical pour conseiller un salarié licencié. Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il souhaitait disposer des résultats de l'expérimentation sur la réduction du temps de travail afin de savoir quelle organisation du travail était susceptible de créer des emplois et dans quel secteur. Cela lui paraît un préalable à toute formulation de propositions.

**M. Jean Madelain** l'ayant interrogé sur le financement des CAT par le budget du travail, le rapporteur pour avis a répondu que ceux-ci relevaient à la fois des ministères des affaires sociales et du travail, ce dernier intervenant au titre de la garantie de ressources.

Enfin **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a apporté à **M. Claude Huriet, président**, les informations que celui-ci souhaitait sur l'application d'un ticket modérateur à la participation de l'Etat aux CES et sur la diminution des crédits consacrés au fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE), ce dispositif s'étant révélé difficilement maîtrisable ; en outre, le fonds partenarial devrait répondre pour partie aux objectifs initiaux du FRILE.

La commission a alors émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi** dans le projet de loi de finances pour 1994.

Puis la commission a **examiné le rapport pour avis** de **M. Jean Madelain** sur le **projet de loi de finances pour 1994** (travail, emploi et formation professionnelle : formation professionnelle).

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a tout d'abord observé que, comme depuis trois ans, la formation professionnelle était privilégiée dans le budget global du

ministère avec 44,2 milliards au titre des dépenses ordinaires. Il a également précisé que ce chiffre ne représentait qu'une partie des sommes consacrées à la formation professionnelle puisque, en 1991 par exemple, celles-ci représentaient 111 milliards, soit 1,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Après avoir fait remarquer que l'initiative des mesures nouvelles en matière de formation professionnelle était passée des partenaires sociaux au législateur, le rapporteur pour avis a résumé les principales dispositions de la loi quinquennale, qui orienteront la formation professionnelle dans les années à venir. Ainsi, la formation qualitative des jeunes puis la formation d'insertion seront transférées à la région, immédiatement pour la première, dans un délai de cinq ans, ou plus tôt par convention, pour la seconde. Ces actions représentent plus de 5 milliards de francs qui seront transférés dans le cadre de la dotation de décentralisation. Le rapporteur pour avis a souhaité que ne s'instaurent pas d'inégalités trop grandes entre régions. Il a également rappelé les conditions d'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et les mesures en faveur de la déconcentration des moyens de l'Etat nécessaires à l'accompagnement de la décentralisation.

Puis il a exposé les nouvelles mesures participant à la lutte pour l'amélioration de l'emploi et de l'insertion : le capital temps formation, les contrats d'insertion professionnelle qui remplacent les contrats d'orientation et d'adaptation, la création des classes d'insertion préprofessionnelle en alternance et des sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement, la suppression de la procédure d'agrément des entreprises dans le cadre de l'apprentissage et son remplacement par une procédure déclarative.

Enfin, il a rappelé les principales mesures en faveur de la simplification et du coût de la formation professionnelle : réduction du nombre d'organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue, contrôle

des organismes de formation et création du guichet unique pour les jeunes. En outre, des concertations sont prévues dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi sur les formations en alternance et d'une amélioration des procédures de financement de la formation professionnelle continue.

Abordant le bilan global de la formation professionnelle, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a précisé que 7,8 millions de personnes actives avaient participé à des actions de formation professionnelle en 1992, pour une dépense totale de 113 milliards de francs dont 53 milliards à la charge de l'Etat, 6,7 milliards à celle des régions, 44 milliards des entreprises et 6 milliards de l'UNEDIC. Les interventions de l'Etat ont concerné 700.000 personnes.

Précisant que 1994 serait une année de transition, le rapporteur pour avis a indiqué que le budget traduisait fidèlement les orientations de la loi quinquennale, la rationalisation et la simplification des dispositifs et le début de mise en oeuvre des réformes de structure en matière de formation.

Se cantonnant d'abord aux actions relevant exclusivement de l'Etat, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a cité les principaux chiffres au titre de 1992 et les prévisions gouvernementales pour 1994 : ainsi le nombre de places ouvertes dans le cadre du crédit formation individualisé pour les jeunes passerait de 100.000 personnes en 1993 à 130.000 en 1994, mais le programme de préparation active aux qualifications et à l'emploi (PAQUE) est supprimé ; les missions locales recevront la même dotation que l'année précédente. Au total, 5,77 milliards sont directement mobilisés en faveur des jeunes auxquels il faut ajouter les exonérations de charges sociales et le "manque à gagner" des crédits d'impôt formation et apprentissage.

Les mesures d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi de longue durée, dont les contrats de retour à l'emploi, resteront en 1994 au niveau de 1993.

Au titre des aides de l'Etat aux actions de formation conduites par d'autres instances, le rapporteur pour avis a cité la participation à l'apprentissage (en augmentation de 4,3 %) avec 3,19 milliards, incluant la prise en charge de 150.000 nouveaux contrats ; il a cependant regretté que ce mode de formation ne rencontre pas le succès attendu. La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle s'élève à 2,99 milliards. Enfin, le programme national de formation professionnelle voit ses crédits diminuer de 10,8 % avec 1,14 milliard, pour consolider la gestion 1993 ; ainsi, la participation de l'Etat au congé individuel de formation baisse de 18,6 % ; en revanche, celle concourant au financement de l'allocation de formation reclassement augmente de 30,4 % (2,8 milliards).

Enfin, les crédits consacrés à l'AFPA diminuent de 0,9 % à 3,9 milliards, pour tenir compte de l'annulation de crédits de 1993.

Le rapporteur pour avis a alors conclu ce bilan en montrant que l'effort budgétaire portait prioritairement cette année sur la formation et l'insertion des jeunes de 16 à 26 ans, soulignant que le transfert des ressources vers les régions se ferait ainsi dans de bonnes conditions.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a ensuite dressé un rapide bilan des actions des régions et des entreprises en faveur de la formation professionnelle, notant pour les premières un léger désengagement de la formation professionnelle au profit de la formation initiale, en raison sans doute de l'effort consenti en faveur des lycées, et formulant pour les secondes, qui consacrent 42,21 milliards à ces actions, les mêmes remarques que les années précédentes quant aux inégalités d'accès aux dispositifs suivant la qualification de la personne et la taille de l'entreprise (3,69 millions de salariés ont été concernés). Enfin, le rapporteur pour avis a réitéré son souhait de voir mener à terme la réforme annoncée des modalités de financement et de contrôle de la formation professionnelle.

Puis **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, soulignant le bon niveau des crédits et approuvant les orientations retenues par le Gouvernement, a demandé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle.

Au cours du débat, **M. Alain Vasselle** a interrogé le rapporteur pour avis sur la place du département, concerné lorsque les formations à la charge de l'Etat ou de la région sont dispensées dans les collèges, dans le dispositif de formation. En réponse, **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a précisé les conditions d'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, qui prévoient une consultation du département.

**M. Jean-Paul Hamman** ayant souhaité une réduction du nombre des organismes de formation pour éviter certains abus, le rapporteur pour avis en accord avec cette analyse, a déploré le nombre insuffisant de contrôles mais a précisé que la loi quinquennale renforçait le dispositif de contrôle et prévoyait des sanctions pénales.

**M. Jean Chérioux**, observant que les dispositifs de formation avaient pu servir à cacher le nombre véritable de chômeurs, s'est félicité du pragmatisme du Gouvernement et de la qualité du budget qui traduisait des orientations méritant d'être approuvées.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a illustré ce propos en revenant sur la suppression du programme PAQUE, dispositif créé pour permettre aux jeunes sans aucune formation de reprendre un parcours qualifiant, mais beaucoup trop onéreux au regard des résultats.

**M. Jean Chérioux** s'est ensuite interrogé sur les raisons de la discrétion du compagnonnage qui mériterait pourtant d'être développé et aidé.

Bien que ne disposant pas de chiffres, le rapporteur pour avis a observé que cette formation à caractère élitiste reposait sur le volontariat et supposait une certaine ascèse

de la part du compagnon ; il a également précisé que cette institution ne concernait que quelques professions.

A **M. Jacques Machet** qui soulignait la nécessité de mieux faire connaître la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, le rapporteur pour avis, rappelant l'avancée que constituait le guichet unique pour les jeunes, a reconnu qu'il y avait un véritable problème de communication que résoudraient difficilement les consultations par téléphones des directions départementales et d'info-emploi.

Puis la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés à la **formation professionnelle** dans le projet de loi de finances pour 1994.

Ensuite, la commission a procédé à l'**examen des crédits** consacrés par la loi de finances pour 1994 à la **politique en faveur des personnes âgées**.

A titre liminaire, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a rappelé les données démographiques françaises en matière de vieillissement : en 1990, 14,7 % de personnes ont plus de 65 ans et 7,1 %, soit 4 millions, plus de 75 ans. Il a précisé qu'on estimait actuellement à 450.000 le nombre de personnes très dépendantes et que, dans moins de dix ans, ce nombre risquait de dépasser le million, contribuant à faire de la dépendance un enjeu fondamental pour la société française.

Analysant l'action de l'Etat en faveur des personnes âgées, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a observé que les crédits en ce domaine étaient relativement faibles et concernaient essentiellement l'action sociale, la formation de personnels pour l'aide à domicile et les subventions d'investissement pour la transformation des hospices. Concernant l'action sociale, il a déploré la diminution et le manque de lisibilité des crédits qui, désormais, mêlent, au niveau des actions déconcentrées, la politique en faveur des handicapés et des personnes âgées. De même, il s'est inquiété de la stagnation des crédits de formation pour le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à

domicile (CAFAD). Concernant les subventions d'investissement finançant, dans leur quasi-totalité, la transformation des hospices, s'il a relevé une baisse globale des crédits, il a cependant déclaré qu'il fallait la relativiser dans la mesure où la pratique d'annulation des crédits au cours de ces trois dernières années a rendu peu significative la dotation indiquée en loi de finances initiale. Il a imputé à cette pratique d'annulation de crédits ainsi qu'à la sous-évaluation initiale du coût moyen par lit le retard constaté dans le programme de transformation des hospices. Puis, il a salué la volonté du Gouvernement exprimée par Mme Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville d'achever ce programme en trois ans avec des crédits s'élevant à 1,7 milliard. Il s'est interrogé sur la dotation résiduelle intitulée "programme de développement des structures pour personnes âgées", dont il appréhendait mal le contenu des actions.

Concernant l'importante réforme des retraites intervenue cette année, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a observé que même si, à terme, ses effets réduiraient considérablement les besoins de financement du système, pour 1994 et 1995, les économies seraient relativement faibles. Il a souligné combien la dégradation de la conjoncture économique allait peser sur les recettes du fonds de solidarité vieillesse, alors que ce dernier devrait mener à bien sa mission de remboursement de la dette du régime général et conserver l'équilibre financier. Il a donc estimé que la seule variable d'ajustement consistait dans le taux et l'assiette des cotisations prises en charge pendant les périodes de service national, de chômage et de préretraite. A cet égard, alors que le projet de décret, dans un premier temps, prévoyait une assiette de 80 % du SMIC, et devait rapporter quelque 28 milliards de francs à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), l'assiette finalement retenue ne serait plus que de 60 % du SMIC. Constatant que l'économie réalisée par la CNAV n'atteignait ainsi plus que 20,8 milliards, il a évalué le

déficit de celle-ci pour 1994 à 7 ou 9 milliards de francs contre seulement 1 milliard selon les calculs de juin 1993.

