

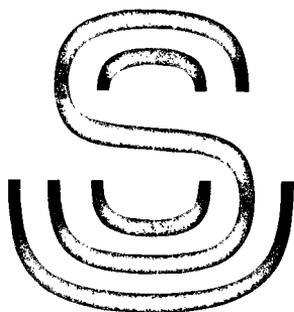
LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 9 – SAMEDI 3 DÉCEMBRE 1994

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1994-1995



SOMMAIRE

Affaires économiques	1583
Affaires étrangères	1609
Affaires sociales	1633
Finances	1635
Lois	1637
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1682
Programme de travail pour la semaine du 5 au 10 décembre 1994	1693

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
	—
 Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	1583
• <i>Transports - Sécurité et modernisation des transports (Pjl n° 85)</i>	
- Demande de saisine pour avis	1583
• <i>Agriculture - Modernisation de l'agriculture (Pjl n° 89)</i>	
Auditions :	
- M. Gabriel Dewalle, secrétaire national, porte-parole de la confédération paysanne.....	1583
- Mme Christiane Lambert, président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)	1586
- M. Pierre Cormorèche, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)	1592
- M. Michel Teyssedou, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)	1600
- M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche	1602
 Affaires étrangères	
• <i>Union européenne - Obligations contractuelles et attribution de compétences à la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'interprétation de la convention de Rome du 19 juin 1980 (Pjl n° 37)</i>	
- Examen du rapport.....	1609
• <i>Union européenne - Adhésion du royaume d'Espagne et de</i>	

	Pages
	—
<i>la République portugaise à la convention relative aux obligations contractuelles (Pjl n° 71)</i>	
- Examen du rapport.....	1609
• <i>Résolutions européennes - Proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire (Ppr n° 68 - n° E-302)</i>	
- Examen du rapport.....	1611
 Affaires sociales	
• <i>Nomination de rapporteur</i> 1633	
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Examen de rapports pour avis :	
. Santé et politique hospitalière	1615
. Protection sociale	1624
• <i>Organisme extraparlamentaire - Haut conseil du secteur public</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	1633
• <i>Agriculture - Modernisation de l'agriculture (Pjl n° 89)</i>	
- Demande de saisine pour avis	1633
 Finances	
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Examen d'amendements	1635
 Lois	
• <i>Nomination de rapporteur</i> 1637	
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Audition de M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice	1643

	Pages
	—
- Examen de rapports pour avis :	
. Départements d'outre-mer	1637
. Territoires d'outre-mer	1639
. Budget de la justice :	
Services généraux	1656
Administration pénitentiaire	1658
Protection judiciaire de la jeunesse.....	1662
Projet de loi de finances pour 1995	
Tableau récapitulatif des positions adoptées par la commission des finances, saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis.....	1669
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	1682
• <i>Résolutions européennes - Proposition d'acte communautaire relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises (n° E-310)</i>	
- Echange de vues	1667
• <i>Résolutions européennes - Proposition d'acte communautaire sur la mise en oeuvre des résultats des négociations du cycle d'Uruguay du GATT (n° E-318)</i>	
- Communication.....	1667
• <i>Résolutions européennes - Proposition d'acte communautaire relative à l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) à la convention sur la sûreté nucléaire (n° E-302)</i>	
- Communication.....	1682
• <i>Union européenne - XI^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires</i>	
- Examen du projet de rapport d'information	1684

	Pages
	—
• <i>Conférence intergouvernementale de 1996</i>	
- Examen du projet de rapport d'information	1684
Programme de travail des commissions, des missions d'information, des groupes d'étude, des délégations et de l'office parlementaire d'évaluation des choix scienti- fiques et technologiques pour la semaine du 5 au 10 décembre 1994	1693

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 30 novembre 1994 Présidence de MM. Philippe François et Jean Huchon vice-présidents, puis de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a décidé de se **saisir pour avis du projet de loi n° 85 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité et à la modernisation des transports** et elle a nommé **M. Jean-Paul Emin**, en qualité de **rapporteur pour avis** de ce projet de loi.

La commission a ensuite procédé à une série d'**auditions** sur le **projet de loi n° 89 (1994-1995) de modernisation de l'agriculture.**

Elle a tout d'abord entendu **M. Gabriel Dewalle**, secrétaire national et porte-parole de la Confédération paysanne.

M. Gabriel Dewalle a indiqué que la Confédération paysanne avait souhaité la discussion d'une loi d'orientation agricole et rurale, destinée à "mieux définir le rôle de l'agriculture face aux grands choix de société et aux défis de demain" à savoir : l'emploi, la qualité des produits, l'environnement et l'aménagement du territoire.

Il a, dans cette perspective, estimé nécessaire de "privilégier une agriculture utilisatrice de main d'oeuvre plutôt qu'une agriculture gourmande d'hectares", une agriculture "peuplante et occupatrice d'espace", dans la mesure où cette activité est le moyen le moins onéreux d'aménager le territoire.

Il a jugé que le projet de loi n'avait pas l'envergure nécessaire, alors que les débats d'orientation avaient laissé espérer une loi ambitieuse.

Il a estimé étonnant que l'on discute d'une loi de modernisation sans avoir préalablement défini le contenu de la charte pour l'installation des jeunes agriculteurs, annoncée par cette loi. Il a redouté que le projet de loi ne traite de l'objectif de modernisation qu'au travers de la restructuration et de l'agrandissement.

Puis **M. Gabriel Dewalle** a détaillé les aménagements que la Confédération paysanne souhaitait voir apporter au projet de loi en cours de discussion. Il a notamment déclaré être favorable aux articles relatifs au renforcement des compétences du Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et à la création d'une commission départementale d'orientation de l'agriculture, jugeant que cette dernière devrait accueillir des représentants des associations de défense de l'environnement.

S'agissant des droits à primes, il a souhaité que le principe de leur gratuité soit clairement affirmé. Il s'est félicité de la réorientation de la pré-retraite en direction des installations et a estimé que l'effort fait en matière de cumul des pensions de reversion devait être, après les avancées obtenues à l'Assemblée nationale, poursuivi.

Après avoir fait état de ses incertitudes sur la date d'inscription du projet de loi en séance publique, **M. Michel Souplet, rapporteur**, a interrogé l'intervenant sur les missions de l'agriculture, la nécessité de parvenir à une harmonisation communautaire des réglementations, enfin sur les relations avec la grande distribution.

MM. Michel Doublet et Jean Huchon l'ont interrogé sur la présence d'associations de défense de l'environnement au sein des commissions départementales et sur les conditions d'octroi des aides à l'installation.

En réponse aux intervenants, **M. Gabriel Dewalle** a répondu que l'agriculture avait, en réalité, une double vocation : à la fois de production, mais aussi sociale et d'aménagement de l'espace. Il est convenu que cette approche nécessitait d'encadrer les activités agricoles,

pour éviter les effets de la concentration de la production sur une dizaine de départements. Il a estimé que les aspects purement quantitatifs, notamment "les performances à l'exportation" devaient être relativisés. En revanche, le rôle social de l'agriculture, qui permet de répondre au problème de l'emploi grâce à une forme de "partage de travail", devait être, selon lui, mieux affirmé.

S'agissant de l'aménagement de l'espace, il a déclaré que les "gyrobroyeurs ne pourraient pas remplacer les agriculteurs pour l'entretien de l'espace".

Prenant l'exemple de l'affaire Polhman, il a souligné la nécessité d'une approche européenne pour contrôler les installations d'ateliers hors-sol géants .

S'agissant des relations avec la grande distribution, il a estimé nécessaire que la législation impose à cette dernière de "reconnaître le droit au revenu des paysans".

Evoquant à la composition des commissions départementales, il a estimé que les agriculteurs pourraient trouver dans les défenseurs de l'environnement des alliés sur certains dossiers, comme la défense d'une agriculture de taille raisonnable ou la qualité des produits.

Sur l'installation, il s'est déclaré favorable à la suppression des conditions d'âge et de revenu prévisionnel, ainsi qu'à la substitution de la formation permanente aux conditions actuelles de diplômés.

Répondant ensuite à différentes questions de **MM. Michel Souplet, rapporteur, Georges Guillot, Michel Doublet et Jean Pourchet, M. Gabriel Dewalle** a estimé que la loi comportait des éléments positifs mais "n'allait pas assez loin". Il a rappelé les positions de la Confédération paysanne au moment de la réforme de la politique agricole commune (PAC) : la fixation d'un prix de base déterminé en fonction des coûts observables dans la région pédo-climatique la plus favorable et le versement d'un complément de prix, à hauteur d'un quantum financier par exploitation. Il a estimé que, dans ce cadre, l'agriculture pourrait valablement assurer les missions non

directement productives que lui assigne la société, sans devenir pour autant "fonctionnarisée". Il a indiqué que cette position était cohérente avec celle tendant à maîtriser la production sans recourir au gel des terres.

S'agissant des utilisations non alimentaires des produits agricoles, il a estimé, que, conformément à ce que suggérait le rapport Levy, l'effort devrait porter sur la recherche et que ces utilisations ne devraient pas mobiliser des financements publics trop importants.

S'agissant de la faim dans le monde, il a indiqué que ce problème ne serait pas réglé par le développement de l'aide alimentaire mais par le soutien à l'agriculture vivrière des pays concernés, lesquels doivent rester libre de fixer leur politique agricole et alimentaire.

Au sujet des produits de substitution des céréales, il a estimé que dans la négociation du General agreement on tariffs and trade (GATT), la Communauté avait eu tort de ne pas proposer de réduire ses soutiens à l'exportation en échange d'une protection accrue du marché communautaire.

Sur ce point, **M. Philippe François** a estimé que l'objectif des Etats-Unis était de "casser la PAC" et que l'intervenant faisait, en la matière, preuve d'un certain "angélisme".

Puis **M. Pierre Lacour** s'est interrogé sur l'opportunité de discuter "dans la précipitation" d'un projet de loi d'une telle importance.

Puis, la commission a entendu **Mme Christiane Lambert**, présidente du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA).

Après avoir indiqué que le CNJA souhaitait l'adoption du projet de loi de modernisation agricole par le Parlement avant la fin de l'année 1994, **Mme Christiane Lambert** a exposé que la profonde mutation du secteur agricole dans les années à venir était illustrée par les chiffres suivants :

- 330.000 agriculteurs ont plus de 55 ans et quitteront la profession d'ici 5 ans ;

- 30 à 35 % des terres et des moyens de production agricoles changeront de mains dans ce délai.

Mme Christiane Lambert a indiqué que cet enjeu expliquait les deux objectifs du CNJA : favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et procéder à une restructuration raisonnée des installations.

Elle a souligné que la réduction de 38 % en deux ans du nombre d'installations tenait à la difficulté de reprise des exploitations, à leur manque de rentabilité et aux problèmes de financement.

Mme Christiane Lambert a ensuite exposé les principales propositions du CNJA concernant le projet de loi de modernisation agricole.

Elle a insisté sur le fait que ce dernier devait réaffirmer le caractère non marchand des droits à primes et des droits à produire.

Elle a ensuite souhaité que l'article 6 du titre premier du projet de loi, qui fixe le principe des équivalences en productions, supprimé par l'Assemblée nationale, soit réinséré par le Sénat. Elle a, en effet, estimé nécessaire de permettre l'évolution des exploitations.

Elle a, par ailleurs, souligné la nécessité d'améliorer les règles fiscales applicables aux exploitations agricoles, par le biais d'une amélioration de l'assiette des cotisations sociales. Pour ce faire, elle a proposé que soient isolés, d'une part le revenu du travail de l'agriculteur, qui servirait d'assiette à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales, et, d'autre part, le bénéfice agricole de l'entreprise, qui constituerait l'assiette de l'impôt sur les sociétés agricoles.

Mme Christiane Lambert a ensuite proposé le renforcement de la protection contre certains risques agricoles, en ouvrant la faculté pour les agriculteurs de constituer des provisions pour risques. Elle a relevé qu'une telle

disposition leur permettrait d'anticiper sur des difficultés futures et d'être ainsi responsabilisés.

Elle a relevé que l'Assemblée nationale avait étendu aux sociétés agricoles le dispositif de la loi Madelin de réduction d'impôt lors de la souscription en numéraire au capital d'une société non cotée soumise à l'impôt sur les sociétés. Elle a souhaité que cette mesure soit également applicable aux sociétés agricoles soumises à l'impôt sur le revenu.

Afin d'encourager les agriculteurs à louer leurs terres à des jeunes qui s'installent, **Mme Christiane Lambert** a proposé la création d'un fonds d'avance des fermages, ayant pour objet de payer par anticipation aux bailleurs de biens ruraux le loyer des cinq premières années. Les fermiers bénéficiaires rembourseraient, ensuite, ce fonds à chaque échéance.

Elle a, en outre, estimé qu'il n'y avait pas lieu de limiter aux seules zones de développement prioritaire le bénéfice du taux réduit des droits de mutation, à savoir 0,60 % au lieu de 6,40 % pour les acquisitions de biens immobiliers réalisées par les jeunes agriculteurs.

Soulignant la nécessité pour les jeunes agriculteurs de préparer leur installation, elle a estimé que l'enveloppe budgétaire destinée à financer le "parcours à l'installation" devait être maintenue et concerner également les stages de préparation à l'installation ainsi que les stages d'application d'une durée minimale de six mois.

Mme Christiane Lambert a ensuite estimé nécessaire d'étendre le bénéfice des exonérations pour l'embauche des trois premiers salariés aux groupements d'employeurs composés de coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) comportant des sociétés civiles agricoles ou un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), et non seulement des personnes physiques.

M. Michel Souplet, rapporteur sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture, lui a posé plusieurs questions portant sur :

- l'importance de la forme sociétaire en agriculture ;
- l'avenir du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), en cas de réduction de l'assiette ;
- la nécessité de rétablir ou non le rôle de cohérence du Comité supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire (CSO) ;
- le dossier des droits à produire ;
- la position du CNJA concernant la grande distribution.

A ces questions, **Mme Christiane Lambert** a, tout d'abord, répondu que la nouvelle configuration de l'agriculture était très sociétaire, 65 % des jeunes agriculteurs s'installant en GAEC ou en entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL).