Tout en approuvant le principe de l'indexation des pensions sur les prix à la consommation, il a déploré la complexité de ladite indexation qui pourrait engendrer un certain nombre d'effets pervers.

Il a observé que la politique en faveur des personnes âgées devait également être appréciée au regard de l'action des autres intervenants que sont les conseils généraux et la sécurité sociale, rappelant, à cet égard, que les transferts sociaux à destination de cette population représentaient déjà -retraites et maladie- plus de 1.000 milliards de francs. Soulignant que le débat maintien à domicile/accueil en établissement ne pouvait être tranché d'une manière absolue, il a suggéré que les différents financeurs aident au maintien à domicile aussi longtemps que le coût d'un tel maintien reste inférieur à celui des services équivalents en établissements. Evoquant les multiples formes de l'aide à domicile, aide ménagère, garde à domicile, et les nombreux financeurs, il a observé le remarquable développement, depuis 1982, des services de soins infirmiers à domicile, malgré leur inégalité de répartition sur le territoire français. Il a rappelé, par ailleurs, les diverses mesures adoptées depuis une décennie pour favoriser l'emploi d'une personne à domicile et le médiocre succès de la loi du 10 juillet 1989 sur l'accueil par des particuliers, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées. Il a souligné la dérive de l'allocation compensatrice qui pèse de plus en plus lourd sur les finances des départements, avec une croissance de 43 % en l'espace de trois ans, ceux-ci ayant dû déboursier en 1992, 4,3 milliards de francs à ce titre.

A propos de l'accueil en établissement, **M. Alain Vassel**, rapporteur pour avis, a déploré l'inadéquation des moyens aux besoins sur l'ensemble du territoire. Il s'est interrogé également sur la pertinence de la présence en hôpitaux psychiatriques de personnes âgées qui pourraient relever d'autres structures. Il a souligné l'effet per-

vers de la totale prise en charge par la sécurité sociale des soins psychiatriques. De même, il a souhaité que soit affinée la notion d'établissements de moyen séjour qui serait actuellement un peu "fourre-tout". Il a suggéré également que puissent être médicalisés partiellement les foyers-logements afin d'éviter le déplacement de personnes très âgées qui pourrait avoir un effet déterminant sur le pronostic vital de celles-ci.

S'agissant de la dépendance, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis** a précisé que le cadre du projet de loi qui devrait être discuté à la session de printemps 1994, devrait être fixé avant la fin de l'année 1993. Il a rappelé que Mme Simone Veil avait déclaré que ce projet contiendrait trois types de dispositions, l'une visant à mieux coordonner les services d'aide à domicile des personnes âgées, l'autre tendant à rapprocher les modes de tarification et les statuts des établissements d'hébergement, la troisième ayant pour finalité de créer une allocation dépendance destinée à se substituer à l'allocation compensatrice. Il a également observé que Mme Simone Veil s'était déclarée plutôt favorable à une prestation en nature. Il a enfin souligné la nécessité d'adapter la ville au vieillissement de sa population. Il a enfin attiré l'attention sur l'importance et l'originalité de la structure des dépenses de santé des personnes âgées, mentionnant, à cet égard, qu'en l'an 2000, les soins aux personnes âgées représenteraient près de 40 % des dépenses médicales.

A propos des fonds de pension, il a souligné la nécessité d'un texte, celui-ci devant être discuté lors de la session de printemps 1994. Toutefois, il s'est inquiété des conséquences éventuelles de l'existence de fonds de pension sur le salaire direct versé aux salariés et par là-même sur les rentrées de cotisations sociales qui servent au financement de la protection sociale.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a, pour conclure, suggéré à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en

faveur des personnes âgées et figurant dans le projet de loi de finances pour 1994.

**M. Jean Chérioux** a regretté que certains établissements psychiatriques ne justifient leur existence qu'en abritant des personnes âgées qui n'y ont pas forcément leur place. Il a argué de la nécessité de favoriser la reconversion des établissements de ce type en aménageant le statut des personnels et en responsabilisant davantage les familles. S'agissant de la médicalisation des foyers-logements, il a souligné la nécessité d'adapter la situation juridique actuelle. Il s'est déclaré favorable à l'accueil des personnes âgées à titre onéreux chez des particuliers et a mis en évidence l'intérêt de cette disposition, qui pourrait permettre aux habitants des zones rurales, où les places en établissement sont insuffisantes, d'obtenir un complément de ressources.

**M. Jean Madelain** s'est interrogé sur les raisons du peu de succès de la loi du 10 juillet 1989.

**M. Guy Robert** s'est déclaré favorable à une adaptation de cette même loi.

**M. Jean-Paul Hammann** s'est interrogé sur les motifs de l'annulation de crédits affectés au CAFAD. Il a observé que la dotation de 3 millions de francs pour l'aménagement des structures pour personnes âgées intervenait dans un domaine qui relevait des collectivités territoriales.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a déclaré partager les préoccupations de **M. Jean Chérioux, président**, qu'il s'agisse des personnels des hôpitaux psychiatriques, de la responsabilisation des familles ou de la révision des forfaits de section de cure médicale en vue de faciliter la médicalisation des foyers-logements.

En réponse à **M. Jean Madelain**, il a précisé qu'il pourrait être intéressant de connaître les raisons du peu de succès de la loi du 10 juillet 1989. Il a suggéré, à cet égard, qu'il pourrait lui-même, dans le cadre d'une mission, procéder à des auditions ou mener une enquête sur le terrain, dans 7 ou 8 départements.

En réponse à **M. Jean-Paul Hammann**, il a fait observer que l'annulation de crédits de février 1993 concernant le CAFAD était intervenue dans le cadre global d'un arrêté d'annulation pris par le gouvernement précédent.

**M. Jean-Paul Hammann** a, alors, souligné l'intérêt du CAFAD dans le cadre de la création d'emplois familiaux.

La commission a alors décidé d'émettre un **avis favorable** à l'adoption des **crédits consacrés à la politique en faveur des personnes âgées et figurant au projet de loi de finances pour 1994**.

**FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE  
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION**

**Mardi 23 novembre 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'examen des amendements à la première partie du projet de loi de finances pour 1994**

Elle a décidé de donner un avis défavorable à la motion n° 131 tendant à opposer la question préalable.

Puis, à l'article 2, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 133 rectifié, 72, 73, 11 rectifié, 224, 225, 226, 135, 227, 74, 136, 137 et 75.

Après l'article 2, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 200 et donné un avis défavorable aux amendements n°s 8, 134, 138, 139, 228 et 229.

A l'article 2 bis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 140, 76 et 230.

A l'article 2 ter, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 141.

Avant l'article 3, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 231, 232, 233, 234 et 235.

A l'article 3, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Puis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 142 après l'article 3, 236 et 237 avant l'article 4 et 238 après l'article 4.

Avant l'article 5, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 201 et donné un avis défavorable aux amendements n°s 239, 240 et 241 rectifié.

Puis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 242 et 143 à l'article 5 et 243, 244 et 245 après l'article 5.

A l'article 6, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n<sup>o</sup> 10, de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 77 et 202 et de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 246, 247, 1, 12, 144, 145, 146, 147 et 36.

Après l'article 6, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 82, de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n<sup>o</sup> 89, de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 31, 32 et 85 et de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 2, 3, 13, 256, 15, 83, 78, 79, 81, 84, 90, 16, 17, 71, 80, 88 et 148.

Puis, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 248 et 149 à l'article 6 bis, 249 et 250 avant l'article 7, 251 à l'article 7 et 150, 151, 152, 153 et 154 à l'article 8.

Après l'article 8, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n<sup>o</sup> 305 et donné un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 252.

Puis, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 253, 254 et 18 à l'article 9, 302, 63, 255, 257, 258, 259, 260 et 261 après l'article 9 et 155 et 262 à l'article 9 bis. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n<sup>o</sup> 6 après l'article 9.

Après l'article 9 ter, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 92 et 132 et donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 7, 33 rectifié, 91, 93, 96, 97, 188, 189, 303 rectifié, 197, 198, 203, 206, 207, 263, 264, 265 et 266.

Avant l'article 10, la commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 34 rectifié et 222 et donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 121, 38, 268, 270, 64, 98, 156, 157, 163, 267, 269 et 271.

Puis, à l'article 10, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 272.

Après l'article 10, la commission a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 14

A l'article 11, elle a décidé de réserver l'amendement n° 130 après l'article 17.

Puis, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 158, 273, 274 et 37 à l'article 11, 99 après l'article 11, 275 à l'article 12, 276 à l'article 12 bis, 123 avant l'article 13, 159, 277 et 216 à l'article 13, 160 et 161 après l'article 13, 86 après l'article 14, 65 à l'article 14 ter et 278, 122, 66 et 67 à l'article 14 quater.

Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 304 après l'article 14 quinquies.

A l'article 14 sexies, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 279.

Après l'article 14 sexies, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 25 rectifié, 26 rectifié, 27 rectifié, 40, 42, 125, 126 et 127. Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 100 et 205 et un avis défavorable aux amendements n°s 24 rectifié, 41, 124, 128, 190, 204, 208 et 280. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 281.

Puis, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 162 et 282 à l'article 15, 22, 217, 218, 283, 284 et 285 après l'article 15, 286 et 287 à l'article 16, 191 et 288 après l'article 16, 164 et 289 à l'article 16 bis et 5 après l'article 16 bis.

Après l'article 17, la commission a constaté que l'amendement n° 4 était satisfait par l'amendement n° 56 de la commission. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 87 et 199. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 23, 165, 70 recti-

fié, 168, 192, 194 et 195. Elle a réservé son avis sur les amendements n<sup>os</sup> 167, 166, 94 et 68 rectifié.

A l'article 18, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 169, 290 et 29.

Avant l'article 19 elle a réservé son avis sur les amendements n<sup>os</sup> 21, 39, 69 rectifié, 95, 118, 170 et 119 rectifié.

Après l'article 19, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 35 et 120 rectifié.

Puis la commission a désigné **M. Roland du Luart** comme **candidat titulaire pour représenter le Sénat** au sein du **Conseil supérieur des prestations sociales agricoles**.

**Mercredi 24 novembre 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée.** la commission a poursuivi l'**examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1994.**

Après l'article 8, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'amendement n° 305 rectifié.

Après l'article 17, à l'issue d'un large débat auquel ont participé **MM. Roland du Luart, Jacques Delong, Philippe Marini, Christian Poncelet, président, et Jean Arthuis, rapporteur général**, la commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 94 et 68 rectifié, après avoir obtenu de leurs auteurs un accord sur une homogénéisation des taux à 1 %. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 166 et 167.

Puis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 21, 39, 69 rectifié, 95, 118, 170 et 119 rectifié avant l'article 19.

A l'article 20, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 171, 292, 28, 223, 101, 172, 102 et 19.

A l'article 21, elle a constaté que les amendements n<sup>os</sup> 173 et 293 étaient satisfaits par l'amendement n<sup>o</sup> 59 de la commission et donné un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 174.

A l'article 22, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 20, 29, 103, 175, 294 et 176.

Après l'article 22, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n<sup>o</sup> 129 et donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 177, 209, 296 et 295.

A l'article 23, la commission a engagé un vaste débat sur la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle, dans lequel sont intervenus MM. **Paul Girod, Philippe Marini, Maurice Blin, Philippe Adnot, Michel Charasse, Christian Poncelet, président, et Jean Arthuis, rapporteur général.**

**\*\*Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi**, la commission a procédé à l'examen de l'amendement n<sup>o</sup> I-308 du Gouvernement sur l'article 6 bis du projet de loi de finances pour 1994.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a exposé l'article 6 bis qui exonère temporairement les cessions d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de réinvestissement dans une société non cotée. Puis, il a présenté l'amendement gouvernemental qui a pour but de clarifier les conditions d'application, et précise notamment la possibilité de cumul des plafonds entre l'article 6 (investissement en logements) et l'article 6 bis, plafonds qui sont distincts.

La commission a alors décidé de **proposer au Sénat l'adoption de cet amendement.**

Au cours d'une troisième séance tenue dans la soirée, la commission a poursuivi l'examen des amendements

**à la première partie du projet de loi de finances pour 1994.**

La commission a examiné l'aménagement des modalités de la réduction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle telle qu'elle figure à l'article 23.

Après un large débat auquel ont participé **MM. Camille Cabana, Paul Girod, Philippe Adnot, Jacques Sourdille, Philippe Marini, Maurice Blin, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président**, elle a interrogé **M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**. Le ministre a confirmé que le Gouvernement n'avait pas l'intention de revenir sur l'économie de 2,6 milliards de francs demandée aux collectivités locales. Puis, il a évoqué les inconvénients de la solution qui consisterait à faire peser l'économie sur quelques collectivités locales, et de la solution qui entraînerait une surcharge de taxe professionnelle pour les petites et moyennes entreprises, en particulier du secteur du commerce et de l'artisanat.

A l'issue de ce débat, la commission des finances a adopté un amendement tendant à limiter l'application de l'article 23 à l'année 1994 et à demander au Gouvernement de déposer un rapport dressant un bilan de l'application du dispositif adopté par l'Assemblée nationale et esquissant les voies et moyens d'une réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Puis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 30, 104, 178, 297, 179, 105, 298, 106, 299, 108, 112, 111, 110, 107, 109, 196, 213, 214, 211, 212, 219, 220, 210, 180, 113, 114, 181, 215 et 306.

**Jeudi 25 novembre 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a poursuivi l'examen des amendements de la première partie du projet de loi de finances pour 1994.**

Après l'article 14 bis, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 311 et donné un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 312 et 313.

Après l'article 14 quinquies, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 317.

A l'article 14 sexies, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 319.

Après l'article 14 sexies, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 318.

A l'article 15, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 314.

Avant l'article 17, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 320.

A l'article 18, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 316.

Après l'article 19, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 315 rectifié.

A l'article 20, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 58 rectifié.

Après l'article 23, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 115, 117, 182, 183, 221 et 300.

A l'article 23 bis, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 301.

Après l'article 23 bis, elle a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 184, 185, 186, 187 et 193.

**Vendredi 26 novembre 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'examen d'amendements au projet de loi de finances pour 1994.

La commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n° A-1, A-2, A-3 et A-4 du Gouvernement.

Puis, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° II-9 de MM. Cartigny et Vinçon tendant à réduire de 10 millions de francs les crédits de paiement et les autorisations de programme du titre V du budget Équipement, transports et tourisme - II - Transports - 4 - Transports aériens.

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

**Mardi 23 novembre 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. Lucien Lanier.-** La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer** sur les crédits de son ministère pour 1994.

A titre liminaire, **M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a souligné que l'outre-mer se trouvait actuellement confronté à des difficultés sans précédent. Il a estimé que cette situation résultait de la crise économique actuelle, amplifiée par les contraintes tenant à l'insularité, à l'étroitesse des marchés et à la pression démographique. Il a également mis en avant la crise des finances locales. Il a enfin relevé des difficultés spécifiques à certains territoires telles que le moratoire des essais du centre d'expérimentation du pacifique en Polynésie française, l'importance de l'immigration clandestine en Guyane et à Mayotte, l'évolution défavorable du cours du nickel en Nouvelle-Calédonie, et l'interruption de la pêche à la morue à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il a ensuite indiqué que le ministère des départements et territoires d'outre-mer s'efforçait d'apporter des solutions à ces difficultés, d'une part, en procédant à la mise en place d'un plan d'urgence destiné à restaurer la crédibilité de l'Etat et, d'autre part, à engager une réforme de fond destinée à remédier aux difficultés structurelles de ces collectivités.

S'agissant du programme d'urgence, le ministre a indiqué qu'il s'articulait autour de deux objectifs : relancer l'activité économique et redresser la situation financière des collectivités locales.

Il a indiqué que la légère baisse des crédits de son ministère, évalués à 2,259 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement pour 1994, n'avait pas fait obstacle à une augmentation du montant des subventions d'investissement inscrites au titre VI de son budget de 2,42 % par rapport à la loi de finances pour 1993 nette des annulations et hors plan de relance.

**M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a estimé que l'effort de redressement des finances locales incombait prioritairement aux collectivités concernées. En conséquence, il a indiqué que, sur ce point, l'action de son ministère privilégiait la recherche de nouvelles ressources fiscales pour ces collectivités et notamment pour les régions. Il a ainsi fait observer que, sur son initiative, l'Assemblée nationale avait adopté trois amendements au projet de loi de finances pour 1994 tendant respectivement :

- à autoriser les régions à augmenter de 1,5 point le taux maximum de la taxe additionnelle à l'octroi de mer ;

- à créer une taxe régionale sur les passagers perçue lors des départs, en avion ou en bateau, des départements d'outre-mer, pour un taux qui ne saurait excéder trente francs ;

- à réserver aux régions en difficulté une fraction des ressources du fonds d'investissement routier.

Il a évalué à 700 millions de francs le montant des ressources fiscales supplémentaires, susceptible d'être dégagé par les régions grâce à ces trois mesures.

Le ministre a ensuite indiqué que l'un de ses objectifs consistait à maintenir et si possible à faire progresser le montant des dotations de l'Etat. Ainsi a-t-il fait observer que, dans le cadre de l'actuelle réforme de la dotation globale de fonctionnement, il avait souhaité que les com-

munes de l'outre-mer bénéficient d'une quote-part des dotations de solidarité rurale et de solidarité urbaine.

S'agissant de la politique de réformes engagée par son ministère en faveur du développement économique et social, **M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a indiqué qu'elle avait pour objectif de donner aux départements et territoires d'outre-mer l'occasion de sortir définitivement de l'ornière de l'assistanat et de créer l'environnement le plus favorable possible au développement de l'activité économique. Il a souligné que cette politique s'articulerait autour de trois priorités : l'emploi, l'aménagement du territoire et le soutien à l'agriculture.

S'agissant de l'emploi, après avoir souligné que le taux de chômage atteignait 25 % dans les Antilles et 37 % à La Réunion, il a estimé nécessaire d'engager une action globale portant sur le coût du travail, le système éducatif, la formation professionnelle et le revenu minimum d'insertion. Il a ainsi jugé souhaitable de réfléchir à une meilleure allocation des ressources transférées de la métropole à l'outre-mer afin de substituer à une logique d'assistanat une politique d'aide à la création d'emplois. S'agissant du RMI, il a estimé indispensable d'en lier le bénéfice à une véritable activité d'insertion et a indiqué qu'il avait provoqué une réflexion interministérielle sur une meilleure utilisation des ressources de la créance de proratisation. Dans le domaine éducatif, le ministre a estimé nécessaire de privilégier l'apprentissage, l'enseignement technique, l'enseignement professionnel et les formations supérieures technologiques. Enfin, il a appelé de ses vœux une redéfinition de la politique de la mobilité des travailleurs, dont l'instrument devrait être l'Agence nationale pour la promotion et l'insertion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

Au sujet de l'aménagement du territoire, il a expliqué que la pression démographique et la croissance rapide des principales villes rendaient nécessaire un effort particulier en matière d'infrastructures, de logement et d'environne-

ment. Il a fait observer que, dans cette perspective, la France disposait d'un atout considérable, à savoir les fonds structurels européens. Il a par ailleurs estimé que l'outre-mer devait participer pleinement au grand débat national sur l'aménagement du territoire lancé par le Premier ministre et le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il a également jugé nécessaire de développer une politique d'infrastructures grâce non seulement aux crédits européens, mais aussi aux contrats de plan Etat-régions qui, pour les seuls départements d'outre-mer, bénéficieraient d'une enveloppe de 3,3 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à la précédente génération de contrats de plan. S'agissant des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier, le ministre a évalué à 4 milliards de francs le montant global des crédits contractualisés, dont 1,4 milliard pour la Polynésie et 1,8 milliard pour la Nouvelle-Calédonie. Enfin, il a rappelé qu'en 1994, plus de 12.000 logements sociaux pourraient être financés.

Il a enfin rappelé la nécessité de soutenir les grandes filières agricoles traditionnelles, telles que la banane aux Antilles, la filière canne-sucre-rhum aux Antilles et à La Réunion ainsi que le riz en Guyane. Il a indiqué qu'il défendrait les intérêts de l'activité agricole outre-mer avec d'autant plus de détermination que les prix modérés de certains concurrents de la France ne reflétaient en rien une meilleure productivité, mais simplement des coûts de main-d'oeuvre incompatibles avec sa conception de la dignité du travail et de la protection sociale.

Le ministre a ensuite répondu à plusieurs questions posées par **M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis du budget des départements d'outre-mer**. A propos de la possibilité d'affecter des bénéficiaires du RMI auprès des collectivités locales, le ministre a indiqué qu'il souhaitait revenir aux sources du principe directeur du RMI créé en 1988, à savoir l'insertion. S'agissant des DOM, où une personne sur sept perçoit cette allocation, il

a confirmé son souhait que les crédits de la créance de pro-ratisation soient désormais mis en place en début d'année et déconcentrés, une partie de cette créance et de la contribution des départements à l'insertion devant permettre de créer des structures d'accueil pour faire travailler les bénéficiaires du RMI.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis**, s'est félicité de ces orientations et a rappelé que certains bénéficiaires du RMI étaient capables de jouer un rôle d'encadrement au sein des lycées et collèges.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite interrogé sur la probabilité d'acceptation par la Cour de justice des Communautés européennes des nouvelles modalités de l'octroi de mer. Sur ce point, le ministre a estimé que la France ayant respecté ses obligations, il pouvait se montrer optimiste, sans préjuger d'une décision juridictionnelle.

Le ministre a ensuite indiqué que les critères de répartition des fonds européens étaient en cours d'examen et qu'il recherchait un mode de répartition cohérent permettant de soutenir les régions défaillantes sans pénaliser celles dont la gestion se révélait satisfaisante.

Il a rappelé qu'il n'avait pu défendre davantage auprès du ministère du budget la dotation de l'ANT, tant cette organisation s'était montrée déficiente au point de mettre en péril son existence même. Il a indiqué qu'il y avait nommé de nouveaux dirigeants, lesquels avaient reçu pour mission de remettre en ordre l'Agence tout en veillant au rétablissement du dialogue social. Il a estimé que la réouverture du dossier ne pourrait intervenir qu'après l'assainissement de la situation financière, notamment grâce à la mobilisation des crédits de l'Etat et du Fonds social européen, voire grâce à un cofinancement des DOM.