Elle a, par ailleurs, indiqué que le CNJA était très attaché au renforcement des pouvoirs du CSO. A cet égard, elle a souligné que l'agriculture avait souffert d'approches trop "verticales" et sectorisées, alors que les interférences entre productions étaient permanentes, ce qui nécessite une mise en cohérence.

S'agissant des droits à produire, **Mme Christiane Lambert** a rappelé les problèmes de gestion des quotas laitiers et a critiqué le fait qu'une autorisation administrative puisse être monnayée, alors qu'elle a été accordée gratuitement et qu'elle peut, par ailleurs, être supprimée par une décision communautaire.

Citant l'exemple réussi de la territorialisation des primes à la viande bovine, **Mme Christiane Lambert** a souhaité que les droits à produire et les droits à prime soient attachés à un territoire, ce qui exclut une vision purement économique et libérale de l'agriculture. Elle a souligné qu'une telle vision ferait apparaître le "spectre d'une agriculture sans agriculteurs".

Enfin, elle a souhaité une reprise des discussions sur l'ordonnance de 1986 relative à la concurrence, dans le but de limiter l'omniprésence de la grande distribution, dont la

pression s'exerce tant sur la définition de la demande que sur les volumes et les prix.

Après avoir jugé prioritaire l'installation des jeunes agriculteurs, **M. Gérard César** a estimé que la provision pour risques serait utile pour les agriculteurs imposés au réel, mais s'est demandé ce qu'il en était pour ceux soumis au régime du forfait.

Il a ensuite rappelé que le Sénat avait, en 1993, rétabli le système d'incitation à l'assurance "grêle" dans le cadre du fonds national des calamités agricoles. Puis il a demandé à l'orateur son sentiment sur la réforme de l'Association nationale sur le développement agricole (ANDA).

Mme Christiane Lambert s'est dite très attachée à la réforme de cet organisme, ainsi qu'à la cohérence et à la solidarité du développement professionnel, qui ne doit pas être mis en péril par des intérêts particuliers.

Elle a jugé limité le rôle actuel du fonds des calamités, ce que la provision pour risque pourrait partiellement corriger.

Mme Janine Bardou a estimé que le fonds d'avance des fermages constituait une bonne solution pour aider les jeunes agriculteurs à s'installer. Elle s'est cependant interrogée sur les modalités de constitution et de financement de ce fonds.

Partageant le sentiment que ce fonds constituerait une avancée certaine, **Mme Christiane Lambert** a souligné que le financement national devrait être complété par des financements régionaux, notamment au travers des contrats de plan.

M. Henri de Raincourt a insisté sur la difficulté persistante à définir l'assiette des cotisations sociales agricoles et considéré que le projet de loi ne répondait que très imparfaitement à ce problème. Il a jugé que sur ce point les propositions du CNJA dans ce domaine manquaient également d'ambition et d'imagination et a estimé que l'on

pourrait faire progresser ce problème en faisant, dans un premier temps, correspondre les assiettes sociales et fiscales.

Mme Christiane Lambert a estimé que les propositions du CNJA étaient plus ambitieuses que le projet de loi en la matière et qu'il convenait à la fois de rendre le système de l'imposition au réel plus attractif et d'encourager les agriculteurs à l'adopter.

A M. Michel Souplet qui l'interrogeait sur le rôle que pourrait jouer la commission départementale ainsi que sur la représentation de la coopération au sein de cette commission, **Mme Christiane Lambert** a répondu que si la coopération pouvait y être représentée, le pouvoir devait cependant demeurer au sein de la profession agricole.

M. Michel Souplet, rapporteur, après avoir fait état de sa surprise face à la position exprimée par la Confédération paysanne sur la suppression des conditions d'aides à l'installation, a souhaité recueillir le point de vue de **Mme Christiane Lambert**. Celle-ci a estimé réussie la politique d'installation et a précisé que 92 % des jeunes agriculteurs remplissaient leurs objectifs de revenus. Elle a admis que des améliorations, voire un toilettage du dispositif, seraient sans doute nécessaires mais qu'il convenait de ne pas modifier profondément cette politique, et notamment de ne pas revenir sur les conditions d'âge et de formation. Elle a cependant jugé nécessaire d'aménager des passerelles dans ce dernier domaine et d'instaurer un système dérogatoire de nature à répondre à des situations particulières.

M. Michel Souplet, rapporteur, a relevé que le projet de loi de modernisation de l'agriculture n'abordait pas le problème du statut du fermage, alors qu'en bien des points ce statut était dépassé et qu'en particulier il était urgent de trouver une solution à l'abandon des bâtiments dont la sous-location est interdite, même lorsque l'accord du propriétaire est acquis.

Mme Christiane Lambert a indiqué que le CNJA proposait que le projet de loi autorise la sous-location dans le cadre du statut du fermage, sous certaines conditions. Elle a estimé qu'il était effectivement nécessaire de sortir du carcan dans lequel ce statut a emprisonné l'agriculture.

M. Désiré Debavelaere s'est demandé si l'obligation de déclaration de la cession d'une exploitation six mois avant sa date n'était pas juridiquement critiquable.

Sur ce point, **Mme Christiane Lambert** a estimé qu'à situation exceptionnelle -l'effondrement du nombre des installations et le nombre important des cessations d'activité-, il convenait de répondre par une mesure exceptionnelle : la déclaration de la cession sur un répertoire départs-installations. Elle a déclaré que cette obligation déclarative permettrait aux jeunes d'être candidats à l'installation sur les terres libérées.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi les **auditions** sur le **projet de loi de modernisation de l'agriculture**.

Elle a en premier lieu procédé à l'audition de **M. Pierre Cormorèche**, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

En propos liminaire, **M. Pierre Cormorèche** a estimé que l'environnement international et communautaire conduisait à s'interroger sur le type d'agriculture que l'on entendait promouvoir : une agriculture d'entreprise ou une agriculture administrée.

Il a souligné que le projet de loi s'inscrivait dans le fil des débats d'orientation qui avaient assigné à l'agriculture une double mission : la performance et la tenue du territoire.

Il s'est félicité de plusieurs avancées : la coordination des politiques par filière ; la recherche d'une meilleure articulation entre les éléments de la politique d'orientation des productions ; la priorité donnée à l'installation.

Il a cependant relevé des incohérences : entre l'affichage d'une politique d'allègement des charges et la concrétisation de cette ambition ; entre l'aménagement du territoire et le développement des formules sociétaires ; entre la priorité donnée à l'installation et la "justice sociale" due aux pré-retraités ; enfin, entre la revendication de la performance et les mécanismes d'encadrement de l'activité agricole.

S'agissant de l'allègement des charges, il a estimé qu'un effort particulier devait être fait en matière de fiscalité et d'assiette des cotisations sociales, qu'il a jugé nécessaire de redéfinir afin de ne faire porter les cotisations que sur le revenu tiré du travail.

S'agissant de l'évolution de l'entreprise agricole, **M. Pierre Cormorèche** a souligné que l'agriculture, davantage qu'un mode de vie, "était désormais un métier" et que les agriculteurs s'étaient transformés en entrepreneurs. Il a estimé que le projet de loi, qui incite à l'évolution sociétaire allait dans la bonne direction, mais que cette évolution pouvait être accentuée.

Evoquant l'équilibre des rapports de force entre la distribution et la production, il a rappelé que la grande distribution, très concentrée, dominait une offre atomisée entre des milliers de producteurs. Les prix des produits ne sont plus déterminés par leurs prix de revient, mais définis par la distribution en fonction d'autres considérations.

Puis il a abordé les principales dispositions du projet de loi. Il s'est félicité des modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article premier, qui permet de redéfinir les objectifs poursuivis par la politique agricole, au regard de la modification profonde du contexte économique avec la reconnaissance de la fonction, non-marchande, de gestion d'espace assurée par l'agriculture et la nécessité de poursuivre une politique spécifique pour l'agriculture de montagne.

A propos du titre premier, **M. Pierre Cormorèche** s'est déclaré satisfait par la redéfinition du rôle du CSO,

appelé désormais à mieux définir la politique d'orientation de la production. Il a toutefois estimé que le texte adopté par l'Assemblée nationale soulevait certaines interrogations.

Il a souhaité que la composition et les pouvoirs des commissions départementales d'orientation soient précisés, afin de leur conférer la gestion des droits à produire, dans le cadre d'une politique nationale. Il a considéré insuffisantes les modifications apportées en matière de droit de la concurrence, eu égard au caractère très concentré de la distribution.

Abordant le titre II, il a estimé que les mesures relatives au statut de l'entreprise individuelle, ainsi que les mesures fiscales, n'étaient pas suffisantes. Il a souhaité que le statut des entreprises individuelles soit clarifié et que soit neutralisé le coût fiscal de la transformation d'une entreprise individuelle en une exploitation agricole à responsabilité limitée unipersonnelle.

M. Pierre Cormorèche a, par ailleurs, demandé que la capacité d'autofinancement des entreprises soit renforcée par la possibilité de constituer des provisions, notamment pour les aléas climatiques.

Il a également souhaité que les dispositions en faveur de la pluriactivité soient complétées.

A propos des dispositions du titre III, relatif à la gestion de l'espace, il a estimé que le principe de la rémunération des fonctions de gestion de l'espace assurées par les agriculteurs devait être affirmé. Il a en outre estimé nécessaire de permettre l'indemnisation des associations syndicales autorisées, lors de la traversée d'ouvrages linéaires, ce qui obligerait les maîtres d'ouvrage à reconstituer le potentiel économique agricole détruit à l'occasion de la réalisation de grands ouvrages.

Evoquant les dispositions du titre IV, **M. Pierre Cormorèche** a estimé qu'en dépit de son objet, il ne mettait pas en oeuvre une véritable politique de l'emploi agricole. Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait exonéré

les groupements d'employeurs de la taxe d'apprentissage et de la taxe professionnelle. Estimant insuffisantes les dispositions de la loi quinquennale sur l'emploi, notamment pour les entreprises agricoles méridionales utilisatrices d'une main-d'oeuvre saisonnière abondante, il a souhaité que soient arrêtées des mesures d'exonération des cotisations d'assurance-maladie pour les secteurs grands consommateurs de main-d'oeuvre.

Il s'est par ailleurs félicité de l'introduction, au titre V, du principe de la différenciation des revenus du capital dans l'assiette sociale, mais a regretté sa limitation au capital foncier, ce qui est insuffisant, notamment pour les exploitations hors-sol. Il a proposé que les revenus du capital d'exploitation financés par les fonds propres soient pris en compte.

Il a, enfin, approuvé la disposition votée par l'Assemblée nationale sur les conditions de cumul entre pension de réversion et droits propres, mais a estimé qu'un effort supplémentaire en ce domaine pourrait être réalisé en faveur des veuves.

M. Michel Souplet, rapporteur, a rappelé que les organisations professionnelles avaient, dans un premier temps, critiqué l'insuffisance du projet de loi, qui contrastait avec les grandes lois d'orientation de 1960 et 1962, mais que ces mêmes organisations demandaient, aujourd'hui, l'adoption de cette loi de modernisation. Il a souligné l'incertitude du calendrier d'examen du texte par le Sénat, compte tenu d'un ordre du jour surchargé à la fin de la session budgétaire. Il a estimé que si le projet de loi ne pouvait pas être discuté lors de cette session, la concertation pourrait se poursuivre, afin d'aborder certains problèmes de manière plus approfondie.

Puis, replaçant le projet de loi dans le contexte général de l'évolution de l'agriculture française, **M. Michel Souplet, rapporteur**, s'est prononcé pour la prise en compte de la spécificité de l'entreprise agricole en matière

fiscale, mais pour son rapprochement du droit commun dans les autres matières.

Il s'est inquiété des intentions prêtées au futur Commissaire européen à l'Agriculture, qui ramèneraient les ambitions de la politique communautaire à l'autosuffisance alimentaire, très en retrait de la conception de la France qui assigne, elle, à son agriculture une double vocation, l'une économique, de conquête des marchés extérieurs, l'autre d'aménagement du territoire.

Le rapporteur a ensuite évoqué les améliorations qui pourraient être apportées au texte de l'Assemblée nationale.

Il a estimé que le Conseil supérieur d'orientation et les commissions départementales devaient retrouver la fonction de veiller à la cohérence des actions économiques sectorielles et des projets départementaux d'orientation, supprimée par l'Assemblée nationale.

Il a ensuite relevé que le projet de loi ne comportait pas de dispositions relatives au statut du fermage et aux baux ruraux. Il a rappelé que le statut du fermage ne permet pas d'aménager des bâtiments agricoles pour les sous-louer, même en cas d'accord du propriétaire.

Il a ensuite regretté les insuffisances du projet de loi en matière de fiscalité du foncier non bâti.

Il a enfin craint une déstabilisation du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Aux interrogations du rapporteur, **M. Jean François-Poncet, président**, a apporté des précisions sur l'organisation du calendrier législatif. Il a relevé que la prochaine Conférence des Présidents n'ayant lieu que le 7 décembre, on ne saurait qu'à cette date si le projet de loi pourrait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat, avant la fin de la présente session, mais qu'il convenait de se tenir prêt, l'examen du rapport pouvant s'engager dès la semaine prochaine.

M. Pierre Cormorèche, rappelant son souhait de voir adopter une loi de modernisation de l'agriculture, a précisé que celle-ci répondait aux engagements du Premier ministre de permettre l'adaptation et la modernisation de la politique agricole nationale et que, s'agissant de l'infléchissement de la politique agricole commune, le Gouvernement avait déposé à Bruxelles un mémorandum.

Il a également considéré que le vote d'une telle loi aurait un effet psychologique positif, alors que le contexte actuel inclinait plutôt au découragement. Il a souligné que cette manifestation d'une volonté politique forte encouragerait les jeunes agriculteurs souhaitant s'installer à le faire.

En réponse au rapporteur, il a estimé que l'agriculteur devait remplir une fonction économique et d'aménagement du territoire, en France comme en Europe.

Il a précisé que les systèmes de régulation des productions agricoles pouvaient être administratifs -les quotas laitiers-, libéraux -pour les fruits et légumes- ou intermédiaires, comme pour les céréales.

Evoquant le volet de la loi relatif à l'aménagement de l'espace rural, il s'est prononcé pour une meilleure liaison avec le territoire des différentes primes et des droits à produire, envisageant la possibilité de réserver la prime aux jeunes bovins aux régions de montagne.

Il a, par ailleurs, estimé que le Comité supérieur d'orientation devait être un instrument de cohérence.

S'agissant du statut du fermage, il a regretté que les propriétaires soient aujourd'hui contraints à vendre aux exploitants les bâtiments dont ils ne peuvent assumer les frais de réparation. Il a considéré, à cet égard, que la vente des bâtiments agricoles à des particuliers créait des situations de "mitage" qu'il convenait d'éviter.

Rappelant que la taxe foncière sur les propriétés non bâties représentait la principale ressource de nombreuses communes rurales, **M. Pierre Cormorèche** a indiqué

qu'il ne demandait pas davantage que ce qui figurait dans le projet de loi, craignant que des dispositions supplémentaires ne réduisent la liberté de gestion des communes. Il a redouté que la suppression éventuelle de cette taxe n'entraîne la création d'une taxe comparable à la taxe professionnelle.

Il s'est enfin déclaré conscient du risque de déstabilisation du BAPSA et que la fiscalisation progressive des cotisations sociales au moyen d'une augmentation continue de la CSG conduisait à s'interroger sur l'opportunité de maintenir le système actuel ou bien de retenir une autre formule.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, s'est déclaré satisfait par la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale pour les dispositions relatives aux avantages vieillesse des non-salariés agricoles, qui représentaient un effort appréciable de la part de l'Etat, compte tenu d'un contexte budgétaire difficile.

Mme Janine Bardou s'est déclarée préoccupée par les dispositions relatives à l'aménagement de l'espace rural en montagne. Elle a estimé que les agriculteurs, qui sont des producteurs, risquaient de devenir des "fonctionnaires de la gestion de l'espace", et qu'en conséquence, la loi devait affirmer davantage la dimension économique de leur activité agricole, afin de ne pas décourager les jeunes agriculteurs.

M. Raymond Cayrel a évoqué les pesanteurs du statut du fermage et les moyens détournés de s'y soustraire. Il a estimé nécessaire une évolution dans ce domaine, relevant que dans certaines régions on ne trouvait plus de fermiers. Il a préconisé un assouplissement des conditions d'exploitation des biens sectionnaires des communes.

M. Jean Pourchet s'est prononcé pour l'inclusion, au sein du statut du fermage, de dispositions favorisant le tourisme rural et notamment la restauration à la ferme ou les gîtes ruraux. Il a souhaité que la taxation des produits

de la ferme utilisés pour les tables d'hôtes soit ramenée du taux normal de TVA de 18,6 % au taux réduit de 5,5 %. Il a indiqué qu'il était difficile de distinguer à cet égard si les productions étaient destinées à être consommées sur place ou bien à être vendues.

M. Jean Huchon s'est déclaré défavorable à l'extension des avantages consentis pour l'installation des jeunes agriculteurs aux personnes âgées de plus de 35 ans, mais s'est prononcé en faveur d'un assouplissement des conditions de diplôme exigées pour bénéficier de ces aides, compte tenu de la pénurie des demandes d'installation.

M. Michel Souplet, rapporteur, a estimé nécessaire de rappeler, dans la loi, les responsabilités du monde agricole en matière de lutte contre la faim dans le monde. Il a demandé des précisions sur les dispositions du projet de loi concernant les débouchés non-alimentaires et sur celles relatives aux aspects sociaux, qui n'ont pu être amendées à l'Assemblée nationale.

En réponse aux différentes interventions, **M. Pierre Cormorèche** a précisé que la procédure de l'article 19 permettait déjà d'octroyer des "primes à la surface" pour l'entretien de l'espace. Il a rappelé que cette procédure était largement utilisée en Grande-Bretagne, alors que les agriculteurs français étaient, semble-t-il, plus circonspects. Il a estimé que les agriculteurs qui bénéficient de ces primes ne devaient pas se considérer comme des assistés mais comme exerçant un véritable métier.

Abordant le statut du fermage, il a souligné les difficultés pour aménager ce régime, comme l'illustre la loi actuellement en discussion sur le prix des fermages.

S'agissant du tourisme à la ferme, il a rappelé que le propriétaire devait donner son accord aux travaux engagés par le fermier et que ce dernier modifiait par là même sensiblement le caractère de son exploitation. Lors de la sortie de ferme, le problème se pose du "rachat" par le propriétaire de l'investissement du fermier ; **M. Pierre**

Cormorèche a estimé qu'il convenait d'adapter, sur ce point, la fiscalité.

Enfin, il a précisé que le métier d'agriculteur demandait de la part des jeunes qui souhaitent s'installer, "initiative, compétence, goût des responsabilités" et que les mesures incitatives qui permettront de stabiliser le nombre d'exploitations ne devaient pas en faire des assistés.

Il s'est enfin déclaré réservé pour l'octroi de telles aides à des personnes âgées de plus de 35 ans.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Michel Teyssedou, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)** en remplacement de **M. Luc Guyau, président, empêché.**

M. Michel Teyssedou a rappelé que le projet de loi trouvait son origine dans l'engagement pris, lors des débats qui avaient eu lieu en 1993 sur les négociations du GATT, de déposer un projet de loi permettant, notamment, d'améliorer la compétitivité de l'agriculture grâce à la réduction des charges.

Il a estimé que le projet de loi présentait un certain nombre d'avancées.

Il a souligné que le titre I permettait pour la première fois de "croiser deux éléments" jusqu'ici distincts : la politique des structures foncières et celle d'orientation des productions, c'est-à-dire "le sol et le produit". A ce titre, il a souhaité que la compétence de la commission départementale d'orientation soit rétablie en matière de décisions individuelles et non pas limitée, comme l'a souhaité l'Assemblée nationale, aux orientations générales. S'agissant des droits à prime, il a regretté la suppression, par l'Assemblée nationale, du mécanisme d'équivalence qui aurait permis de faciliter l'évolution des exploitations. Il a estimé essentiel que le caractère non marchand des droits à prime ou à produire soit réaffirmé, considérant que s'il faut acheter ces droits, "les jeunes agriculteurs sont battus

d'avance". Il a exposé que la gratuité des droits permettait à l'agriculture française de "ne pas succomber aux modèles britannique ou américain et qu'à contrario, il suffirait de laisser jouer le marché pour que la population active agricole tombe à 1,5 % et se concentre sur 35 départements. Il a estimé que la profession agricole avait commis l'erreur, en 1984, de ne pas vouloir gérer les quotas laitiers, mais que cette erreur n'avait pas été faite pour les droits à prime bovins et ovins.

S'agissant de la forme juridique des exploitations, il est convenu que la forme sociétaire permettait de donner un statut aux personnes, mais qu'il ne fallait pas donner trop d'avantages aux formules sociétaires par rapport à l'exploitation individuelle.

En venant à l'assiette des cotisations, il a demandé que cette dernière soit constituée du revenu du travail de l'exploitant. Il s'est félicité de la levée de l'interdiction du cumul des pensions de reversion, estimant qu'il s'agissait là d'une mesure de justice sociale.

Enfin, il a souhaité que puisse être envisagé l'écrêtement de la taxe sur le foncier non bâti.

A M. Michel Souplet, rapporteur, il a indiqué que la FNSEA était attachée à la discussion de cette loi qui, à la veille d'échéances nationale et communautaire importantes, permettrait de "structurer une pensée politique agricole". Il a souhaité que la composition du CSO reste réduite. Il a estimé que l'on ne réglerait pas le problème des relations avec la distribution sans modifier l'ordonnance de 1986 et qu'il fallait prévoir des dispositions spécifiques pour les produits liés à leur origine géographique. Enfin, il a estimé que le titre III ne comprenait pas de disposition significative permettant de reconnaître le rôle des "externalités positives de l'activité agricole" : la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace et des paysages.

Aux questions de MM. Michel Souplet, Raymond Cayrel, Philippe François, Désiré Debavelaere,

Gérard César et Jean Pourchet, M. Michel Teysseidou a répondu que les dispositions de la loi "montagne" avaient permis de mesurer l'intérêt d'une "territorialisation" de la politique agricole. Il a, sur ce point, souligné que l'existence de taux différenciés selon les zones géographiques pour les prêts à l'agriculture constituait un outil efficace d'aménagement du territoire.

Il a souhaité que soit reconnu au niveau communautaire la notion de zone de montagne, aujourd'hui confondue au sein des zones défavorisées. Il a estimé que la profession devait s'impliquer dans la gestion de la mobilité des quotas et que cette dernière devait être transparente.

S'agissant de l'exercice illégal de la médecine vétérinaire par des agents des haras nationaux, il a estimé que le système en vigueur donnait satisfaction aux éleveurs. Il a dénoncé les conséquences qu'aurait sur la filière laitière l'autorisation d'utiliser l'hormone de lactation.

S'agissant du financement de l'ANDA, il a regretté que le projet soit en train d'échouer, en raison du revirement des parties intéressées.

Il a enfin estimé que l'obligation de déclarer les exploitations libérées pouvait apparaître dirigiste, mais que c'était un moyen efficace d'assurer la reprise des exploitations et l'installation des jeunes.

Jeudi 1^{er} décembre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Poursuivant ses auditions sur le **projet de loi n° 89 (1994-1995)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de **modernisation de l'agriculture**, la commission a entendu **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**.

M. Jean François-Poncet, président, a tout d'abord salué les membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, invités à cette audition.

Le ministre a souligné que ce projet s'inscrivait dans la politique agricole "globale" conduite par le Gouverne-

ment, complétant ainsi les initiatives prises pour aménager de manière substantielle la réforme de la politique agricole commune et pour renégocier les accords dits de Blair House. Après avoir rappelé les succès significatifs rencontrés dans ces deux secteurs, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué qu'il avait "bon espoir" d'obtenir une diminution de la pénalité de 1,3 % au titre du dépassement de la surface maximale autorisée. En effet, et de manière paradoxale, la France a "gelé" davantage de terres en 1994 qu'en 1993, tout en dépassant sa surface de référence. Ce dépassement s'appliquerait notamment par l'absence de certaines déclarations en 1993.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche a ensuite exposé que le projet de loi s'inscrivait dans une double problématique de recherche de la compétitivité et d'occupation de l'espace. Cette double problématique explique les priorités retenues par le texte : favoriser l'installation de jeunes ; diminuer les charges d'exploitation ; moderniser l'entreprise agricole et affirmer la solidarité entre les générations.

- Les mesures envisagées pour les jeunes agriculteurs viennent en appui des nombreuses dispositions déjà prises depuis vingt mois (plafond de la dotation aux jeunes agriculteurs augmenté de 20 %, reconduction de l'allocation spéciale d'installation, prêt global...). Elles ont trait à l'allègement de la taxe sur le foncier non bâti, à la baisse des droits de mutation dans les territoires ruraux de développement prioritaire, à l'information sur les terres rendues disponibles. Elles seront complétées par des mesures réglementaires dans le cadre de l'élaboration d'une "charte" de l'installation.

- S'agissant de l'allègement des charges, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a souligné que la politique conduite par le Gouvernement avait déjà porté ses fruits et qu'elle expliquait pour partie l'accroissement prévisible du revenu agricole en 1994. Il a précisé qu'au plan social, l'allègement des charges passe-

rait par la soustraction des revenus du capital de l'assiette des cotisations sociales agricoles (sur la base du revenu cadastral) et par l'accélération de la réforme de l'assiette votée en 1990.

- Il a ajouté qu'au plan fiscal, deux types de mesures étaient prévus, respectivement, pour alléger le poids de la taxe sur le foncier non bâti et pour neutraliser les effets du passage en société d'une exploitation individuelle. Au plan financier, le ministre a annoncé que des mesures importantes feraient très bientôt l'objet d'une déclaration gouvernementale.

- **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a enfin décrit les modifications apportées par l'Assemblée nationale dans le but de simplifier et d'accélérer le mécanisme prévu pour permettre aux veuves d'agriculteurs de bénéficier à terme du droit au cumul entre droits propres et pension de réversion.

A la suite de l'intervention de **M. Michel Souplet, rapporteur, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, est convenu que l'évolution favorable du revenu pour 1994 représentait une évolution majeure qui ne rendait évidemment pas compte de la disparité des situations individuelles, mais s'est félicité de son augmentation, qui traduisait l'effort du Gouvernement pour alléger les charges. Il s'est déclaré favorable à la réintroduction dans les objectifs de la politique agricole de la lutte contre la faim dans le monde, ainsi qu'au rétablissement des compétences du CSO en matière de cohérence des projets départementaux d'orientation de l'agriculture. S'agissant de la prise en compte du revenu cadastral pour la détermination de l'assiette fiscale, il a exposé que cette formule était parfaitement appropriée pour les 500.000 exploitants au forfait.

Il a estimé que l'obligation de déclarer six mois à l'avance les exploitations appelées à se "libérer" était justifiée par le souci d'en assurer la reprise par de jeunes agriculteurs. Il a reconnu que la grande distribution exerçait

sur les industries agro-alimentaires une pression excessive, qui se trouve répercutée sur les producteurs. Il a indiqué qu'il avait encouragé la conclusion de protocoles d'accord entre la distribution et l'industrie. Il a estimé qu'il faudrait sans doute aller plus loin, mais que ce volet relevait du ministère de l'économie et qu'il n'était pas en mesure, à ce jour, de faire des propositions.

Il a justifié la limitation du bénéfice de la réduction des droits de mutation aux seuls territoires de développement prioritaire au regard des objectifs d'aménagement du territoire. Il a enfin rappelé qu'il n'existait pas non plus, dans les autres secteurs, de définition juridique de l'entreprise.

A M. Bernard Sellier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, il a précisé le coût des dispositions sociales contenues dans le projet de loi. S'agissant de la révision du mode de financement de l'action sanitaire et sociale des caisses de mutualité sociale agricole, éventuellement par le biais de l'inscription d'une ligne budgétaire au BAPSA, il a rappelé qu'il allait mettre en place un comité d'experts destiné à faire des propositions sur le coût et l'avenir du système de protection sociale agricole, afin que ces dernières puissent être prises en compte dans le cadre du décret de financement pour 1995. Il a estimé enfin que le problème de l'extension au secteur agricole des dispositions adoptées dans le cadre de la loi Madelin, relatives à la déductibilité des cotisations à des régimes complémentaires de vieillesse, "méritait examen".