Au sujet des suites données au «rapport Belorgey» du Commissariat général au Plan, le ministre a tout d'abord indiqué qu'en matière de sensibilisation de l'administration aux problèmes des DOM, la plupart des ministres étaient désormais dotés d'un collaborateur spécialisé sur

ces questions, qu'il existait aux ministères de l'agriculture et du logement des cellules spécialisées, et qu'il avait provoqué la réunion de la commission interministérielle de coordination des investissements publics outre-mer, laquelle ne s'était pas réunie depuis dix ans. Il a ajouté qu'il avait souhaité rencontrer M. Picq, chargé par le Premier ministre d'une mission sur l'organisation de l'Etat, pour le saisir de la question des liaisons interministérielles, de la répartition des fonds entre le ministère des DOM-TOM et les autres ministères ainsi que des mécanismes de déconcentration. Il a ensuite précisé qu'en matière de délocalisation des administrations, aucun projet précis n'était en vue et qu'il agissait plutôt en faveur de la déconcentration des crédits. Il a enfin indiqué que, s'agissant de la surrémunération des fonctionnaires, il ne pouvait être question, dans le contexte actuel, d'envisager une évolution brutale et qu'il souhaitait plutôt faire progresser la prise de conscience des effets pervers de ce mécanisme.

Sur la négociation avec le Canada concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, il a rappelé que le Canada était également frappé par le moratoire sur la pêche, lequel avait eu pour conséquence de mettre au chômage non seulement 60 % des travailleurs du secteur privé de Saint-Pierre-et-Miquelon, mais également 30.000 pêcheurs canadiens à Terre Neuve. Il a indiqué que des contacts préliminaires avaient eu lieu par l'intermédiaire des ambassades, que le nouveau premier ministre canadien, M. Jean Chrétien, rencontrerait M. Edouard Balladur en janvier, époque à laquelle la négociation pourrait sans doute reprendre après nomination d'un représentant du Canada. Il a ajouté que la France prendrait acte de la situation des ressources, demanderait la renégociation de la part des Saint-Pierrais et l'élargissement des relations entre Saint-Pierre et les provinces de l'est canadien.

Enfin, à propos de la répartition des fonds du FIDOM, le ministre a indiqué que son objectif était de démarrer les contrats de plan dont l'arbitrage du Premier ministre,

intervenue après la préparation du budget, avait prévu l'augmentation de 50 %, objectif difficile à atteindre compte tenu des crédits prévus dans la loi de finances. Il a indiqué qu'il veillerait à l'emploi des crédits des différents ministères pour 1994 et que pour les années suivantes, il entendait pouvoir rééquilibrer la répartition du FIDOM en faveur du FIDOM régional et départemental.

Suppléant **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis sur le budget des territoires d'outre-mer**, empêché, **M. Pierre Lagourgue** a interrogé le ministre sur l'état d'avancement des travaux de la commission de codification du droit applicable dans les TOM, sur le calendrier envisagé pour l'adoption des lois d'application aux TOM et à Mayotte du nouveau code pénal et des lois portant réforme de la procédure pénale, sur la possibilité de mettre prochainement en place les conseils d'archipel de Polynésie prévus par la réforme statutaire de 1990 et sur la position du Gouvernement à propos de la demande des élus de Wallis-et-Futuna d'une réforme statutaire.

**M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a estimé que la sous-commission de codification relative aux TOM, n'avait pas eu les moyens suffisants pour se livrer à une analyse détaillée du droit applicable dans les TOM. Il a indiqué que ses travaux avaient été relancés à la demande du Premier ministre et devraient permettre de mettre en lumière les lacunes du droit dans ces territoires.

S'agissant des lois d'extension et d'adaptation aux TOM du code pénal et des lois portant réforme de la procédure pénale, il a souhaité que les projets soient soumis à l'avis des assemblées territoriales à la fin du premier trimestre 1994.

Il a rappelé que la mise en place des conseils d'archipel en Polynésie relevait de la compétence territoriale.

Enfin, après avoir indiqué que la revendication des élus de Wallis-et-Futuna portait essentiellement sur le transfert du pouvoir exécutif, il a fait observer qu'il ne

voyait aucune objection de principe à ce que fût engagée une réflexion sur la réforme du statut. Il a néanmoins estimé que la priorité était de réfléchir à un programme de développement économique et social pour le territoire et que le débat sur la réforme statutaire ne devait pas servir d'alibi à l'immobilisme en ce domaine.

**M. Daniel Millaud** a ensuite demandé au ministre si les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) étaient des territoires d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution. Il s'est également inquiété de l'absence d'une politique de maîtrise de la démographie outre-mer. Enfin, il a estimé anormal que des territoires peuplés de citoyens européens ne soient qu'associés à l'Union européenne.

Après avoir rappelé que le Sénat avait constitué un groupe d'étude sur l'Antarctique, l'Arctique et les Terres australes, **M. Lucien Lanier, président de ce groupe d'étude**, a interrogé le ministre sur les orientations susceptibles d'être données à ces territoires. Il s'est notamment inquiété de l'état d'avancement des travaux de la piste aérienne en Terre Adélie.

**M. Jacques Larché, président**, a demandé au ministre s'il était concevable de refuser aux habitants de Wallis-et-Futuna d'avoir leur propre pouvoir exécutif pour le seul motif qu'il convenait d'envisager par priorité les réformes économiques et sociales. Rappelant l'attention toute particulière portée par la commission à la Nouvelle-Calédonie, il lui a également demandé de décrire la situation politique dans ce territoire à cinq ans du référendum d'autodétermination. Il a enfin souhaité être éclairé sur les conséquences du gel des essais nucléaires en Polynésie.

**M. Bernard Laurent** a mis en avant la situation particulière du territoire de Wallis-et-Futuna, peuplé de 13.000 habitants, scindé en deux îles et sur lequel règnent trois rois. Il a également fait part de son pessimisme sur l'avenir économique de ce territoire.

Répondant aux différents intervenants, **M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a indiqué qu'il n'y avait pas de réponse juridiquement pertinente sur le point de savoir si les TAAF pouvaient être considérées comme un territoire d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution.

Il a par ailleurs souhaité qu'une action cohérente soit menée, si besoin avec le secteur associatif, en vue d'une maîtrise plus grande de la démographie.

Il a ensuite considéré que les relations entre les TOM et l'Union européenne devaient être précisées. Dans cette perspective, il a annoncé la tenue à Bruxelles d'une journée de travail sur ces collectivités à l'instar de celle qui avait eu lieu sur les DOM.

S'agissant des TAAF, il a indiqué que, dans ce territoire, son ministère privilégiait la politique de recherche. Il a également précisé que la piste aérienne prévue en Terre Adélie n'était pas totalement achevée, évaluant à 5 ou 6 millions de francs les crédits encore nécessaires pour y parvenir. Il a fait observer que seuls les avions C 130 seraient à même de gagner ce territoire à partir du sud de la Nouvelle-Zélande.

Le ministre a ensuite rappelé qu'il ne voyait aucun inconvénient de principe à ce que le territoire de Wallis-et-Futuna ait son propre exécutif mais qu'une telle réforme pouvait se heurter à un double obstacle : la quasi-inexistence des ressources propres de ce territoire et l'importance de l'influence exercée par le pouvoir coutumier.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer qu'il y avait désormais plus de Wallisiens en Nouvelle-Calédonie que sur l'île de Wallis et que ceux-ci avaient tendance à constituer un pôle politique autonome susceptible, compte tenu de la diversité des forces ethniques en Nouvelle-Calédonie, de jouer un rôle prépondérant.

**M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a confirmé la volonté

du Gouvernement de respecter les accords de Matignon-Oudinot dont il a indiqué qu'ils étaient appliqués dans de bonnes conditions. Il a par ailleurs annoncé la réunion d'un comité de suivi pour le début du mois de décembre. Il a fait observer que les débats actuels portaient sur la recherche d'un consensus. Estimant souhaitable d'éviter, en 1998, un référendum d'autodétermination dont le résultat serait trop serré et risquerait de déboucher sur la violence, il a fait part du souhait des différents partenaires politiques de trouver une formule susceptible de recevoir l'assentiment d'une très large majorité de la population. S'appuyant sur l'évolution de la position des indépendantistes, qui ne concevaient plus l'indépendance que dans le cadre de relations étroites avec la France, il a jugé que l'esprit de concertation pouvait permettre d'aboutir à une issue satisfaisante d'ici à 1998.

S'agissant des autres collectivités d'outre-mer, il a fait observer que, exception faite de la Polynésie française, les mouvements indépendantistes étaient aujourd'hui quantitativement marginaux. Il a notamment précisé que, dans les DOM, la situation économique internationale et la comparaison avec les pays voisins indépendants avaient contribué à relativiser le phénomène indépendantiste.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut précisé que **M. Louis Le Pensec**, alors ministre des départements et territoires d'outre-mer, avait géré avec efficacité les mesures prises en faveur de la Guadeloupe à la suite du cyclone Hugo, le ministre a estimé que la solidarité nationale était un facteur important de l'attachement des collectivités d'outre-mer à la métropole.

Enfin, il a indiqué que les conséquences pour la Polynésie du gel des essais nucléaires seraient compensées par la mise en place d'un dispositif s'inscrivant dans le long terme et destiné à rendre le territoire moins dépendant des transferts de l'Etat. Il a fait observer qu'un projet de loi d'orientation serait prochainement soumis à l'examen du Parlement afin de donner confiance non seule-

ment aux Polynésiens mais également aux partenaires économiques.

**La commission a ensuite examiné l'avis de M. Pierre Lagourgue sur les crédits des départements d'outre-mer pour 1994.**

Le rapporteur pour avis a indiqué que le budget pour 1994 du ministère des DOM-TOM n'échappait pas à la règle commune de volonté de maîtrise des dépenses publiques et que les crédits du ministère affectés aux quatre départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon étaient en baisse de 7,5 %. Il a indiqué que, compte tenu des crédits des autres ministères, la diminution était en réalité de 1,1 % ; il a en effet rappelé que le budget du ministère des DOM-TOM ne représentait que 4,1 % de l'effort de l'ensemble des ministères en faveur des six collectivités de l'outre-mer.

Il a souligné ensuite la faiblesse des effectifs budgétaires et humains du ministère en rappelant qu'en 1994 les effectifs chargés au sein de l'ensemble des ministères de ces départements et collectivités seraient stables en métropole et en croissance sur place (+ 0,79 %) et qu'en revanche, ceux du ministère des DOM-TOM seraient en baisse à la fois en métropole (- 1,38 %) et sur place (- 1,3 %).

Il a estimé que le rôle d'impulsion, de coordination, de mobilisation du ministère n'en devrait être que plus renforcé. Il a jugé ambitieux les objectifs affichés par le ministre, à savoir sortir d'une logique d'assistanat pour engager une démarche de développement concerté et responsable après une phase de restauration de l'Etat de droit. Il a indiqué que la réalisation de cet objectif supposait des procédures budgétaires, contractuelles et européennes propres à assurer la meilleure utilisation des ressources disponibles et la stabilité du contexte financier et institutionnel.

Il a rappelé que, parallèlement à la négociation des contrats de plan, plusieurs réformes étaient en chantier : une loi d'orientation annoncée pour la session de printemps, l'adaptation de la loi quinquennale sur l'emploi, une révision des procédures de la créance de proratisation du RMI, la simplification des mécanismes de mobilisation des aides européennes. Il a indiqué que le débat sur l'aménagement du territoire devrait être l'occasion de rechercher des voies nouvelles pour répondre à ce que le rapport du groupe outre-mer du commissariat général du plan, présidé par M. Gérard Belorgey, avait justement nommé «le défi des singularités» -défi qui ne pourrait être relevé que par l'ensemble du gouvernement.