Un large débat s'est alors engagé dans lequel sont intervenus **MM. Michel Souplet, rapporteur, Désiré Debavelaere, Pierre Lacour, Raymond Soucaret, Jean Pourchet, François Delga, Jean Huchon et Louis de Catuelan, M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a précisé aux intervenants que :

- il n'était pas possible de retenir le principe de la gratuité des droits à prime ou à produire, qui serait contraire à la réglementation communautaire. Cette dernière confère au contraire un caractère marchand à certains d'entre eux ;

- il appartiendrait à la commission départementale de donner son avis au préfet, mais que c'était à ce dernier qu'il incombait de décider en dernier ressort ;

- la transformation serait représentée dans les commissions départementales ;

- en contrepartie de l'obligation de déclarer que son exploitation devient libre, le pré-retraité ou le retraité bénéficierait de la pré-retraite ou de l'autorisation de poursuivre son exploitation s'il ne trouvait pas de repreneur ;

- le ministère de l'agriculture était attentif à conserver toutes ses prérogatives et qu'un "équilibre des compétences" se mettait progressivement en place avec le ministère de l'environnement, même si, sur des dossiers ponctuels, les négociations étaient souvent "délicates et difficiles" ;

- le zonage de certaines mesures conduisait inévitablement à mécontenter les agriculteurs des régions limitrophes qui ne pouvaient pas en bénéficier ;

- l'imposition des plus-values et leur assujettissement aux cotisations sociales n'étaient pas spécifiques au secteur agricole ;

- il était sans doute nécessaire de simplifier les formalités demandées par les différents organismes sociaux ;

- les accords de pêche conclus avec la Norvège continuaient à s'appliquer, sans changement par rapport à la situation actuelle, compte tenu du résultat du scrutin sur l'entrée dans l'Union européenne ;

- le coût de l'article 35 du projet de loi, déduisant de l'assiette sociale le revenu théorique du capital foncier,

serait pris en charge par l'Etat et non supporté par la masse des cotisations ;

- il serait sans doute possible de faire comprendre au futur commissaire autrichien à l'agriculture l'attachement de la France à la vocation exportatrice de son agriculture ;

- les accords entre l'industrie agro-alimentaire et la distribution étaient un premier pas vers une meilleure compréhension mutuelle.

Il a enfin indiqué qu'il souhaitait que ce projet de loi soit débattu lors de la présente session et qu'à défaut, il demanderait son inscription à l'ordre du jour d'une prochaine session extraordinaire.

M. Jean François-Poncet, président, a exposé qu'un "créneau" restait possible pour l'examen du projet de loi d'ici la fin de la session ordinaire, ou bien au début du mois de janvier, mais que la commission se tiendrait prête.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 30 novembre 1994 Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. André Rouvière sur les projets de loi :

- **n° 37** (1994-1995) autorisant la ratification du premier protocole du 19 décembre 1988 concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable **aux obligations contractuelles** et celle du deuxième protocole du 19 décembre 1988 attribuant à la **Cour de justice des Communautés européennes certaines compétences en matière d'interprétation de la convention de Rome du 19 juin 1980 ;**

- **et n° 71** (1994-1995) autorisant la ratification de la convention relative à l'**adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise** à la convention sur la loi applicable **aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, signée à Funchal le 18 mai 1992.**

M. André Rouvière, rapporteur, a précisé que les textes soumis au Sénat étaient, en fait, au nombre de trois : deux protocoles visent à conférer à la Cour de justice des Communautés européennes des compétences d'interprétation de la convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles ; une convention tend à permettre l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la convention de Rome.

S'agissant des deux premiers textes, après avoir rappelé que la convention de Rome posait des principes destinés à régler les différends portant sur l'application de telle

ou telle loi nationale à un contrat, **M. André Rouvière, rapporteur**, a fait valoir qu'elle n'atteindrait pas son but s'il y avait, entre les Etats, des divergences sur son interprétation.

Il a souligné que la convention de Rome avait, à cet effet, prévu l'organisation de négociations sur la possibilité d'attribuer certaines compétences d'interprétation à la Cour de justice des Communautés européennes et que ces discussions, qui avaient duré huit ans, avaient abouti à la signature des deux protocoles soumis au Sénat. **M. André Rouvière, rapporteur**, a indiqué que l'un d'entre eux, dit "deuxième protocole" avait pour objet d'autoriser les Etats de la Communauté qui le souhaitent à ratifier l'autre protocole, dit "premier protocole", qui précise les conditions d'attribution de compétences d'interprétation à la Cour de justice des Communautés européennes.

M. André Rouvière, rapporteur, a fait observer que ce montage juridique avait été rendu nécessaire en raison, d'une part, de l'impossibilité pour l'Irlande, compte tenu de sa Constitution, de ratifier le "premier protocole" et, d'autre part, de la nécessité d'un accord unanime des Douze sur le principe du transfert de compétences d'interprétation à la Cour de justice des Communautés européennes.

S'agissant de la convention d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, **M. André Rouvière, rapporteur**, a relevé qu'elle induisait une modification mineure de la convention de Rome visant à étendre son champ territorial d'application.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur les perspectives d'organisation par l'Irlande d'un référendum pour modifier sa Constitution.

M. Michel Crucis s'est étonné de la complexité juridique des protocoles et des réticences irlandaises à confier des compétences d'interprétation à la Cour de justice des Communautés européennes.

La commission a alors, suivant les conclusions de son rapporteur, **approuvé les deux projets de loi.**

****La commission a ensuite examiné le rapport de M. Jacques Golliet sur la proposition de résolution n° 68 (1994-1995), présentée par MM. Jacques Genton, Yves Guéna et Xavier de Villepin, en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, sur la proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la Convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (n° E-302).**

M. Jacques Golliet, rapporteur, a tout d'abord commenté la convention sur la sûreté nucléaire, notant qu'elle visait l'amélioration technique du fonctionnement des centrales nucléaires civiles à partir de l'élaboration, par chaque Partie, de mesures législatives, réglementaires et administratives permettant de parvenir à un bon niveau de sûreté.

Puis, le rapporteur a rappelé le contenu du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Il a successivement abordé les clauses relatives à l'approvisionnement, au contrôle de l'utilisation pacifique des matières nucléaires, à la coopération en matière de recherche et de protection sanitaire, et à l'organisation du marché commun nucléaire. Il a rapidement évoqué les difficultés posées à la France, du fait de l'émergence d'une filière nationale d'approvisionnement, par les compétences déléguées à l'Agence européenne d'approvisionnement par le traité de 1957.

M. Jacques Golliet, rapporteur, a ensuite exposé les arguments juridiques susceptibles, selon lui, de justifier l'adhésion de la CEEA à la convention sur la sûreté nucléaire. Il a tout d'abord constaté que celle-ci intéressait les compétences confiées à EURATOM en matière de radioprotection, de cas d'urgence, d'information du public et de choix des sites d'installations nucléaires.

Le rapporteur a néanmoins constaté que la déclaration annexée à la proposition d'acte communautaire n° E-302,

et précisant, conformément à l'article 30-4-iii) de la convention sur la sûreté nucléaire, dans quelles conditions EURATOM pourrait conclure cette convention, s'appuyait sur une définition trop large des compétences d'EURATOM dans les domaines couverts par la convention, par rapport au traité de 1957. Le rapporteur a ensuite précisé que les compétences confiées à EURATOM dans les domaines couverts par la convention étaient des compétences partagées avec les Etats-membres, et non des compétences exclusives, ce que s'abstenait de mentionner le projet de déclaration.

Puis **M. Jacques Golliet** a, en accord avec les signataires de la proposition de résolution n° 68, estimé très contestable que l'évocation d'une éventuelle extension des responsabilités d'EURATOM dans les domaines couverts par la convention figure dans le projet de déclaration dont le Conseil envisageait d'assortir l'adhésion d'EURATOM.

Le rapporteur a donc proposé, non pas de s'opposer à la conclusion de la convention par EURATOM, conformément à la proposition de résolution de MM. Jacques Genton, Yves Guéna et Xavier de Villepin, mais de préciser les modalités de cette adhésion en adoptant une proposition de résolution invitant le Gouvernement à obtenir du Conseil la modification du texte du projet de déclaration annexé à la proposition d'acte communautaire n° E-302 de manière à :

- réduire la liste des articles de la convention sur la sûreté nucléaire concernant effectivement la Communauté européenne de l'énergie atomique,
- préciser que ces compétences seraient partagées avec les Etats,
- obtenir le retrait du dernier paragraphe, relatif à l'extension éventuelle des responsabilités d'EURATOM en matière de sûreté.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé la procédure définie par

l'article 73 bis du règlement du Sénat relative à l'examen des propositions d'acte communautaire.

M. Yves Guéna a estimé avec le rapporteur que le traité de 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique conférait à EURATOM des compétences dans certains domaines couverts par la convention sur la sûreté nucléaire. Il s'est néanmoins interrogé sur l'opportunité d'autoriser la Commission à conclure la convention sur la sûreté nucléaire, compte tenu, d'une part, du risque d'une extension ultérieure des compétences d'EURATOM et, d'autre part, du fait que l'adhésion de la CEEA pourrait être redondante, sur un plan pratique, par rapport à la participation des Etats-membres à la convention.

A cet égard, **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a rappelé que le traité de 1957 conférait à EURATOM un rôle de coordination, notamment en matière d'élaboration de normes de radioprotection, et que cette coordination pouvait constituer une valeur ajoutée par rapport aux mesures élaborées sur un plan strictement national.

Puis **M. Jacques Golliet, rapporteur**, est revenu, à la demande de **MM. Michel d'Aillières et Michel Crucis**, sur les relations entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique créée à Vienne en 1968. Le rapporteur a indiqué que les conventions passées entre les deux organismes en matière d'inspection avaient consacré l'insertion d'EURATOM dans le système international de contrôle de sécurité mis en place dans l'esprit du Traité de non-prolifération des armes nucléaires.

M. Jacques Habert a alors déclaré partager les réserves opposées par **M. Yves Guéna** à la conclusion par EURATOM de la convention sur la sûreté nucléaire.

M. André Rouvière ayant alors évoqué, avec le rapporteur, le risque éventuel de conflits entre EURATOM et les Etats membres dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention sur la sûreté nucléaire, **M. Jacques Golliet**,

rapporteur, a estimé opportun d'encadrer très précisément les conditions de la participation éventuelle de la Communauté européenne de l'énergie atomique à l'application de cette convention. Il a estimé que les modifications précédemment exposées du projet de déclaration annexé à la proposition d'acte communautaire n° E-302 pourraient permettre de parvenir à cet objectif.

A l'issue de ce débat, la commission a **adopté** une résolution invitant le Gouvernement à obtenir une nouvelle rédaction du projet de déclaration :

- limitant la liste des articles de la convention sur la sûreté nucléaire concernant les compétences d'EURATOM,
- précisant que les compétences d'EURATOM dans les domaines couverts par la convention étaient des compétences partagées, non exclusives des compétences des Etats,
- supprimant le dernier paragraphe de la déclaration, relatif à une éventuelle extension des responsabilités d'EURATOM dans le domaine de la sûreté nucléaire.

La commission a, enfin, fixé le **délai-limite pour le dépôt des amendements** à cette proposition de résolution au **mardi 6 décembre 1994 à 12 heures**.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 29 novembre 1994 Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, sur les crédits consacrés à la santé et la politique hospitalière par le projet de loi de finances pour 1995.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a d'abord observé qu'alors que les dépenses publiques, en 1995, seront simplement reconduites en volume, les crédits consacrés à la santé connaîtront une augmentation de 61 millions de francs, soit 2,19 % de plus que l'année dernière : ils s'élèveront ainsi à 2.863 millions de francs.

Il a indiqué que cette augmentation serait particulièrement forte pour les trois actions prioritaires du ministère en 1995, à savoir la lutte contre l'alcoolisme, la toxicomanie et le Sida, la veille et la sécurité sanitaires et la formation des professions médicales et paramédicales et qu'elle était sensible pour les crédits de fonctionnement, qui progressent de 5,45 % ; en revanche, elle est inexistante pour les dépenses en capital, qui régresseront.

Il a ensuite examiné successivement les priorités de l'action du ministère de la santé pour 1995, les résultats encourageants de la politique de maîtrise des dépenses de santé et le renouveau d'une politique hospitalière qui rompt avec des années d'immobilisme.

Présentant les crédits de lutte contre la toxicomanie, il a indiqué qu'ils étaient en augmentation de 27 % pour 1995, augmentation qui consacre le caractère prioritaire de la lutte contre les dépendances en poursuivant l'effort entrepris par le Gouvernement depuis deux ans.

Il a rappelé que l'on évaluait à 150.000 le nombre de toxicomanes en France, que la moitié d'entre eux était en pratique exclue du système de soins et que le tiers des toxicomanes par voie interveineuse était atteint du Sida. Il avait estimé que cette situation d'urgence sanitaire avait été appréciée à sa juste mesure par le Gouvernement, le Premier ministre ayant demandé qu'une réflexion soit entreprise sur ce sujet dès son entrée en fonction.

Après avoir rappelé les mesures prises depuis deux ans, il a indiqué que l'effort serait poursuivi en 1995, le retard accumulé dans la lutte contre la toxicomanie depuis des années ne permettant aucun relâchement de son intensité.

Trois priorités seront mises en oeuvre : développer les capacités de prise en charge et les structures d'hébergement des toxicomanes, accroître les possibilités de traitement de substitution par la méthadone et améliorer l'accès aux soins des toxicomanes. Cette politique permettra de lutter contre la marginalisation croissante d'une fraction importante de la population des toxicomanes, le recours à la méthadone et la création de lieux de contact permettant, à terme, de favoriser leur réinsertion sociale.

Examinant les crédits consacrés à la lutte contre le Sida, il a indiqué que ceux-ci, en progression de 9 %, atteindraient, en 1995, près de trois cents millions de francs. Il a observé que cette augmentation faisait suite à la progression d'un quart qui avait été constatée en 1994.

Il a précisé que notre pays comptait en 1992 entre 77.000 et 145.000 séropositifs, 5.478 cas de Sida ayant été déclarés en 1993 et 2.791 au cours du premier semestre de cette année en France métropolitaine.

Les actions de dépistage de la population ont été renforcées, avec la création de nouveaux centres de dépistage anonyme et gratuit. Alors que 187 centres fonctionnaient à la fin de l'année 1993, une vingtaine de nouveaux lieux ont ainsi été ouverts au cours du premier semestre 1994.

La politique de lutte contre le Sida a fait l'objet d'un rapport rédigé par le Professeur Luc Montagnier, qui a été remis au Premier ministre le 1er décembre 1993.

Conformément aux conclusions de ce rapport, plusieurs décisions importantes ont été prises le 17 février 1994, au premier rang desquelles figure la création d'un comité interministériel présidé par le Premier ministre et la dissolution de l'Agence française de lutte contre le Sida dont les missions seront désormais exercées par la Direction générale de la santé.

En 1995, les moyens des réseaux ville-hôpital, auxquels la Direction générale de la santé a consacré 82 millions de francs en 1994, seront confortés.

La politique de lutte contre le Sida en 1995 sera également particulièrement marquée par un renforcement de la dynamique interministérielle à travers l'action du comité des directeurs des administrations centrales plus particulièrement concernées.

Après avoir rappelé que, l'an dernier, il n'avait pas manqué de regretter qu'un effort plus important ne soit pas accompli en matière de lutte contre l'alcoolisme, **Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a constaté avec satisfaction que les crédits inscrits au chapitre 47-17 représentaient cette année 183 millions de francs, soit 15,7 millions de francs supplémentaires et une augmentation de 9,4 % ; ces crédits permettront aux centres d'alcoologie d'assumer leur mission dans de meilleures conditions. Evoquant la veille et la sécurité sanitaires, il a rappelé que l'Agence du médicament et l'Agence française du sang avaient ainsi été mises en place en 1993, la convention institutive du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies ayant été conclue le 20 janvier 1994. L'Etablissement français des greffes a été créé par la loi du 18 janvier 1994 et le service de protection contre les radiations ionisantes a été transformé en établissement public au cours de la même année.

Parallèlement ont été mis en oeuvre des plans d'amélioration de la sécurité périnatale, du réseau des urgences et de lutte contre les infections nosocomiales.

Enfin, le réseau national de santé publique et les observatoires régionaux de la santé ont bénéficié, en 1994, d'un effort financier très important.

Dans la deuxième partie de son rapport, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a examiné les résultats très encourageants de la politique de maîtrise des dépenses de santé. Depuis son entrée en fonctions, le Gouvernement s'est en effet engagé dans une politique vigoureuse de maîtrise des dépenses de santé. Dès la fin du mois de juin, constatant l'importance des déficits passés et prévisionnels de l'assurance maladie, il a annoncé un plan de sauvegarde de l'assurance maladie qui a demandé aux assurés sociaux et aux professionnels de santé des efforts d'une égale intensité. Un peu plus d'un an après, l'on constate que les objectifs que s'était assignés le Gouvernement sont atteints. Certes, l'assurance maladie connaîtra encore cette année un déficit important. Mais ce déficit résultera essentiellement de la situation très dégradée des recettes de l'assurance maladie, et non pas de l'évolution des dépenses.

Les efforts demandés aux assurés sociaux ont porté leurs fruits: grâce à la hausse de 5 points du ticket modérateur, à celle du forfait hospitalier et à la mise en place de l'ordonnancier "bi-zone" pour les personnes exonérées de ticket modérateur, 10 milliards de francs ont été économisés.

De nouvelles conventions ont été conclues avec les médecins, les chirurgiens dentistes et les masseurs-kinésithérapeutes ; un accord cadre a été signé entre l'Etat et les représentants de l'industrie pharmaceutique.

Ces accords ou conventions sont très importants, car le respect des mécanismes de maîtrise médicalisée des dépenses de santé qu'ils prévoient exige un profond changement des mentalités des professionnels de santé. Ils

devraient, à terme, non seulement permettre le freinage de l'évolution des dépenses de l'assurance maladie, mais aussi modifier profondément la physionomie de notre système de santé dans un sens très positif pour la qualité des soins.

Au cours des négociations des avenants annuels, le Gouvernement a incité les partenaires conventionnels à retenir des objectifs prévisionnels d'évolution de dépenses cohérents et ambitieux. Ainsi, un même objectif de 3.4% a été fixé pour les médecins, les laboratoires d'analyses de biologie médicale et l'industrie pharmaceutique. **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il était très sain, comme le fait le Gouvernement, de demander à chacun d'accomplir le même effort.

Dans la troisième partie de son rapport, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a examiné la politique hospitalière du Gouvernement.

Elle comporte trois volets indissociables : la fixation d'un taux directeur pour 1995 à un niveau raisonnable et la mise en oeuvre d'expérimentations préalables à une réforme du financement de l'hôpital, une politique de redéploiement hospitalier compatible avec l'objectif d'aménagement du territoire et une politique des personnels visant à remédier à une sous-médicalisation croissante de l'hôpital public.

Les trois volets de cette politique visent à mettre un terme à une tendance à l'immobilisme très marquée au cours des dix dernières années ; ils tendent à adapter l'hôpital aux besoins de la population, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, d'une manière compatible avec l'objectif de maîtrise des dépenses de santé.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a rappelé qu'il avait souligné, l'année dernière, le caractère insuffisant et assez peu réaliste du niveau du taux directeur hospitalier, qui avait été fixé pour l'année 1994 à 3,35 %. Il a estimé que le taux directeur pour l'année 1995 avait été fixé à un niveau raisonnable de 3,8 % et qu'il ne remettait

pas en cause la politique de maîtrise de l'évolution des dépenses hospitalières amorcée avec l'institution de la dotation globale, qui a permis sa très nette décélération depuis 1985.

Il a indiqué que le Gouvernement s'était engagé dans un processus de réforme du financement de l'hôpital public tendant à fonder, à l'avenir, la répartition de la dotation globale sur une appréciation de l'activité des établissements.

Dans cette perspective, il entend parvenir dans de brefs délais à la généralisation du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) qui constitue un utile instrument d'évaluation de l'activité hospitalière.

En outre, en vue de mettre en place un processus de négociation et d'allocation budgétaire s'appuyant sur les données d'activité fournies grâce au PMSI, il a mené une expérimentation en région Languedoc-Roussillon.

Ayant débuté au mois de janvier 1994, elle s'achèvera au cours du premier semestre 1995 avec la remise d'un rapport final d'évaluation permettant d'arrêter les modalités de la généralisation des méthodes expérimentées.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a rappelé que depuis l'institution de la dotation globale hospitalière, le débat sur la réforme du financement de l'hôpital public avait été constant. Il a mis en lumière les défauts d'une allocation de ressources effectuée "à l'aveugle", sans appréciation du niveau d'activité et de l'efficacité de la gestion des établissements. Mais il restait à s'attaquer à cette tâche difficile dans l'intérêt de notre système hospitalier et des malades. C'est ce qu'a entrepris le Gouvernement, qui s'est également engagé dans une politique d'adaptation de notre système hospitalier aux besoins de la population. Là aussi, le débat était ancien : la loi d'approbation du Xe plan, adoptée en 1989, estimait déjà le nombre de lits excédentaires à 60.000.

Si, au cours des années récentes, le nombre de lits a été réduit, cette réduction s'est faite d'une manière trop

arbitraire; elle a affecté tous les établissements, qu'ils soient performants ou non.

La nouvelle politique de restructuration hospitalière est plus ambitieuse: elle vise à restructurer notre appareil hospitalier en prenant en considération les niveaux d'activité, la sécurité sanitaire et l'aménagement du territoire. Ainsi, pour les maternités, le Gouvernement s'apprête à définir un seuil minimal d'activité en-deça duquel la sécurité sanitaire ne serait pas garantie. Il entend bien faire en sorte, aussi, que la durée du trajet que doivent parcourir les parturientes pour rejoindre la maternité ne soit pas trop long, faute de quoi, soit la sécurité sanitaire ne serait absolument pas garantie, soit seraient pratiquées des hospitalisations précoces, inutiles et coûteuses.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a rappelé qu'il avait maintes fois dénoncé, devant la commission et en son nom, la menace de sous-médicalisation qui affectait l'hôpital public. Elle se manifeste notamment par l'insuffisante attractivité des concours de praticien hospitalier auprès des jeunes médecins.

Le Gouvernement a entrepris, dans un souci de sécurité sanitaire, de renforcer cette médicalisation. Dès le 29 avril dernier, il s'est engagé à débloquer des moyens nouveaux, comme les 200 millions de francs destinés à la médicalisation des urgences. Il a également engagé, au mois d'octobre, des négociations globales sur le statut et la carrière des praticiens hospitaliers.

Cette politique commence déjà à porter des fruits. Ainsi, en 1994, le nombre de postes de praticiens hospitaliers mis au concours et pourvus est passé de 58% à 61%. Mieux, ce taux a progressé plus vite dans les petits hôpitaux que dans les CHU. Il a également progressé très fortement dans des disciplines qui étaient jusqu'ici très mal loties, telles que la radiologie, la chirurgie ou la gynécologie pour lesquelles le taux de postes pourvus au concours s'était amélioré de 10 points. Seule l'anesthésie reste à

l'écart de ce mouvement : ceci semble dû aux contraintes particulières que connaît cette spécialité.

Compte tenu de ces observations, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission d'adopter les crédits consacrés à la politique de la santé dans le projet de loi de finances pour 1995.

M. Jean Chérioux a regretté que les campagnes de prévention ou d'information sur le Sida évoquent trop rarement le risque de contamination des autres et qu'elles se limitent à susciter des réflexes défensifs d'auto-protection.

Il a également évoqué les difficultés financières rencontrées par les établissements de santé en raison de l'importance du "tourisme médical" pratiqué par les ressortissants de certains Etats proches de la France, par leur géographie ou par leur histoire.

M. Charles Descours s'est inquiété d'une récente décision de justice qualifiant la méthadone de stupéfiant ; il a estimé qu'elle était en contradiction avec le renforcement, souhaité par le Gouvernement, des possibilités de traitement des toxicomanes par substitution.

M. Franck Sérusclat a demandé à **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, quels étaient les crédits consacrés par le budget de la santé à la recherche en matière de Sida.

Il s'est interrogé sur la réalité de la baisse des prescriptions en médecine ambulatoire.

Il a souligné les conséquences du développement des techniques de l'information et leur application à la médecine, en évoquant notamment la télémédecine et la téléchirurgie.

M. Claude Huriet a interrogé le rapporteur pour avis sur l'évolution des crédits d'investissement du ministère. Il a estimé que le programme de médicalisation de systèmes d'information (PMSI) constituait un outil d'analyse de l'activité de l'hôpital très grossier et peu adapté.

M. Henri Belcour a évoqué la réforme des urgences. Il a interrogé le rapporteur pour avis au sujet de l'application des protocoles Durieux et Durafour, en particulier en ce qui concernait l'uniformisation de la durée annuelle de congés des personnels hospitaliers.

M. Jean Madelain a évoqué la politique des prix des médicaments, estimant qu'il n'était pas normal que des spécialités ayant un effet thérapeutique équivalent soient commercialisées à des prix situés sur une échelle de un à dix.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué que le Gouvernement faisait fausse route en ne renforçant pas la décentralisation de la gestion de l'hôpital par l'augmentation des pouvoirs des conseils d'administration. **M. Jacques Machet** a enfin évoqué la situation des petites maternités.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a déclaré partager l'analyse de M. Jean Chérioux au sujet des campagnes d'information sur le Sida, observant toutefois que des efforts avaient été faits en vue de responsabiliser les français. Il a indiqué que le montant des créances irrécouvrées de l'Assistance Publique s'élevait à plusieurs milliards et que la moitié concernait des personnes de nationalité étrangère. **M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a demandé à M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, de faire référence à ce problème dans son rapport.

Répondant à M. Charles Descours, ce dernier a précisé qu'une autorisation de mise sur le marché serait probablement accordée à la méthadone au début de l'année prochaine.

Il a indiqué à M. Franck Sérusclat que les crédits de recherche sur le Sida n'étaient pas inscrits au budget de la santé et que la baisse des prescriptions en médecine ambulatoire avait été réelle. Il a déclaré partager son analyse sur les conséquences du développement de la télé-médecine et de la téléchirurgie.

Répondant à M. Claude Huriet, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a indiqué que, pour l'instant, le programme de médicalisation des systèmes d'information constituait le seul outil disponible pour analyser l'activité de l'hôpital. Il a observé que l'intérêt de l'expérience menée en région Languedoc-Roussillon était précisément de tester sa fiabilité. Il s'est associé aux regrets manifestés par M. Claude Huriet au sujet de l'évolution de crédits consacrés aux subventions d'équipement sanitaire. Il a également fait siennes les observations de **MM. Jean Madelain et Jacques Machet** et a indiqué qu'il interrogerait le ministère de la santé au sujet des congés des personnels hospitaliers.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique de la santé par la loi de finances pour 1995.**

Puis, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Charles Descours** sur les crédits consacrés à la **protection sociale** par le **projet de loi de finances pour 1995.**

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a observé à titre liminaire que les crédits du ministère des affaires sociales et de la santé faisaient partie de ceux qui seront épargnés par la rigueur budgétaire en 1995. Ils progresseront en effet de 6,08 % passant de 57,4 à 60,9 milliards.

Il a précisé que cette hausse concernait essentiellement les actions dans le domaine social qui, au sein de ce budget, passent de 49,7 à 53 milliards, soit une augmentation de 6,7 %. Les crédits consacrés au versement de l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI) augmentent de 14,7 %, passant de 16,5 à 19 milliards. Ils représentent à eux seuls un tiers du budget de ce ministère. Cette progression est liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui, au 30 juin 1994, s'élevait à 872.189 personnes soit une hausse de 20 % en un an.

Il a estimé que cette situation, extrêmement préoccupante, conduisait à s'interroger sur l'opportunité d'une réforme en profondeur du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) compte tenu notamment de la dérive financière constatée. La dépense de l'Etat a plus que triplé depuis la création du RMI en 1989. Aux 19 milliards sus-mentionnés, s'ajoutent environ 4 milliards correspondant aux mesures en faveur de l'emploi destinées aux allocataires et 750 millions versés au titre de la créance de proratisation dans les départements d'outre-mer (DOM). Pour les départements, les crédits d'insertion en 1994 ont représenté 2,8 milliards auxquels il convient d'ajouter 1,7 milliard au titre des reports de 1993 soit un total de 4,5 milliards. En outre, ils financent l'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI dont le montant est estimé à 2 milliards.