Il a précisé que l'avis préparé au nom de la commission comporterait des précisions sur le FIDOM et les fonds structurels européens dont le montant annuel devrait augmenter en moyenne de moins de 50 % pour la période 1996-1999, en dépit de la décision de la Commission européenne de doubler ces crédits. Compte tenu des particularités du chômage dans les DOM, il s'est déclaré particulièrement préoccupé des modalités de versement de la «créance de proratisation», contribution de l'Etat aux efforts d'insertion dont le montant maximum, 20 % du RMI métropolitain, provenait d'une retenue effectuée en application du décret du 20 janvier 1989. Il a notamment indiqué que le montant de cette créance pour 1992 n'avait fait l'objet d'aucun versement dans les départements.

Il a également attiré l'attention de la commission sur certaines modalités du nouvel octroi de mer en s'interrogeant sur l'attitude qu'adopterait le moment venu la Cour de justice européenne.

Enfin il a examiné l'objectif de restauration de l'Etat de droit dans un contexte décentralisé s'interrogeant sur les difficultés liées à la criminalité, d'une part, à l'immigration, d'autre part, les moyens de la police lui apparaissant encore insuffisants. Il a estimé en conclusion que, du point de vue de la commission, la meilleure contribution que pourrait apporter le ministère face aux graves difficul-

tés économiques et sociales des départements et collectivités territoriales d'outre-mer serait l'accélération et la simplification des procédures d'articulation de l'ensemble des crédits tant nationaux qu'euro péens.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de **donner un avis favorable au budget du ministère pour les crédits consacrés aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

**Mercredi 24 novembre 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord désigné **M. Bernard Laurent** comme rapporteur de la **proposition de loi n° 79 (1993-1994)**, présentée par M. Philippe Richert, visant à rendre **obligatoire** la déclaration de **candidature** pour les élections municipales des communes de moins de 3.500 habitants.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport pour avis de M. Jean-Marie Girault**, à l'examen des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer (TOM) pour 1994.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a considéré que, compte tenu de sa vocation générale, l'examen par la commission des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer ne saurait se limiter aux seuls aspects financiers.

Retraçant les principales évolutions budgétaires perceptibles pour 1994, il a noté que, par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, le projet de loi de finances pour 1994 marquait une diminution de 2,56 % des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux TOM, qui passent de 897 à 874 millions de francs.

Il a relativisé la portée de cette diminution dans la mesure où le budget de ce ministère ne représente qu'un dixième des crédits consacrés à l'outre-mer. Il a ainsi fait observer que, au total, l'effort financier de l'Etat consenti

en faveur des territoires d'outre-mer passerait de 9,12 milliards à 9,18 milliards de francs, soit une augmentation de 0,6 % par rapport à 1993.

Enfin, il a rappelé qu'il existait un décalage récurrent entre les crédits autorisés et les crédits utilisés qui conduisait à la prudence dans l'appréciation de l'effort budgétaire consenti par l'Etat au profit des TOM, tel qu'il résultait de la loi de finances initiale.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis,** s'est ensuite livré à une description de la situation économique et sociale de chaque territoire.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, il a rappelé que, comme l'avait souligné le rapport de la mission d'information de la commission consécutif à la visite qu'il avait effectuée dans le Pacifique avec MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent et Camille Cabana en juillet 1992, l'application des accords de Matignon s'effectuait dans de bonnes conditions. Il a fait observer que les responsables politiques du territoire recherchaient un consensus dans la perspective du référendum d'auto-détermination de 1998. Il s'est, en revanche, déclaré inquiet de la situation économique et sociale du territoire, rendue délicate par la chute des cours du nickel et par les difficultés du tourisme consécutives à la crise du Golfe et à la situation économique des Etats de la zone Pacifique.

Il a toutefois fait observer que l'Etat s'efforçait d'apporter des solutions aux problèmes de la Nouvelle-Calédonie en privilégiant les actions à long terme. Il a notamment précisé que des efforts considérables étaient consacrés à la formation. Citant l'exemple du programme régional de formation de 400 cadres mis en place à la suite des accords de Matignon, il a précisé que l'objectif de cette action était d'offrir des formations qualifiantes aux candidats à des fonctions d'encadrement dans l'ensemble des secteurs de la vie administrative, économique, sociale et culturelle. Il a indiqué que ce dispositif, devenu effectif dès la fin de l'année 1988, avait d'ores et

déjà concerné 164 stagiaires dont 63 avaient achevé leur formation, parmi lesquels 9 ingénieurs et 17 techniciens supérieurs.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a souligné que l'action de l'Etat portait également sur le développement des infrastructures du territoire.

Il a mis en avant l'importance des relations contractuelles entre l'Etat et les provinces, indiquant que 2,6 milliards de francs étaient prévus par les contrats de plan signés au début de l'année afin, notamment, d'opérer un rééquilibrage économique au profit du nord du territoire.

Après que **M. François Collet** l'eut interrogé sur la situation démographique de la Nouvelle-Calédonie, le rapporteur pour avis a indiqué que, dans ce territoire, la situation était beaucoup moins préoccupante que dans certaines autres collectivités d'outre-mer.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que la Polynésie française était à la recherche d'un développement économique dans un contexte difficile, marqué notamment par la suspension des essais nucléaires. Il a rappelé que la mise en place, en 1963, du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) avait permis un développement considérable de l'économie de ce territoire au rythme annuel de 16,7 % en moyenne sur la période 1962-1988. Il en a déduit que l'arrêt des activités du CEP menaçait la pérennité de cette croissance, et ce, d'autant plus que la Polynésie se heurtait à de graves handicaps structurels tels que la faiblesse des ressources naturelles exploitables, la dispersion des îles, l'insuffisance de main d'oeuvre qualifiée et l'exigüité du marché polynésien.

C'est pourquoi il s'est félicité de la conclusion d'un pacte de progrès entre l'Etat et le territoire afin de pallier les conséquences conjoncturelles du gel des essais nucléaires, notamment le déficit de transferts publics. Il a indiqué que des mesures immédiates avaient ainsi été adoptées pour accroître par exemple les crédits consacrés

aux chantiers de développement, aux constructions scolaires et à l'investissement.

Il a enfin rappelé que le Parlement serait prochainement saisi d'un projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, portant sur les dix années à venir.

S'agissant de Wallis et Futuna, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a rappelé que ce territoire était dans une situation économique et sociale préoccupante. Il a également fait part du souci des élus locaux de voir adopter par le Parlement une réforme statutaire afin, notamment, de transférer aux élus le pouvoir exécutif.

**M. Jacques Larché, président**, lui a fait observer qu'il ne voyait pas d'opposition de principe à ce que le territoire de Wallis et Futuna disposât d'un pouvoir exécutif issu des élus locaux.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a ensuite jugé souhaitable de mieux assurer la protection des territoires d'outre-mer dans le cadre international. Rappelant que, compte tenu de leur situation géographique, ces territoires constituaient un élément essentiel du rayonnement français dans le monde, il a estimé nécessaire de considérer cet état de fait non seulement comme un atout pour la métropole mais aussi comme une source d'obligations. Il a ainsi indiqué que les territoires d'outre-mer évoluaient dans un contexte international particulier marqué par des solidarités régionales spécifiques qu'il convenait d'encourager.

Il s'est, en conséquence, félicité des arrangements récemment survenus entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande au bénéfice des petits États de la région dans le domaine de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle et dans le domaine de la surveillance des zones économiques.

Il a toutefois noté qu'en dépit d'une évolution encourageante, les partenaires de la France dans la région du

Pacifique restaient hostiles à l'existence du centre d'expérimentations nucléaires de Mururoa et que, s'ils avaient manifesté une satisfaction certaine à la suite de la suspension des essais, ils continuaient à en demander l'abandon pur et simple.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a ensuite rappelé la situation des territoires d'outre-mer à l'égard de l'Union européenne.

Il a ainsi noté que ceux-ci disposaient de débouchés élargis sur le plan commercial, que leurs compétences spécifiques étaient juridiquement reconnues et que les crédits du septième fonds européen de développement avaient été sensiblement abondés par rapport au précédent.

Enfin, le rapporteur pour avis a fait part de son souci de voir mieux assurée la protection des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer sur le plan normatif. Il s'est notamment interrogé sur la possibilité d'associer les élus de ces territoires aux négociations internationales.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a conclu son exposé en évoquant la situation des Terres australes et antarctiques. Il a indiqué que l'effort financier du ministère des départements et territoires d'outre-mer dans ce territoire portait en priorité sur la recherche. Il a également rappelé que la piste aérienne prévue en Terre Adélie était sur le point d'être achevée.

**M. Jacques Larché, président**, lui a fait observer que ce territoire ne pouvait être gagné par la voie aérienne qu'à partir du sud de la Nouvelle-Zélande.

**M. François Collet** a estimé que la construction d'une piste aérienne faciliterait sensiblement les missions des scientifiques.

**M. Jacques Larché, président**, lui a fait remarquer que le coût d'une telle construction était particulièrement élevé.

Après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut rappelé que les conseils d'archipel de Polynésie, prévus par la

réforme statutaire de 1990, n'avaient pas été mis en place, **M. Jacques Larché, président**, lui a fait observer que cette responsabilité relevait des autorités locales. **M. Bernard Laurent** a critiqué la carence des responsables locaux sur ce point, dans la mesure où le principe même de la création des conseils d'archipel polynésiens avait été posé par le législateur.

**M. Jacques Larché, président**, a ensuite attiré l'attention de la commission sur la situation politique en Nouvelle-Calédonie. Il a estimé que l'objectif majeur pour les cinq années à venir consistait à trouver un consensus de nature à éviter que le référendum d'auto-détermination de 1998 ne révèle une cassure nette au sein de la population calédonienne.

Enfin, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé qu'en dépit des efforts entrepris, le rééquilibrage économique entre Nouméa et le reste du territoire devait être poursuivi.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de **donner un avis favorable au budget du ministère pour les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer**.

Puis la commission a examiné, sur le **rapport pour avis de M. André Bohl, les crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour 1994 consacrés à la décentralisation**.

A titre liminaire, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a rendu hommage à M. Bernard Laurent, qui avait assumé ce rapport les années précédentes.

Puis il a indiqué que les mesures du projet de loi de finances pour 1994 consacrées aux collectivités locales traduisaient la volonté de faire participer ces dernières à l'effort de redressement des finances publiques dans un contexte économique difficile.

Le rapporteur pour avis a néanmoins relevé que la contribution des collectivités locales à cet effort ne pouvait

qu'être imparfaitement mesurée à partir de l'analyse des crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur qui ne représentaient qu'une petite partie des concours de l'Etat. Il a indiqué que ces crédits progressaient de 1,14 % en 1994 pour atteindre 26,923 milliards de francs.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a alors fait observer que l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèverait en 1994 à 252,714 milliards de francs, soit 17,4 % des charges du budget général. Il a, en outre, relevé que la plupart des mesures qui avaient suscité l'inquiétude des élus locaux, telles que les nouvelles règles d'indexation de la DGF, étaient inscrites dans la première partie du projet de loi de finances.

Relevant que l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale avait permis d'aménager certaines de ces mesures dans un sens plus favorable aux collectivités locales, il a souhaité que le débat au Sénat permette de définir des solutions qui répondent aux légitimes préoccupations concernant l'équilibre des finances locales.

S'agissant des crédits consacrés à l'administration territoriale, le rapporteur pour avis a noté qu'ils s'élevaient à 5,974 milliards de francs, soit une progression de 10 %.

Puis **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, présentant les principales actions menées dans ce domaine, a tout d'abord indiqué que le processus de déconcentration en cours serait approfondi, chaque ministère devant élaborer un schéma directeur de réorganisation et de déconcentration. Il a précisé que ces schémas seraient étudiés par un comité interministériel au premier trimestre 1994, sous la présidence du Premier ministre.

En ce qui concerne ensuite la modernisation des préfetures, le rapporteur pour avis a souligné la généralisation d'ici fin 1995 de la carte nationale d'identité à sécurité renforcée expérimentée depuis 1988 dans le département des Hauts-de-Seine.

Faisant état du fonds de modernisation des préfetures, il a par ailleurs relevé qu'un effort particulier serait

engagé en faveur de la «sécurisation» des locaux de délivrance des titres, 10.000 formulaires ayant été dérobés depuis le début de l'année.

Puis **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, présentant la situation des finances locales, a tout d'abord fait observer que l'évolution des concours de l'Etat se caractérisait par une quasi stagnation.

Abordant en premier lieu les dotations et subventions de fonctionnement, il a indiqué que la DGF progresserait de 2 % en 1994, passant de 96,219 milliards de francs à 98,144 milliards de francs.

Rappelant que la DGF serait indexée en 1994 sur le seul indice des prix, il a noté que, tant en 1992 qu'en 1993, une divergence était apparue entre l'évolution de la DGF et la réalité de la croissance économique et que cette divergence avait profité aux collectivités locales. Il a néanmoins relevé que les règles d'indexation en vigueur excluant toute régularisation négative, le mode d'indexation actuel -qui intégrait l'évolution des prix et les deux-tiers du taux de croissance- n'aurait pas abouti à une diminution de la DGF en 1994. En conséquence, il a relevé que, du fait de la nouvelle indexation, les collectivités locales subiraient un manque à gagner de 894 millions de francs.

Rappelant que cette dotation, de par son origine et sa nature, devait conserver un lien avec l'activité économique, le rapporteur pour avis a craint que la nouvelle indexation ne mette en cause ce lien. Il a rappelé l'engagement du Gouvernement en vue de réintégrer dans l'indexation, à compter de 1995, une partie du taux de croissance du PIB.

Puis **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que la «dotation spéciale instituteurs» ne devait plus être indexée sur la DGF et qu'en conséquence cette dotation aurait diminué de 5 % en 1994. Soulignant l'effet de cette mesure sur les budgets des communes, il a rappelé que le Gouvernement avait accepté en définitive de maintenir les règles d'indexation en vigueur.

En ce qui concerne le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le rapporteur pour avis a noté que cette dotation diminuerait de 6,6 % par rapport à 1993, sous l'effet d'une baisse de la dotation de l'Etat correspondant à une réduction des recettes fiscales nettes sur lesquelles cette dotation était indexée.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, abordant les dotations d'équipement, a alors relevé que ces dotations diminueraient en 1994 de 1,3 %. Concernant en premier lieu le fonds de compensation de la TVA, il a indiqué que le projet de loi prévoyait une diminution du taux de remboursement et précisé que l'Assemblée nationale avait supprimé le caractère rétroactif de cette mesure. Il a néanmoins estimé qu'il aurait été sage de lier celle-ci avec la question des nouvelles comptabilités communales qui modifieront les règles de calcul des investissements.

Concernant en second lieu la compensation financière des transferts de compétence, le rapporteur pour avis a indiqué que les concours de l'Etat destinés à compenser ces transferts étaient en hausse de 3,5 %. Soulignant que ces concours, étant destinés à compenser des charges, ne pouvaient être considérés comme des subventions, il a mis l'accent sur la nécessité d'une clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Concernant enfin les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a en particulier relevé la modification des règles de compensation de l'abattement de 16 % des bases de la taxe professionnelle. Notant que les sommes en jeu étaient importantes et intéressaient un petit nombre de collectivités, il a fait valoir que la mesure proposée aurait un effet très sensible sur les finances locales et pourrait entraîner une augmentation de la fiscalité.

Présentant ensuite les principales évolutions de la fiscalité locale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que la fiscalité directe avait enregistré un ralentissement de son produit en 1991 (+ 9,61 %)

comme en 1992 (+ 6,19 %). Il a précisé qu'en 1993, les résultats étaient contrastés selon les collectivités, les communes connaissant une croissance plus forte du foncier bâti alors que, pour les départements, l'évolution la plus importante concernait la taxe professionnelle et que pour les régions les principales hausses portaient sur la taxe d'habitation et le foncier bâti.

Le rapporteur pour avis, notant par ailleurs que la fiscalité indirecte avait une importance inégale selon les collectivités, a précisé qu'elle enregistrait une faible évolution en 1993 (+ 1,9 %).

Puis, analysant la situation des budgets locaux, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a noté que les collectivités locales avaient fortement contribué à la politique de l'emploi, créant 180.000 emplois nouveaux entre 1982 et 1990. Il a également relevé la forte hausse des dépenses d'aide sociale (+ 7 %) en raison notamment de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI. Après avoir souligné que les dépenses d'équipement des communes et des départements étaient en légère diminution, il a enfin noté l'effet des rémunérations des personnels sur les budgets locaux en application de décisions nationales sur lesquelles les collectivités locales n'exerçaient aucun contrôle.

**M. Jacques Larché, président**, a sur ce point précisé qu'il fallait en outre prendre en considération les conventions collectives intéressant les personnels sociaux, qui avaient fait progresser les rémunérations de 12 % en deux ans (+ 7 % en 1992 et + 5 % en 1993).

Puis **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir souligné que les mesures comprises dans le projet de loi de finances, qui tendaient à associer les collectivités locales à l'effort de redressement budgétaire, mettaient en évidence l'urgence d'une clarification -souhaitée de longue date par le Sénat- des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, a considéré que les questions financières ne pouvaient être dissociées du débat en cours

sur l'aménagement du territoire pour lequel les collectivités locales devaient jouer un rôle essentiel.

Présentant ensuite la mise en oeuvre d'un certain nombre de réformes intéressant les collectivités locales, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a tout d'abord rappelé, s'agissant de la coopération intercommunale, que des schémas départementaux devaient être élaborés avant le 31 décembre 1993, en application de la loi du 6 février 1992 modifiée.

Rappelant que la date limite pour leur adoption avait été modifiée à deux reprises, il a craint que, dans bien des cas, ces schémas départementaux ne se limitent à enregistrer l'état de la nouvelle coopération intercommunale.

Pour ce qui est des nouvelles structures -communautés de communes et communautés de villes- il a relevé que les fortes incitations financières prévues par la loi avaient dans bien des cas motivé leur création. Il a en particulier relevé que l'examen des compétences exercées ne traduisait pas toujours une véritable volonté d'intégration.

S'agissant ensuite de l'application des dispositions du code électoral relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, tout en considérant que l'utilité d'une telle législation ne pouvait être mise en doute, a fait part de son inquiétude face à l'émergence d'une suspicion généralisée à l'égard des élus. Il a craint que cette situation ne décourage les candidatures.

Après avoir rappelé que le président Jacques Larché avait déposé une proposition de loi sur ce sujet -adoptée par le Sénat le 17 juin 1993- le rapporteur pour avis a mentionné les défauts du dispositif en vigueur, notamment l'absence de possibilité de régularisation au bénéfice du candidat de bonne foi et le flou du délai imparti à la commission nationale pour saisir le juge de l'élection.

**M. Jacques Larché, président**, a alors indiqué que le Conseil d'Etat avait précisé récemment que la Commission nationale devait saisir le juge de l'élection avant

l'expiration du délai de six mois qui lui était imparti pour examiner les comptes de campagne.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué que le comité des régions prévu par le traité de Maastricht devait être mis prochainement en place. Après avoir rappelé les compétences de cette institution, il a fait observer que la composition de la représentation française -qui avait fait l'objet de certaines controverses- devrait être répartie à raison de douze sièges pour les régions, six sièges pour les départements et six sièges pour les communes.

Enfin, le rapporteur pour avis a présenté l'article 62 rattaché au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Il a précisé que cet article tendait à suspendre pour 1994 l'indexation de la dotation globale d'équipement sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques. En conséquence, il a indiqué que cette dotation serait reconduite en francs courants à son montant de 1993.

Faisant observer que la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges évoluant normalement comme la dotation globale d'équipement auraient dû subir les effets de cette désindexation, il a relevé que l'article 62 prévoyait néanmoins leur progression à un rythme de 5 % qui correspondait à l'évolution prévisionnelle des investissements de l'administration publique.

En conclusion, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir fait valoir que le budget de l'administration territoriale et des collectivités locales était en progression et souhaité l'aménagement d'un certain nombre de mesures inscrites dans la première partie du projet de loi de finances, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire consacrés à la décentralisation.

**M. François Collet**, après avoir souligné que la dotation globale de fonctionnement ayant succédé à des taxes locales, constituait en conséquence une ressource des collectivités locales, a fait observer que cette dotation ne pouvait en aucun cas être analysée comme une subvention octroyée par l'Etat.

Notant qu'en 1993 les modes de calcul de la dotation globale de fonctionnement avaient conduit à une divergence importante entre les prévisions et l'évolution économique au cours de l'exercice budgétaire, il a souhaité qu'après une indexation provisoire sur les prix en 1994, des règles satisfaisantes soient définies à compter de 1995.

S'agissant enfin de la dotation spéciale instituteurs, après avoir relevé que cette dotation ne répondait pas au souhait du comité des finances locales que l'Etat prenne en charge les accessoires de la rémunération des instituteurs, il a rappelé que le Comité avait cette année encore demandé une telle prise en charge.

**M. Christian Bonnet** a également relevé que la dotation globale de fonctionnement perçue en 1992 et 1993 avait été nettement supérieure à celle que les collectivités locales auraient dû recevoir à la suite des évolutions économiques. En ce qui concerne le fonds de compensation de la TVA, il a souligné l'importance des pratiques comptables consistant notamment à faire passer des dépenses de fonctionnement dans la section d'investissement des budgets.

**M. Guy Allouche**, après avoir à son tour rappelé que la dotation globale de fonctionnement avait été, au cours de ces deux dernières années, supérieure au niveau qui aurait dû être le sien en fonction de l'évolution économique, a fait part de ses réserves quant à la représentation au sein du comité des régions de collectivités autres que les régions.

**M. Jacques Larché, président, et M. André Bohl, rapporteur pour avis**, ont alors fait valoir que ce comité devait -suivant le traité de Maastricht- représenter non

seulement les régions mais également les autres collectivités locales.

En ce qui concerne l'application de la loi sur les dépenses électorales, **M. Guy Allouche** a fait observer que la pratique ne correspondait pas aux intentions du législateur qui avait souhaité que l'inéligibilité d'un an s'applique à toutes les élections.

**M. Jacques Larché, président**, a alors précisé que pour les élus locaux les décisions d'inéligibilités prenaient effet à compter de la dernière décision de justice alors que, pour les parlementaires, le Conseil constitutionnel considérait que l'inéligibilité commençait à courir à compter de l'élection.

Enfin, **M. Guy Allouche** a fait part de son inquiétude concernant la mise en cause éventuelle des subventions des collectivités territoriales aux groupes politiques, craignant qu'une telle mise en cause n'entrave le bon fonctionnement des assemblées territoriales.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, indiquant qu'il ferait mention de cette préoccupation dans son rapport écrit, a rappelé que, lors de son audition par la commission, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, s'était déclaré favorable à de telles subventions.

**M. Guy Allouche**, faisant part de son sentiment que le Gouvernement souhaitait restreindre ces possibilités de subventions aux groupes politiques, a craint que, dans ce cas, les collectivités locales ne soient incitées à utiliser des moyens détournés.