Il a indiqué qu'il souhaitait que le Parlement ou certains parlementaires apportent leur contribution aux propositions de réforme. Il a jugé en tout état de cause qu'il serait inacceptable que l'Etat transfère une partie du coût de l'allocation aux départements, sans que lesdits départements aient un droit de regard sur les conditions d'attribution de celle-ci.

S'agissant des crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), il a précisé que si l'on tenait compte de la remise à niveau opérée en 1994 de 125 millions de francs, la progression réelle en 1995 n'était que de 5,6 % au lieu des 10,5 % annoncés. De plus, la création prévue de 500 places d'hébergement ne pourra pas à l'évidence entièrement répondre aux besoins, notamment en raison de tensions locales persistantes. Il a souligné également qu'on enregistrait actuellement un phénomène de rajeunissement ainsi qu'une augmentation des demandes de familles et de femmes seules avec enfants qui soulèvent des problèmes juridiques considérables notamment au regard de la répartition des compétences issue des lois de décentralisation.

S'agissant des crédits de formation des professions sociales, il a regretté qu'ils n'enregistrent qu'une hausse de 2,2 %. Ce désintérêt paraît choquant quand on sait qu'actuellement 20 % des postes de travailleurs sociaux ne sont pas pourvus et que les besoins ne cessent de progresser, par exemple en matière de formation des personnels pour l'aide à domicile. Faute de ressources, un grand nombre de centres ont dû, soit disparaître -alors qu'ils sont déjà peu nombreux (environ 150)-, soit entrer dans une logique de frais d'inscription de plus en plus élevés.

Dressant un état des lieux de la sécurité sociale, il a indiqué que plusieurs motifs de satisfaction pouvaient déjà être relevés :

- premièrement, pour la première fois depuis 1979, la commission des comptes de la sécurité sociale a été réunie au mois d'octobre avant l'ouverture de la discussion budgétaire au Parlement ;

- deuxièmement, l'autonomie comptable des branches sera effective au 1er janvier 1995 et les versements de l'Etat enfin régularisés.

Toutefois, il a rappelé que, selon les nouvelles prévisions présentées dans le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui tablent sur une augmentation de la masse salariale de 4,5 % (jugée pourtant optimiste par son secrétaire général Jean Marmot), le déficit du régime général serait de 54,4 milliards en 1994 et 50,5 milliards en 1995.

La branche accidents du travail - maladies professionnelles sera la seule à être excédentaire, son solde positif dépassant 2,3 milliards à la clôture de l'exercice 1995.

La branche vieillesse restera sensiblement déficitaire à hauteur de 13,5 milliards en 1994 et en 1995. Ce freinage est la conséquence de la création du fonds de solidarité vieillesse et de la montée en régime de la réforme du calcul des retraites résultant notamment de la loi du 22 juillet 1993.

La branche famille, traditionnellement excédentaire jusqu'en 1993 (+ 10,7 milliards) s'installe à partir de 1994 dans un déficit sensible, soit - 10,2 milliards en 1994 et - 8,7 milliards en 1995. Or, ce déficit apparaît alors que le taux de natalité enregistré en 1993 est le plus faible constaté depuis 1945 avec 712.000 naissances. Il trouve son origine dans un emballement des dépenses au titre de la garde des jeunes enfants et des allocations servies sous conditions de ressources, notamment les aides au logement.

Enfin, les comptes de la branche maladie devraient rester lourdement déficitaires avec un solde de - 32 milliards en 1994 et - 29 milliards en 1995. Pourtant, les mesures prises par le Gouvernement depuis avril 1993 se sont traduites par des économies estimées à 22,5 milliards dont 12,3 milliards à mettre au compte de la médecine de ville. Tous les analystes évoquent une inflexion incontestable du comportement des acteurs du système de santé. Mais les causes sont difficiles à préciser, notamment l'impact réel des nouveaux mécanismes techniques tels que la mise en place de l'ordonnancier bi-zone, l'application de l'objectif quantifié national et la première vague de références médicales opposables.

Il a précisé que le Gouvernement avait fait établir, dans son rapport, deux scénarios d'évolution :

- un scénario "optimiste" envisage une croissance de la dépense d'assurance maladie de 2,4 % en 1996 et de 1,9 % en 1997. Dans cette hypothèse, l'ensemble du régime général retrouverait son équilibre en 1997 ;

- un scénario "plus pessimiste" se fonde sur une croissance des dépenses d'assurance maladie de 2,7 % en 1996 et de 2,3 % en 1997 en ramenant le déficit du régime général à moins de 5 milliards.

Sur ce constat d'ensemble, **M. Charles Descours**, **rapporteur pour avis**, a présenté quatre remarques :

- premièrement, la perspective d'un déficit cumulé de 105 milliards d'ici la fin de 1995 soulève un grave pro-

blème de trésorerie. Depuis le mois de septembre dernier et jusqu'à la fin de 1995, la trésorerie du régime général ne pourra être gérée que si l'Etat lui fait chaque jour les avances nécessaires, le concours que la Caisse des dépôts peut apporter à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), même s'il a été doublé en juin 1994, restant plafonné à 20 milliards ;

- deuxièmement, malgré la loi du 25 juillet 1994, beaucoup reste à faire pour parvenir à un assainissement des relations financières entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale. Ainsi, l'opération d'apurement du solde déficitaire du régime général au 31 décembre 1993 n'est toujours pas achevée. S'agissant des recettes de la branche famille, il a jugé l'attitude de l'Etat répréhensible, tant sur le problème de la compensation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) pour 1994, que sur celle des exonérations de cotisations pour les bas salaires pour 1994.

Il a regretté également le caractère exorbitant du mode de gestion spécifique des prestations familiales accordées aux régimes dits d'employeurs. Ils permettent de ne présenter à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) que le solde des opérations de cotisations et de prestations familiales de certains employeurs. Or, ces opérations ne s'effectuent pas de façon transparente, notamment parce que l'assiette des cotisations n'intègre pas les primes des personnes concernées, ce qui conduit à une perte de ressources que la CNAF a évalué à 2 milliards par an.

En ce qui concerne la branche vieillesse, il a appelé l'attention sur l'accroissement considérable des charges du fonds de solidarité vieillesse que le Gouvernement vient de décider à travers trois dispositions différentes : l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995 (transfert du financement des bonifications pour enfant des régimes des fonctionnaires de l'Etat et des exploitants agricoles, soit un coût net de 1,8 milliard d'ici 1995) ; l'article 12 bis du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social (validation des périodes de chômage non indemnisées, soit 3

milliards par an) ; enfin, l'article premier de la loi de finances rectificative qui donne un effet rétroactif à la mesure introduite par la loi de finances pour 1995 pour le régime des exploitants agricoles, soit 1,8 milliard de dépenses supplémentaires pour l'exercice 1994.

- troisièmement, les évolutions de la branche maladie constituent la principale incertitude en matière de sécurité sociale.

Il a souligné que les recettes de cette branche connaissent également un ralentissement de leur progression, passant de 6,4 % en 1992 à 1,8 % en 1993 et 1994, en raison du chômage, de l'évolution de la masse salariale mais également des exonérations non compensées de cotisations que la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) estime au moins à 5,5 milliards pour 1995.

S'agissant des dépenses proprement dites, il a estimé que leur maîtrise risquait de se heurter à deux difficultés particulières. D'une part, prévoir que la croissance des honoraires et prescriptions passerait de 2,3 % en 1995 à 1,7 % en 1997 alors que l'inflation prévisionnelle s'établirait à 2 % et l'augmentation du nombre des médecins avoisine 1 %, suppose une baisse du pouvoir d'achat que la profession ne semble pas prête à accepter. D'autre part, pour obtenir une croissance de l'ordre de 2 % par an des dépenses hospitalières, il faudra sans doute envisager une diminution des dépenses salariales qui représentent 70 % de ces charges.

- quatrièmement, le rapport du Gouvernement est un peu trop centré sur l'examen de la situation du régime général.

Il a noté, d'une part, que d'autres régimes de base suscitaient des inquiétudes comme la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qui voit son déficit se creuser depuis 1992 à cause d'une décision de nature réglementaire faisant passer le taux de surcompensation entre les régimes spéciaux de 22 % à 38 %. Si

aucune décision n'est prise rapidement, l'équilibre en 1995 ne pourra être atteint que par un relèvement du taux de cotisation de 5,4 points, avec une charge pesant à égalité sur les hôpitaux et les collectivités territoriales.

Il a remarqué également qu'il devenait difficile de ne pas considérer le domaine de la protection sociale complémentaire. Malgré les mesures adoptées, parfois drastiques, des régimes tels que l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) sont dans "le rouge" avec un besoin de financement pour 1995 de 3,7 milliards. Or, l'évolution de leur taux de cotisation a été plafonnée et ne pourra être remise en cause sauf à ruiner tout espoir de développement des fonds de pension dans notre pays.

Il a enfin évoqué les perspectives de réforme actuellement à l'étude.

Un rapport concernant l'avenir de la santé et de l'assurance maladie a été confié à MM. Raymond Soubie, Christian Prieur et Jean-Louis Portos. On ignore encore la teneur de leurs propositions qui ne devraient être qu'une contribution préparatoire à l'élaboration d'un Livre blanc sur ce sujet.

Le second rapport fait actuellement l'objet d'une large consultation sur la base de documents préparatoires et a été confié au commissaire général au Plan, M. Jean-Baptiste de Foucauld. Du point de vue des recettes, celui-ci se prononce pour un recours accru à la contribution sociale généralisée (CSG) (soit par un élargissement de son assiette, soit par une hausse de son taux), une plus forte contribution des retraités et l'allègement des charges sociales patronales par le biais d'une franchise.

Il a relevé, enfin, la publication d'un rapport très intéressant établi sous la responsabilité de Gérard Maarek proposant un financement de la protection sociale moins défavorable à l'emploi et axé autour de trois pistes :

1°- en matière d'assurance chômage, il suggère d'asseoir les cotisations des entreprises non pas sur la masse salariale mais sur l'excédent brut d'exploitation ou sur la valeur ajoutée ;

2°- dans le domaine de l'assurance maladie, il envisage de créer une contribution santé proportionnelle à l'ensemble des revenus des ménages à hauteur de 11 % ;

3°- enfin, il prévoit à terme une globalisation de l'ensemble des dépenses relatives à la solidarité nationale en les isolant au sein d'un régime propre de la protection sociale.

En conclusion, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a souligné l'ampleur des réformes entreprises pour adapter notre système de sécurité sociale aux défis actuels en moins de deux ans : plan de maîtrise médicalisée des dépenses de santé, réforme des retraites, relance de la politique familiale, amélioration du fonctionnement et de l'organisation de la sécurité sociale.

Il a considéré l'organisation d'un véritable débat au Parlement comme un acte politique courageux et un pas vers le renforcement du rôle du Parlement .

Enfin, il s'est félicité que, sans attendre les échéances électorales le Gouvernement ait décidé d'ouvrir la réflexion sur les réformes envisageables en matière de financement de la sécurité sociale.

Pour toutes ces raisons, il a proposé aux membres de la commission d'émettre un avis favorable à l'occasion de l'examen des crédits du ministère des affaires sociales et de la santé relatifs à la protection sociale.

Puis un large débat s'est ouvert.

M. Jean Chérioux a suggéré, s'agissant du RMI, qu'il soit mis fin à l'anonymat de l'examen des dossiers au sein des commissions locales d'insertion. Il a souhaité que les régimes spéciaux soient également visés par la réforme des retraites et que les régimes par capitalisation soient

développés pour compenser l'évolution défavorable des pensions.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur l'opportunité d'introduire au sein des conseils d'administration les représentants des professions de santé. Il a demandé quelles incidences les difficultés financières de l'Agence centrale des Organismes de sécurité sociale (ACOSS) pouvaient avoir sur les budgets des hôpitaux et où en était l'allègement des cotisations de prestations familiales.

M. Jean Madelain a demandé quelles étaient les compensations perçues par les caisses d'allocations familiales pour la gestion des prestations effectuée pour le compte de l'Etat (RMI, allocation aux adultes handicapés).

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a précisé sa position sur la formation des professions sociales, à laquelle les régions devraient s'intéresser davantage, et a souhaité que le rapporteur pour avis soit encore plus net sur le caractère choquant des transferts de charges récents opérés par l'Etat vers le fonds de solidarité vieillesse. Il a indiqué qu'il partageait l'analyse du rapporteur pour avis sur la difficulté majeure de freiner les dépenses hospitalières.

En réponse, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis,** a dit qu'il évoquerait le problème lié à l'anonymat des dossiers du RMI dans son rapport écrit. Il a regretté que le rapport du Gouvernement soit si lapidaire sur les régimes spéciaux et a jugé également opportun le développement des régimes de retraite par capitalisation. A cet égard, **M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a exprimé les craintes que lui inspiraient les probables réactions des cadres lorsqu'ils constateraient la dégradation de leurs droits à retraite. **M. Louis Boyer** a indiqué que ce phénomène était commun aux pays développés. **M. Henri Belcour** a rappelé toutefois que le pouvoir d'achat moyen des retraités actuels était supérieur à celui des actifs. **M. Charles Descours** a, par ailleurs, estimé la proposition de M. Claude Huriet prématurée, jugeant nécessaire

de redéfinir, au préalable, les pouvoirs entre les différents acteurs de la sécurité sociale. Il a précisé que les difficultés de trésorerie de la sécurité sociale ne devraient pas avoir d'incidence sur le budget des hôpitaux grâce aux avances du Trésor.

Il a indiqué à M. Jean Madelain que les remises de gestion étaient nulles en ce qui concerne le RMI et faibles pour les allocations de logement.

S'agissant du fonds de solidarité vieillesse, il a évoqué l'expression de fonds "poubelle" utilisée par certaines personnalités auditionnées. **M. Jean Madelain** a rappelé que M. Alain Vasselé était intervenu au nom de la commission sur l'article 17 de la loi de finances pour 1995 pour s'élever contre les procédés du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a également exprimé ses réserves sur l'utilisation actuelle du fonds qui remet en cause l'édifice législatif mis en place en 1993 et a précisé la situation de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Le ministre des finances a en effet autorisé ce régime à ne pas verser le dernier tiers de sa contribution au titre de la surcompensation -soit une économie de 3 milliards- et étudie la possibilité de revenir au taux de surcompensation existant avant 1992.