Puis en réponse à **M. Jean-Pierre Tizon** qui souhaitait connaître l'importance de l'intercommunalité par rapport à la population nationale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a précisé que l'intercommunalité fondée sur des compétences intégrées en matière de développement et d'aménagement et sur un pouvoir fiscal autonome, représentait désormais 460 établissements publics qui regroupaient 5 000 communes et plus de 16 millions d'habitants.

**M. Bernard Laurent**, après avoir félicité le rapporteur pour avis, a rappelé le contexte économique difficile dans lequel s'inscrivait le projet de loi de finances et souligné que le Gouvernement avait cherché à ne pas faire subir à la dotation globale de fonctionnement les effets de la baisse prévisible du produit intérieur brut.

En ce qui concerne le fonds de compensation de la TVA, après avoir relevé qu'il appartenait au préfet de contrôler la régularité des imputations budgétaires, il a craint une réduction progressive des remboursements dus aux collectivités locales au titre de cette taxe.

Enfin, s'agissant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, il a regretté que la surcompensation semblât devoir perdurer avec des taux considérablement accrus alors même que les ressources des collectivités s'étaient taries.

En réponse à ces observations, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a confirmé qu'en 1992 et 1993 les règles d'indexation de la D.G.F. avaient été favorables aux collectivités locales. Il a néanmoins relevé que l'application de ces règles en 1994 aurait conduit à déterminer une dotation supérieure à celle prévue par le projet de loi de finances.

En ce qui concerne en second lieu le fonds de compensation de la TVA, il s'est déclaré favorable à l'établissement d'une nomenclature clarifiant les règles applicables aux investissements.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner un **avis favorable aux crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour 1994, consacrés à la décentralisation.**

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, à l'examen des **crédits de la section police et sécurité** du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour 1994.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a tout d'abord souligné que la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité était une mission constitutionnelle de l'Etat et que le droit à la sûreté était reconnu comme un droit naturel et imprescriptible de l'homme par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a estimé que la sécurité publique était une des formes de la solidarité nationale, au même titre que, par exemple, la protection sociale.

Il a salué la politique engagée dans ce domaine par le nouveau Gouvernement, en rappelant que le Parlement s'était pleinement associé à l'effort de redressement du climat de sécurité en votant rapidement un certain nombre de textes essentiels dont, tout dernièrement, la révision constitutionnelle sur le droit d'asile.

Le rapporteur pour avis a souhaité que les premiers résultats favorables de cette politique soient perceptibles dès 1994, tout en se déclarant conscient que la restauration de la sécurité intérieure nécessitait de gros moyens budgétaires et du temps. Il a relevé à cet égard que les principaux facteurs d'insécurité étaient la drogue, -directement responsable de 50 % des crimes et délits commis chaque année-, l'immigration clandestine et la violence urbaine.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a ensuite présenté les grandes lignes du projet de budget de la Police pour 1994, estimant que sa croissance globale -en hausse de 3,56 % par rapport à 1993- était fort appréciable, comparée au pourcentage d'évolution générale des dépenses publiques pour 1994, de seulement 1,1 %. Il a relevé que les dépenses passaient de 25,28 à 26,18 milliards, les autorisations de programme augmentant quant à elles de 4,94 %, avec 933 millions pour 1994. Au total, il a indiqué que, hors crédits de rémunération, le budget de fonctionnement et d'équipement atteindrait 4,78 milliards, soit + 11,9 % par rapport à 1993 et jugé qu'il s'agissait d'une progression considérable, dans le contexte actuel des finances publiques.

Le rapporteur pour avis a cependant nuancé cette appréciation en rappelant que, dans cet ensemble, les dépenses de personnel liées à l'évolution mécanique des rémunérations publiques absorbaient près de 82 % du budget de la police. Il a par ailleurs craint qu'en dépit des efforts du ministre de l'intérieur, le budget pour 1994 ne permette pas de résorber l'endettement de la Police sur certaines dépenses de fonctionnement comme le téléphone, l'EDF, les péages, etc...

Parmi les principales mesures nouvelles affectant les dépenses ordinaires, en hausse globale de + 3,04 %, il a cité :

- le crédit de 38 millions au titre des mesures d'éloignement, soit + 80 % par rapport à 1993 ;
- l'effort en faveur du renouvellement du parc automobile ;
- un effort exceptionnel en faveur de la formation en alternance des gardiens de la paix, désormais plus axée sur la pratique ;
- la création de postes locaux d'identité judiciaire dans tous les départements de la région parisienne ;
- la création de 3 000 emplois de policiers auxiliaires, dont 1 500 effectivement pourvus cette année.

Il a noté que la provision de 40 millions destinée à compenser les sujétions qui pèsent sur les personnels en poste dans certaines zones particulièrement difficiles ne permettrait pas de faire face aux engagements du précédent Gouvernement d'étendre la prime de poste difficile à tous les agents des circonscriptions de Versailles, Lyon, Lille et Marseille.

Examinant ensuite les dépenses en capital et les dépenses d'équipement, il a signalé l'augmentation sensible des crédits de paiement (+ 19,02 %) et des autorisations de programme (+ 4,94 %) et évoqué :

- l'effort particulier en faveur de la rénovation des commissariats ;

- les efforts consentis en faveur du logement des policiers, nécessaires pour motiver les policiers expérimentés dans les postes difficiles ;

- la mise en place du nouveau réseau crypté ACRO-POL assurant à 100 % la confidentialité des transmissions de la police ;

- les achats ou rénovations des véhicules du parc lourd.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a alors retracé l'évolution de la criminalité et de la délinquance en 1992, en constatant que la courbe de la criminalité, à l'étiage en 1988, s'était redressée et n'avait cessé de croître depuis 1989. Il a indiqué qu'avec 3,8 millions de faits constatés, le nombre total des crimes et délits avait augmenté de 2,32 % par rapport à 1991 et de plus de 17 % depuis 1989.

Il a indiqué qu'avec un taux moyen de criminalité atteignant 6,7 %, la France était dans une situation comparable à celle de la RFA.

Il a déploré la dégradation constante des taux d'élucidation, tombés en moyenne à 33 % en 1992 contre encore 37 % en 1991.

Lui ont paru particulièrement préoccupants :

- l'augmentation sensible des différents types de vols ;
- les statistiques de la drogue en progression moyenne de 20,8 % pour les interpellations et de 27,5 % pour les quantités de produits saisis ;

- la croissance sensible des crimes et délits sexuels ;

- la forte recrudescence du terrorisme en Corse où, deux ans après la mise en place du nouveau statut, les atteintes à l'Etat de droit restaient d'une particulière gravité ;

- le développement d'un phénomène de «guérilla urbaine», où les forces de l'ordre affrontaient seules des bandes organisées dans des quartiers difficiles ;

- la multiplication des violences dans les établissements scolaires, en partie imputable à la banalisation des images violentes dans les médias.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a ensuite récapitulé les principales mesures entreprises par le nouveau Gouvernement, axées :

- d'une part, sur la mise en place d'un cadre juridique efficace avec le vote de la loi sur les contrôles d'identité, de la réforme du droit de la nationalité, de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, de la nouvelle réforme du code de procédure pénale -dont le rapporteur a rappelé qu'elle émanait d'une proposition de loi déposée par le président Jacques Larché- ainsi que de la loi sur la sécurité des manifestations sportives et de la dernière révision constitutionnelle permettant à la France de profiter effectivement des dispositions favorables de la Convention de Schengen en matière d'asile ;

- d'autre part, sur la réforme des structures de la police, avec notamment l'abandon de l'expérience de départementalisation lancée en 1990 et la définition d'un nouveau mode de traitement départemental des problèmes de sécurité, la réaffirmation du rôle central du représentant de l'Etat en matière de sécurité et l'élaboration de plans départementaux de sécurité destinés à établir un diagnostic sur la sécurité dans le département et la définition d'actions associant l'ensemble des services et personnels intéressés.

Le rapporteur a indiqué en outre :

- qu'un «plan de relance» venait de recentrer les missions des Renseignements généraux sur l'information politique, économique et sociale nécessaire au Gouvernement et sur la prévention de nouvelles formes de contestation sociale de nature à déstabiliser gravement l'ordre social ou la sécurité publique ;

- que la mission de la PAF se trouvait désormais étendue à la lutte contre le travail clandestin, puissant facteur

d'appel de l'immigration irrégulière, très souvent dans le cadre de filières ;

- que, dans le cadre de la mobilisation des services contre la drogue, des crédits supplémentaires importants avaient été accordés à la Délégation générale de lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT) et que la lutte contre les stupéfiants avait été confirmée comme une des missions prioritaires du Service de coopération technique internationale de la police (SCTIP), en association avec l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS).

Le rapporteur pour avis a toutefois fait part de ses interrogations sur la politique permissive des Pays-Bas en matière de stupéfiants, même si les autorités hollandaises semblaient mieux à l'écoute de leurs partenaires de l'Espace Schengen en décidant d'interdire aux «coffee-shops» de vendre leurs produits aux clients étrangers.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a enfin souligné l'enjeu de deux grandes échéances pour 1994 pour la sécurité :

- en matière internationale, la mise en vigueur effective de la convention de Schengen au 1er février 1994 ;

- dans le domaine intérieur, la perspective d'une loi d'orientation sur la police, annoncée par M. Charles Pasqua pour le premier semestre 1994 ;

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'un plan de sécurité intérieure avait maintes fois été promis par les précédents ministres de l'intérieur, mais que ce projet n'avait jamais été concrétisé. Il s'est à cet égard félicité de la décision récente du nouveau ministre de l'intérieur d'engager une réflexion d'ensemble sur la police de demain et noté que cette initiative avait reçu un accueil favorable de la part des principales organisations syndicales de la Police.

Le rapporteur pour avis a exposé certains impératifs prioritaires dont le projet de loi d'orientation devrait tenir compte :

- la définition des missions, fondée sur une répartition claire des compétences et sur l'assignation de missions prioritaires : (lutte contre la drogue, contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin, contre l'insécurité au quotidien et la délinquance de proximité) ;

- une prévision pluriannuelle des moyens, qui n'existait plus depuis l'achèvement de l'exécution de la loi de programmation du 7 août 1985 ;

- le renforcement de la coopération internationale dans deux domaines où la menace venait par définition de l'extérieur : la drogue et l'immigration irrégulière.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a conclu en approuvant la volonté du ministre de l'intérieur de faire évoluer la police d'une police d'ordre vers une police de sécurité et en indiquant qu'à son sens, la fonction de la police moderne était moins de préserver certaines valeurs établies que d'assurer à chaque Français un niveau suffisant de sécurité.

Constatant la forte disparité entre certains quartiers difficiles et les zones résidentielles, il a estimé que la mission de l'Etat dans ce domaine était de garantir à chacun l'égalité devant le risque de l'insécurité, quels que soient ses ressources ou son lieu d'habitation.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de **donner un avis favorable au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour les crédits consacrés à la section police et sécurité pour 1994.**

Enfin la commission a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Jean-Pierre Tizon, les crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, consacrés à la sécurité civile pour 1994.**

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, a tout d'abord évoqué l'actualité de l'année 1993, marquée par des inondations au bilan dramatique, qui a, une fois de plus, mis en évidence l'importance et la diversité des missions de la sécurité civile.

Puis il a rendu hommage à l'action déployée par les personnels de la sécurité civile et tout particulièrement aux sauveteurs décédés en service.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les crédits affectés à l'action «sécurité civile» du ministère de l'intérieur pour 1994, qui atteignent un montant total de 1 695,84 millions de francs en crédits de paiement et de 199,5 millions de francs en autorisations de programme, en progression respectivement de 13,05 % et 19,1 % par rapport aux crédits votés pour 1993.