Puis, la commission a décidé d'émettre un **avis favorable sur les crédits contenus dans la loi de finances pour 1995 et consacrés à la protection sociale**.

La commission a alors retenu la **candidature de M. Max Marest** pour représenter le Sénat au sein du **Haut Conseil du secteur public**.

Elle a enfin décidé de se saisir pour avis du **projet de loi n° 89 (1994-1995)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de **modernisation de l'agriculture** et a nommé **M. Bernard Seillier, comme rapporteur pour avis**.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Vendredi 25 novembre 1994 Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Paul Girod, vice-président - Au cours d'une première réunion tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des amendements déposés par le Gouvernement en seconde délibération du **projet de loi de finances pour 1995**.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n^{os} A1 et A2.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, la commission des finances a examiné les amendements à la seconde partie de la loi de finances.

Elle a d'abord examiné les amendements aux articles rattachés au budget des Anciens combattants.

A l'article 51, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° II-11 de M. Jacques Baudot, rapporteur spécial, tendant à lever toute restriction dans l'application du rapport constant aux plus hautes pensions, et s'en est remise à l'appréciation du Gouvernement sur l'amendement n° II-10 de MM. Auguste Cazalet et Emmanuel Hamel, tendant au même but.

A l'article 51 bis, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-7 de M. Guy Robert, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, tendant à indexer l'allocation différentielle versée par le Fonds de solidarité pour les Anciens combattants d'Afrique du Nord, et a donné un avis défavorable à l'amendement n° II-8, du même auteur, tendant à requalifier "l'allocation de préparation à la retraite" servie par ce fonds en "pré retraite des Anciens combattants d'Afrique du Nord".

Après l'article 51 bis, elle s'en est remise à l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-9 de M. Guy Robert, tendant à modifier le mode de computation du délai de forclusion pour la constitution d'une rente mutualiste du combattant.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 29 novembre 1994 Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord nommé **M. Lucien Lanier** comme rapporteur du **projet de loi n° 85 (1994-1995)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la **sécurité** et à la **modernisation des transports**.

****Elle a ensuite procédé, sur le rapport pour avis de M. Pierre Lagourgue, à l'examen des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte pour 1995.**

M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis, a tout d'abord présenté ces crédits, qui représentent 58 % de ceux du ministère et s'élèvent à 1.402 millions de francs (+ 4,23 % compte tenu d'un changement de structure) ; il les a replacés dans le contexte plus large de l'ensemble des ministères dont l'effort pour ces collectivités s'élève à 36.460 millions de francs (+ 5,48 %).

Il a souligné la croissance de + 32,4 % des crédits consacrés par le ministère de la justice aux départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, principalement pour enrayer la croissance de la surpopulation carcérale, et celle des crédits du ministère de l'intérieur (+ 1,53 %).

Il s'est néanmoins inquiété de la quasi-stabilité des effectifs des services de l'Etat présents dans ces collectivités alors que 1995 verra la mise en oeuvre de la première année d'exécution des lois de programme en matière de sécurité et de justice.

Face à la situation de l'immigration et du travail clandestins, notamment en Guyane et à Mayotte, et à la croissance (+ 23 %) des infractions, il a souhaité qu'une plus grande attention soit portée au déploiement d'effectifs sur le terrain. Il s'est félicité de l'annonce du rétablissement des visas pour les Comoriens.

Il a rappelé l'option du Gouvernement en faveur d'une stabilité institutionnelle accompagnée par l'accroissement de la prise de responsabilité de l'Etat en vue d'un resserrement de son contrôle : maintien des procédures d'agrément des investissements, confirmation par circulaire du Premier ministre du rôle de coordination du ministre des DOM-TOM, y compris en matière d'affectation des fonctionnaires outre-mer, accroissement notable de la part du Fonds d'Investissement des Départements d'Outre-mer (FIDOM) général au détriment du FIDOM régional et du FIDOM départemental.

En matière de rattrapage des prestations sociales, il a regretté, à titre personnel, que malgré le souhait exprimé par les élus de la Réunion de voir appliquée l'allocation parentale d'éducation (APE) aux départements d'outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole, la volonté de traiter à l'identique les quatre départements ait conduit le Gouvernement à choisir l'option de la globalisation souhaitée par les Antilles.

A propos des difficultés d'application de l'octroi de mer, il a estimé souhaitable que la spécificité de l'outre-mer soit reconnue par les traités européens eux-mêmes, lors de leur renégociation en 1996.

S'agissant de Saint-Pierre et Miquelon, il a fait état de la signature prochaine de l'accord de pêche conclu avec le Canada, sur lequel le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon avait rendu un avis favorable.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, il a précisé que la globalisation des crédits de l'APE bénéficierait aux communes, mais pas aux individus et qu'elle ne permettrait pas de mesurer le potentiel de

libération des emplois qu'aurait permis l'application d'un dispositif identique à celui de la métropole.

M. Yann Gaillard est revenu sur l'insuffisance des services de l'Etat présents sur place, tant en termes d'effectifs que de compétences. Il a estimé que ces effectifs devraient être supérieurs à ceux des départements de la métropole, compte tenu de la difficulté particulière d'exercice du contrôle de légalité, des procédures de marchés publics et de recouvrement des impôts dans les départements des Antilles.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner **un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.**

Puis la commission a procédé, sur le **rapport pour avis de M. Jean-Marie Girault, à l'examen des crédits** du ministère des départements et territoires d'outre-mer **pour 1995, consacrés aux territoires d'outre-mer.**

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, procédant à une présentation générale des crédits devant être consacrés aux territoires d'outre-mer (TOM), a souligné leur forte progression, les crédits consacrés par le seul ministère des DOM-TOM à ces territoires passant de 0,9 à 1,04 milliard de francs, soit une augmentation de 12,92 % par rapport à la loi de finances pour 1994. Il a précisé que ce montant ne représentait qu'un dixième de l'effort financier de l'Etat en faveur des TOM qui, tous ministères confondus, serait de 10,2 milliards de francs en 1995, soit une progression de 6,3 % par rapport à 1994.

Sur le plan qualitatif, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis,** a indiqué que les crédits du ministère des DOM-TOM seraient, pour plus de la moitié, consacrés à l'action économique. Il a ajouté que 102 millions de francs profiteraient à l'action en faveur des collectivités

locales, soit une progression de 46 % par rapport à 1994, due à l'institution d'une subvention de 35 millions de francs au profit de la Polynésie française. Il a fait observer que les crédits consacrés aux services déconcentrés et à la recherche connaîtraient une légère progression alors que ceux affectés à l'action sociale et culturelle diminueraient de 18 %.

Il a précisé que si la Nouvelle-Calédonie se voyait accorder plus de la moitié des crédits du ministère des DOM-TOM consacrés aux TOM, le principale bénéficiaire de l'effort financier de l'ensemble des ministères serait la Polynésie française.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué la situation dans les différents territoires.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, il a indiqué que le consensus politique perdurait. Il a précisé que le Gouvernement s'efforçait de favoriser le dialogue entre les différents responsables politiques locaux, notamment par la tenue au niveau local de comités intermédiaires de suivi des Accords de Matignon, destinés à assurer une mise en oeuvre satisfaisante des décisions du comité de suivi tenu annuellement à Paris.

Il a cependant fait observer que M. Jacques Lafleur avait récemment considéré l'indépendance comme un mythe, alors que M. François Burck, président de l'Union Calédonienne, avait appelé de ses voeux l'adoption en 1998 d'un statut conduisant à l'indépendance.

Il a rappelé le souci du ministère des DOM-TOM de parvenir à une solution permettant de recueillir au moins 80 % des suffrages lors du référendum de 1998. Il s'est interrogé sur une éventuelle modification par le Parlement de la teneur de la question devant être posée aux Néo-Calédoniens lors de ce référendum.

Sur le plan économique et social, il a indiqué que si l'inflation restait dans l'ensemble bien maîtrisée, de nombreux problèmes demeuraient tels que le chômage et la détérioration du solde commercial.

S'agissant de la Polynésie française, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a fait observer que la loi d'orientation du 5 février 1994 avait apporté les premières solutions aux difficultés économiques et sociales en prévoyant notamment que l'Etat participerait au financement de l'éducation, de la protection sociale et du logement social.

Sur le plan politique, il a évoqué la rupture de l'accord liant le parti de M. Juventin, président de l'Assemblée territoriale, à celui de M. Flosse, président du Gouvernement du Territoire.

Enfin, il a rappelé l'annulation par le tribunal administratif de Papeete de la délibération de l'Assemblée territoriale instituant une contribution de solidarité territoriale. Il a considéré que cette annulation posait une difficulté liée aux sommes versées antérieurement et soulevait le problème de la compétence de cette juridiction administrative à l'égard de dispositions ayant une valeur législative.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a indiqué que ce territoire rencontrait d'importantes difficultés économiques et notamment une croissance déséquilibrée reposant largement sur les investissements publics. Il a également mis en avant la dégradation de la situation sur le marché de l'emploi et les problèmes de l'agriculture, dus à l'importance des terres stériles ou menacées de dégradation. Il a fait observer que le Gouvernement s'efforçait de remédier à ces difficultés, le contrat de plan conclu pour la période 1994-1998 prévoyant la prise en charge par l'Etat de 58 des 72 millions de francs appelés à être consacrés à l'éducation, à la formation et aux infrastructures.

S'agissant du territoire des Terres Australes et Antarctiques Françaises, le rapporteur pour avis a rappelé la décision du Gouvernement d'abandonner la construction de la piste aérienne en terre Adélie à la suite de sa destruction par des intempéries. Il a indiqué que les pro-

grammes liés à la recherche se poursuivaient, citant en exemple la construction du navire Marion Dufresne II et le projet de base scientifique «concordia» au coeur du continent antarctique.

Puis **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a présenté un bilan de l'application des lois relatives aux TOM. Il a ainsi indiqué que les ordonnances du 12 octobre 1992 étaient désormais applicables et que la loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux DOM, aux TOM et à la collectivité territoriale de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon avaient fait l'objet de plusieurs décrets. Il a précisé que cinq décrets d'application de ce dernier texte étaient actuellement en cours d'examen. Il a ajouté que le décret et l'arrêté d'application de la loi du 3 juin 1994 relative à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française devaient être prochainement publiés.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a conclu son propos en évoquant les réformes relatives aux TOM sur lesquelles le Parlement pourrait être appelé à se prononcer prochainement.

Il a ainsi cité les trois projets de loi adoptés par le Conseil des ministres du 16 novembre 1994, précisant que l'un d'entre eux modifiait les statuts de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna.

Il a indiqué que les travaux de codification du droit applicable dans les TOM avaient pu reprendre, le Gouvernement ayant donné à la commission chargée de leur préparation les moyens matériels de recenser les textes applicables dans ces territoires.

Enfin, il a rappelé que, en vertu du principe de spécialité législative, selon lequel un texte doit être déclaré expressément applicable dans les TOM pour être intégré dans leur ordre juridique, le Parlement serait prochainement saisi de projets de loi d'adaptation. Il a précisé que le Gouvernement souhaitait reporter la date d'entrée en vigueur des lois d'adaptation en matière pénale et avait, à

cette fin, fait adopter un amendement par l'Assemblée nationale lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions.

M. Daniel Millaud a estimé que l'action de l'Etat en faveur des TOM ne devait pas constituer une politique d'assistanat se limitant au seul aspect financier. Il a appelé notamment de ses voeux une plus grande fermeté dans la maîtrise de la démographie. Il a, par ailleurs, rappelé son souci de voir les conventions internationales prendre en considération les spécificités des TOM. Il a illustré son propos en mettant en avant la signature de traités incompatibles avec les dispositions prévues pour ces territoires dans le cadre de l'Union européenne.

M. Jacques Larché, président, a estimé que les propos de M. Daniel Millaud soulevaient effectivement un problème d'ordre institutionnel. Il a jugé que le Sénat avait déjà joué un rôle positif par ses travaux relatifs au statut de la Nouvelle-Calédonie.

M. Daniel Millaud a ensuite fait part de son souhait d'attirer l'attention du Gouvernement sur la gestion des deniers publics en Polynésie française. Evoquant les critiques de la Cour des Comptes, il a estimé souhaitable que l'Etat exerce une véritable tutelle afin d'éviter de graves erreurs de gestion.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis **un avis favorable sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer.**

Mercredi 30 novembre 1994 Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les crédits du ministère de la justice pour 1995.**

Le ministre d'Etat a rappelé les attentes formulées par la commission à la fin de l'année 1994 et estimé qu'il y

était très largement répondu dans le projet de loi de finances pour 1995 qui conciliait l'exigence de maîtrise des dépenses publiques avec le respect des engagements du programme pluriannuel.

Il a indiqué que, déduction faite des transferts de compétence, les crédits de son ministère progresseraient de 4,76 % en 1995 et sa capacité d'engagement de 6,27 %. Il a exposé qu'il serait procédé à 930 créations nettes d'emplois sur les 4.650 emplois disponibles inscrits dans le projet de loi de programme, soit 37 % des créations nettes d'emplois de l'Etat en 1995, et 1,62 milliard de francs d'autorisations de programme, soit le cinquième des crédits annoncés par le plan pluriannuel pour la justice.

Le garde des sceaux a ensuite précisé la répartition des créations d'emplois et des crédits d'équipement entre les différentes actions de son ministère en indiquant que les services judiciaires bénéficieraient de 294 créations nettes d'emplois, dont 60 de magistrats prioritairement affectés dans les secteurs sensibles que sont actuellement les parquets, les cours d'appel et les juges des enfants, tandis que l'administration pénitentiaire serait autorisée à recruter 550 agents en métropole et 250 outre-mer en vue de l'ouverture de nouvelles prisons aux Antilles, la protection judiciaire de la jeunesse étant dotée quant à elle de 90 emplois supplémentaires et les juridictions administratives de 82.