Il a constaté que cette progression globale, très satisfaisante au regard de l'évolution générale du budget de l'Etat, cachait cependant des évolutions contrastées selon les dépenses concernées.

Il a ainsi noté la faible augmentation des dépenses de personnel, ainsi que la stagnation des dépenses de fonctionnement. Il a également indiqué que les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours diminuaient sensiblement et que cette évolution traduisait un certain désengagement de l'Etat vers les collectivités locales en matière de sécurité civile.

Il a enfin souligné la forte progression des dépenses d'investissement, qui résultait, d'une part, de la poursuite des programmes de modernisation des moyens aériens de lutte contre les incendies de forêt, à savoir le programme d'acquisition de douze bombardiers d'eau Canadair CL 415 et le programme de remotorisation des Tracker et, d'autre part, de la forte majoration des crédits prévus pour la maintenance des aéronefs.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la progression des crédits affectés à la sécurité civile et, en particulier des crédits destinés aux moyens de

lutte contre les incendies de forêt, tout en regrettant la non-reconduction des dotations venues abonder le budget de la sécurité civile en 1993 au titre de la réserve parlementaire. Il a par ailleurs renouvelé le souhait, émis à plusieurs reprises par la commission, de l'élaboration d'une loi de programme en matière de sécurité civile.

Le rapporteur pour avis a ensuite dressé un bilan de l'action de la sécurité civile au cours de la période récente. Il a constaté que le bilan des deux dernières campagnes de lutte contre les feux de forêt faisait ressortir une amélioration sensible par rapport aux années précédentes mais qu'en revanche, les moyens de la sécurité civile avaient été fortement mobilisés en 1993 par les inondations ayant affecté le sud-est de la France, ainsi que la Corse, au début de l'automne et qui ont été à l'origine de vingt-deux morts et de plus de deux milliards de francs de dégâts.

S'interrogeant sur les insuffisances de la prévention des risques naturels majeurs, il a déploré la lenteur de l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER) et a souhaité un contrôle plus vigilant de l'urbanisation dans les zones inondables.

Pour ce qui concerne les personnels de la sécurité civile, **M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, a fait état d'une diminution préoccupante du nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Il a estimé que face à cette crise du volontariat, le problème essentiel était celui de l'organisation de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires ; il a indiqué qu'un projet de loi était actuellement en préparation sur ce sujet.

Enfin, le rapporteur pour avis a fait le point sur la mise en oeuvre de la départementalisation des services d'incendie et de secours, prévue à partir du 1er janvier 1995, précisant qu'un groupe de travail quadripartite rassemblant des représentants de la fédération nationale des sapeurs-pompiers, des conseils généraux, des communes et de l'Etat avait été chargé de définir les modalités de cette mise en oeuvre.

A l'issue de cet exposé, **M. Christian Bonnet** a évoqué la progression des interventions des services de secours destinées à venir en aide aux victimes d'accidents consécutifs à des imprudences graves, notamment en mer et en montagne. Il a souhaité que les victimes et auteurs de ces imprudences soient appelés à contribuer au financement de ces interventions qui obéraient les budgets des centres de secours.

**M. Germain Authié** s'est associé à ces observations, soulignant le coût élevé de ces interventions pour les petites communes, ainsi que les problèmes de coordination posés par l'organisation des secours.

**M. Jacques Larché, président**, a également souhaité que soit envisagée une participation des victimes aux charges financières occasionnées par les secours, dont il a rappelé le coût élevé pour les départements.

**M. Guy Allouche** a estimé que la souscription d'une assurance devrait être rendue obligatoire pour la pratique de certaines activités sportives.

Enfin, **M. Bernard Laurent** a considéré que la gratuité des secours apportés par les sapeurs-pompiers, outre son coût élevé pour les collectivités locales, avait pour conséquence de fausser les conditions de la concurrence entre le secteur privé et le secteur public pour l'organisation des secours.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, a reconnu le bien-fondé de ces remarques et déclaré qu'il avait déjà posé une question au ministre de l'intérieur à ce sujet, au mois d'avril dernier, et qu'il lui avait été répondu que l'organisation des secours relevait des obligations et des charges des collectivités publiques.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a alors décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, consacrés à la sécurité civile pour 1994.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES CHOIX SCIENTIFIQUES  
ET TECHNOLOGIQUES**

**Mercredi 24 novembre 1993 - Présidence de M. Robert Galley, vice-président.** L'office a successivement désigné comme rapporteurs :

- **MM. Jean-François Mattei, député, et Jacques Sourdille, sénateur,** pour l'étude sur les liens entre la santé et l'environnement (saisine de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale) ;

- **MM. Pierre Laffitte, sénateur, et Michel Pelchat, député,** pour l'étude sur l'avenir des réseaux et liaisons à haut débit et les choix économiques et techniques correspondants en matière de télétransmission (saisine de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat).

Puis, il a été décidé de constituer au sein de l'office un **groupe de réflexion sur les orientations et l'organisation de la recherche en France**, pour répondre à la demande de consultation du ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, M. François Fillon.

**MM. Robert Galley, député, vice-président, et Pierre Laffitte, sénateur, secrétaire,** ont déclaré vouloir participer aux travaux de ce groupe.

La délégation a ensuite nommé pour la représenter à la prochaine assemblée générale annuelle de l'EPTA (réseau des offices européens d'évaluation technologique) :

- **MM. Jacques Sourdille et Pierre Laffitte, secrétaires, sénateurs, Jean-Yves Le Déaut, chargé des relations avec ce réseau** au sein du bureau de l'office, et **Claude Birraux, députés,** ce dernier en tant que repré-

sentant de la commission de la science et de la technologie de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe)

L'office a, enfin, procédé à l'**audition de M. François Schächter**, chercheur, venu lui présenter les travaux du Centre d'étude du polymorphisme humain (CEPH) relatifs aux **gènes de la longévité humaine**. Ce dernier, a, tout d'abord, présenté les excuses de M. Dausset, prix Nobel, directeur du CEPH, qui, grippé, avait été empêché de se rendre à l'invitation de la délégation. Puis, il a exposé les premiers résultats de l'analyse des gènes d'un échantillon de membres de fratreries de nonagénaires et de centenaires.

Les constatations faites à cette occasion sont encourageantes dans la mesure notamment où elles donnent l'espoir de tirer des conclusions intéressantes des travaux qui viennent de commencer concernant, par exemple, la maladie d'Alzheimer ou les affections cardio-vasculaires.

Pour accélérer le rythme de ces études et conserver à la France son avance dans le domaine considéré, il faudrait -selon M. Schächter- que les crédits qui leur sont chaque année consacrés passent de 2 millions de francs à un total compris entre 7 et 9 millions de francs.

**M. Schächter** a répondu in fine à des questions de **MM. Robert Galley, député, Franck Sérusclat et Robert Lacour, sénateurs**, relatives notamment au rôle éventuel des gènes réparateurs dans la longévité et à celui des gènes fondateurs, notamment, dans la transmission de certaines anomalies congénitales.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
MISSION ET DÉLÉGATION POUR LA SEMAINE  
DU 30 NOVEMBRE AU 3 DÉCEMBRE 1993**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 1er décembre 1993**

Salle n° 261

*à 16 heures 55 :*

Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 700 (A.N.) modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication (*sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission*).

*à 17 heures :*

Audition de M. Jacques Boutet, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur ce projet de loi.

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 30 novembre 1993**

*à 16 heures*

Salle n° 263

Examen du rapport d'information de M. Gérard Larcher sur l'avenir du secteur des télécommunications en Europe.

**Mercredi 1er décembre 1993**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Désignation de candidats proposés à la nomination du Sénat en vue de représenter celui-ci au sein des organismes extraparlimentaires suivants :

. Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées ;

. Conseil d'administration de la Cité des Sciences et de l'industrie de la Villette.

- Examen du rapport d'information, présenté par M. Jean François-Poncet, Président, sur la mission effectuée par une délégation de la Commission en Fédération de Russie, en Ukraine, en Bulgarie et en Pologne, du 21 au 31 juillet 1993, chargée d'étudier les mutations économiques en cours dans ces pays, ainsi que leurs relations économiques, commerciales et financières avec la France.

- Echange de vues sur le projet de mission d'information que la Commission pourrait effectuer au cours de l'année 1994.

- Examen du rapport de Mme Anne Heinis sur la proposition de résolution n° 60 (1993-1994) de M. Jacques Genton, sur les propositions de règlements (CEE) du Conseil relatifs à certaines modalités d'application des accords intérimaires sur le commerce et des mesures d'accompagnement entre la Communauté économique européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'une part, et la Roumanie et la Bulgarie, d'autre part (n° E-82).

- Examen du rapport de Mme Anne Heinis sur la proposition de résolution n° 61 (1993-1994) de M. Jacques Genton, sur la proposition de décision du Conseil autorisant la tacite reconduction ou le maintien en vigueur des dispositions dont les matières relèvent de la politique com-

merciale commune, contenues dans les traités d'amitié, de commerce et de navigation et dans les accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les pays tiers (n° E-106).

## **Commission des Affaires étrangères**

**Mercredi 1er décembre 1993**

*à 17 heures*

Salle n° 216

- Audition de M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense.

- Echange de vues sur une éventuelle saisine pour avis de la commission sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993 et désignation éventuelle d'un rapporteur.

## **Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation**

**Jeudi 2 décembre 1993**

*à 15 heures 15*

*en commun avec la Délégation du Sénat  
pour les Communautés européennes*

Salle Médicis

Audition de M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mardi 30 novembre 1993**

*à 16 heures*

Salle de la Commission

- Nomination de rapporteurs pour les propositions de loi suivantes :

. n° 68 (1993-1994) de M. Michel Charasse tendant à modifier l'article 164 du code civil ;

. n° 119 (1993-1994), adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises.

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Etienne Dailly sur le projet de loi n° 110 (1993-1994), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, instituant la société par actions simplifiée.

- Désignation de candidats pour faire partie d'éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion des projets de loi suivants :

. projet de loi instituant la société par actions simplifiée ;

. projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

**Mercredi 1er décembre 1993**

*à 9 heures*

Salle de la Commission

- Compte rendu de la mission effectuée par une délégation de la commission des Lois en Russie du 8 au 20 septembre 1993 (MM. Jacques Larché, Président, Guy Allouche, Guy Cabanel, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent et Paul Masson).

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Lucien Lanier sur le projet de loi n° 111 (1993-1994) modifié par l'Assemblée nationale, portant modifications de diverses dispositions pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du Traité sur l'Union européenne.

- Examen des avis sur les crédits du ministère de la Justice pour 1994 :

. services généraux (rapporteur pour avis : M. Germain Authié) ;

. administration pénitentiaire (rapporteur pour avis : M. Guy Cabanel) ;

. protection judiciaire de la jeunesse (rapporteur pour avis : M. Michel Rufin).

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

**Jeudi 2 décembre 1993**

Salle Médicis

*à 11 heures 30 (en commun avec la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes) :*

Audition de M. João de Deus Pinheiro, membre de la Commission européenne, sur les relations de la Commission avec les Etats membres en matière de transparence, de communication et d'information et sur les relations de la Commission avec le Parlement européen.

*à 15 heures 15 (en commun avec la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation) :*

Audition de M. Edmond Alphandéry, ministre de l'Economie.