Pour ce qui concerne l'investissement, le garde des sceaux a insisté sur la croissance du montant des autorisations de programme (+ 34 %) et l'effort particulier engagé en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse (+ 60 %) et des juridictions administratives (+ 50 %). Il a ensuite évoqué les opérations prévues pour 1995, notamment la construction de nouveaux bâtiments judiciaires et l'ouverture de 80 places supplémentaires d'hébergement au titre de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le garde des sceaux a mis l'accent sur les actions engagées en faveur du recentrage du juge sur ses missions

grâce au transfert de certaines compétences aux greffiers, à la formation des conciliateurs (2,6 millions de francs de crédits supplémentaires) et au recrutement de juges non professionnels (160 en 1995 pour un coût budgétaire équivalent à celui de 16 magistrats professionnels). Il a également insisté sur la nécessité de développer des substituts à l'incarcération et sur l'effort engagé en ce sens, notamment par la création de 130 emplois d'agents sociaux en milieu ouvert. Il a également évoqué les actions à entreprendre en matière de protection judiciaire de la jeunesse, de contrôle de l'augmentation des frais de justice, enfin de déconcentration de l'administration des juridictions auprès des chefs de cours qui bénéficieraient en 1995 du redéploiement de 23 postes administratifs destinés à les assister dans leurs tâches de gestion.

En conclusion, le garde des sceaux a estimé que son projet de budget conciliait l'impératif de l'efficacité avec une plus grande rigueur dans la gestion et le fonctionnement.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits du ministère de la justice destinés aux services généraux, a tout d'abord insisté sur les difficultés rencontrées par les personnels des greffes face à l'évolution, l'accroissement et la diversification de leurs tâches. Il a souhaité savoir dans quelle mesure le garde des sceaux envisageait de redéfinir ces tâches et d'améliorer le statut des personnels. Il a en outre souhaité connaître les difficultés d'hébergement des jeunes greffiers affectés dans la région Ile-de-France.

Il a par ailleurs regretté que les crédits de paiement n'augmentent que de 8 % par rapport à 1994, alors que les autorisations de programme progressaient dans une mesure beaucoup plus considérable. Il a craint que cette modicité des crédits disponibles n'interdise la mise en oeuvre de projets de réhabilitation, d'extension ou de construction déjà prêts et fort urgents, eu égard à la médiocrité de la situation matérielle des juridictions.

Il s'est enfin inquiété des effets de la régulation budgétaire en 1995 et a souhaité qu'en aucun cas, il ne soit procédé à des transferts de crédits depuis les services judiciaires en direction de l'administration pénitentiaire.

En réponse à ces questions, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice**, a fait valoir qu'il était indispensable de reconnaître la spécificité des missions des greffes et constaté l'existence de certaines difficultés dans les relations entre ces personnels et les magistrats. Il a toutefois souligné que la situation des intéressés serait améliorée grâce à une revalorisation d'un point du taux moyen indemnitaire et à la poursuite du repyramidage des emplois de catégorie C en emplois de catégorie B.

Enfin, il a précisé que des efforts particuliers étaient mis en oeuvre afin d'offrir des moyens en logement adaptés aux jeunes greffiers affectés en région Ile-de-France.

S'agissant des crédits de paiement pour 1995, il a indiqué que le budget de la justice disposerait encore de 100 millions de francs de report du fait de son retard à consommer les crédits de paiement mais qu'en raison de la diminution constante de ce retard depuis deux ans, il n'y aurait plus aucun report de crédits en 1996, ce qui permettrait de procéder à des inscriptions plus importantes.

M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis de la commission sur les crédits de l'administration pénitentiaire, a souhaité interroger le garde des sceaux sur les quatre enjeux principaux auxquels l'administration pénitentiaire était confrontée, à savoir la surpopulation carcérale, la santé des détenus, les questions de personnel et l'équipement.

Abordant la question de la surpopulation pénale, il a rappelé que les établissements pénitentiaires accueillent plus de 50.000 détenus et le milieu ouvert plus de 100.000 personnes.

Il a exposé qu'à son sens, la cause principale de ces niveaux très élevés tenait au fonctionnement même du

système judiciaire et qu'il convenait de rechercher, dans des délais très rapides, les voies d'une déflation de ces effectifs, comme la limitation de la détention provisoire, la recherche de substituts à l'emprisonnement, tel le travail d'intérêt général, ou l'assignation à résidence sous surveillance électronique. Il s'est interrogé sur les inconvénients du maintien en détention de personnes séropositives.

Il s'est demandé, plus généralement, si l'accroissement continu des capacités du parc ne conduisait pas à celui des condamnations, lequel aboutissait à son tour à un nouvel accroissement des capacités. Il s'est interrogé sur le point de savoir si la justice n'était pas, dans ces conditions, entraînée dans une sorte de «cycle infernal» conduisant au «tout-carcéral».

Evoquant ensuite la question de la santé des détenus, il a exposé que celle-ci était moins critique que ne l'évoquaient parfois certains médias, précisant que des progrès avaient ainsi été accomplis dans le sens du dépistage de la tuberculose ou du sida. Il a toutefois observé que, face à une situation difficile, des mesures s'imposaient dans le cadre de la réorganisation en cours, définie par la loi du 18 janvier 1994, de l'organisation des soins aux détenus. Il a souligné que des problèmes particuliers se posaient dans le domaine psychologique, singulièrement dans les établissements pour peines où n'intervenaient pas les services médico-psychologiques régionaux.

Abordant en troisième lieu les questions de personnel, il a souhaité connaître l'état des discussions en cours entre la Chancellerie et les organisations représentatives mais a tenu à considérer que les remèdes au malaise de l'administration pénitentiaire devaient porter principalement sur la configuration même des carrières et les perspectives de mobilité.

Evoquant ensuite l'équipement du parc pénitentiaire, il a souligné que la situation s'était nettement améliorée,

la priorité étant désormais de poursuivre la réhabilitation du parc ancien.

Enfin, il a interrogé le garde des sceaux sur le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire dont il a rappelé qu'il n'avait pas été réuni depuis de nombreuses années et dont il a estimé qu'il devait être rapidement réactivé afin de relancer la concertation.

Evoquant à son tour la question de la détention provisoire, **M. Jacques Larché, président**, a souligné que la présomption d'innocence, sur laquelle la commission avait engagé un travail de réflexion, était atténuée en cas de mise en détention.

Il a par ailleurs exposé que la procédure du référé liberté, imaginé par le Sénat dans le cadre de la loi du 24 août 1993, apparaissait un échec, car les magistrats de la chambre d'accusation hésitaient à désavouer un juge d'instruction. Il a exposé que la mise en détention provisoire donnait lieu à de nombreuses dérives, dans la mesure où certains juges procédaient à une « négociation » sur les conditions de l'incarcération, intolérable dans son principe et ses modalités. Il a ajouté que le placement en détention provisoire était devenu dans certains cas un moyen de pression morale sur la personne mise en examen.

Evoquant enfin l'assignation à résidence sous surveillance électronique, il a souligné que cette expérience avait donné des résultats très positifs dans certaines provinces du Canada.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission sur les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, a souligné que le nombre des mineurs délinquants allait sans cesse croissant et que cette situation exposait la protection judiciaire de la jeunesse à un redoutable défi.

Il a rappelé que plus de 200.000 jeunes mineurs faisaient l'objet d'une mesure d'assistance éducative, 51.000 d'une décision pénale et 9.000 jeunes majeurs d'une décision de protection judiciaire. Il lui est apparu essentiel de

diversifier la réponse éducative, comme le prévoyait le projet de loi de programme.

Il a indiqué, qu'à son sens, cette diversification devait s'orienter vers le développement des expériences du type «jeunes en équipes de travail». Il a souhaité connaître l'importance de l'accroissement des capacités d'hébergement, défini par le projet de loi de programme.

En réponse aux rapporteurs pour avis, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice**, a reconnu que les établissements pénitentiaires étaient bien souvent en situation de surpopulation, précisant toutefois qu'il convenait de situer cette évolution dans le cadre des comparaisons internationales laissant apparaître une même progression de la population carcérale dans tous les pays occidentaux. Il a précisé ainsi que les Pays-Bas avaient tout récemment décidé de porter les capacités de leur parc pénitentiaire de 6.000 à 12.000 places et que les Etats-Unis d'Amérique comptaient pour leur part plus d'un million de personnes en détention.

Il a souligné que la délinquance liée au trafic et à l'usage des stupéfiants et l'immigration clandestine étaient les causes principales de cet accroissement permanent ; il lui a semblé néanmoins indispensable de rechercher des solutions de substitution à l'incarcération, tels le travail d'intérêt général ou le développement du milieu ouvert.

Il a exposé que, dans le même esprit, l'assignation à résidence sous surveillance électronique était aujourd'hui techniquement prête en vue d'une expérimentation.

Il a précisé que les 4.000 places en détention prévues par le projet de loi de programme apparaissaient relativement limitées eu égard aux plans de développement mis en place dans d'autres pays d'Europe et que ce choix avait eu pour objet de souligner l'intérêt des mesures alternatives.

Il a exposé que dans le domaine de la santé, la nouvelle organisation des soins aux détenus se mettait en place selon des rythmes différents dans les départements.

Evoquant ensuite les questions de personnel, il a exposé que le malaise observé tenait pour partie à ce que les gardiens les plus jeunes avaient été recrutés à un niveau scolaire relativement élevé pour des postes n'offrant pas de grandes perspectives de promotion ; il a établi un parallèle avec la grève survenue il y a quelques années dans les services des impôts.

Il a exposé qu'il avait proposé, outre la majoration de l'indemnité de charge de détention de 1.100 à 1.650 francs, l'attribution d'une prime spéciale de 5.000 francs dans les centres les plus difficiles, c'est-à-dire les plus chargés ou ceux accueillant des détenus dangereux.

Il a indiqué que les personnels exprimaient une deuxième revendication, la parité avec la police, et notamment le gain d'une année de retraite tous les cinq ans d'activité. Il a exposé que cette revendication lui apparaissait soulever de sérieux problèmes dès lors, d'une part, qu'une évolution inverse pouvait être observée dans le secteur privé et, d'autre part, que la charge d'une telle mesure pouvait être estimée à 2.800 francs par personne en détention.

Abordant l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse, il a indiqué que le nombre de mineurs délinquants avait effectivement augmenté dans des proportions importantes ces dernières années et que la diversification des expériences correspondait à un souhait de la Chancellerie.

Il a toutefois souligné qu'il importait de convaincre les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse de l'intérêt et de la complémentarité de ces mesures, celles-ci n'étant pas destinées à remettre en cause l'intervention et les compétences propres de ces services.

Il a précisé que, dans le domaine de l'hébergement, l'effort consenti par le projet de loi de programme en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse devait être

relié à celui correspondant aux conventions signées avec les secteurs habilités.

M. Guy Allouche s'est félicité que le garde des sceaux ait tenu à respecter le cinquième des engagements pris dans la loi de programme pour la justice, à la différence de ce qui était envisagé pour la première année d'exécution du projet de loi de programme pour la sécurité. Il s'est inquiété de la prise en compte des charges nouvelles résultant du transfèrement des détenus dont la responsabilité devrait incomber prochainement aux personnels pénitentiaires. Il a par ailleurs évoqué la surpopulation carcérale et le nombre excessif des détentions provisoires, avant d'inviter le garde des sceaux à lui préciser quels moyens financiers seraient affectés à la rénovation des établissements pénitentiaires existants. Il a ensuite abordé la situation des personnels pénitentiaires en rappelant que leurs revendications trouvaient des précédents dans les avantages accordés aux policiers et aux gendarmes. Enfin, il a souhaité savoir dans quelle mesure il était envisagé de redéployer certains emplois de magistrats afin de mieux répartir la charge de travail.

En réponse, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'État, garde des sceaux**, a indiqué que le budget pour 1995 ne comprenait pas encore de crédits spécifiques pour le transfèrement des détenus dans la mesure où le transfert d'attribution de cette compétence à l'administration pénitentiaire était actuellement à l'étude et n'interviendrait pas avant 1996. Il a par ailleurs signalé que la proportion des détentions provisoires constatée en France n'était pas plus élevée que celle des grandes démocraties. Il a enfin insisté sur la nécessité d'entreprendre un effort d'organisation, de simplification et de déconcentration, afin que les affaires puissent être jugées dans un délai raisonnable, ce qui devait être l'ambition première de la justice.

M. Charles Lederman a souhaité connaître l'état du conflit dans les services pénitentiaires. Il s'est interrogé sur les conséquences éventuelles du rapport établi par le

Conseil national consultatif d'éthique à propos de la dépenalisation de la consommation de drogues «douces». Il s'est étonné de l'importance des reports de crédits, avant d'évoquer longuement l'éventualité d'instituer en France un bracelet électronique puis de déplorer le nombre trop élevé des détentions provisoires.

M. Charles Lederman a également rappelé les conditions d'adoption de l'amendement présenté par MM. Alain Marsaud et Philippe Houillon à propos du respect de la présomption d'innocence avant de s'inquiéter des interventions du ministre de l'intérieur dans l'élaboration des projets de loi dont la responsabilité incombait naturellement au garde des sceaux, et de demander des précisions sur l'éventualité d'une redéfinition de l'incrimination d'abus de biens sociaux.

M. Pierre Méhaignerie, garde des sceaux, a lui indiqué que le Gouvernement avait proposé aux personnels pénitentiaires d'instituer une prime réservée aux personnels affectés dans les établissements difficiles mais que les organisations professionnelles réclamaient l'extension de cette prime à l'ensemble des agents, ce qui ne lui paraissait pas acceptable, tant en termes de coût budgétaire qu'au regard de la nécessité d'inciter des personnels à rester dans des établissements réputés difficiles et faisant peser sur les surveillants des sujétions particulières.

Il a ensuite précisé que la dépenalisation des drogues douces n'était pas d'actualité, avant d'indiquer que les retards constatés dans la consommation des crédits de paiement s'expliquaient souvent par l'existence de contraintes spécifiques tenant à la qualité architecturale des bâtiments judiciaires et aux difficultés de procéder à des travaux en centre ville.

S'agissant du recours éventuel à une surveillance électronique des détenus, le garde des sceaux a estimé que si la mesure était techniquement envisageable, elle exigeait, avant toute décision législative, une réflexion et une

concertation préalables auxquelles il souhaitait associer la commission.

M. Jacques Larché, président, a confirmé à M. Charles Lederman qu'il n'était pas envisageable d'introduire une telle innovation dans notre système juridique sans qu'une réflexion sereine n'ait été conduite en vue de l'élaboration d'un texte législatif.

Pour ce qui concerne l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Marsaud, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé qu'il s'agissait d'un vote d'humeur et d'un appel à agir adressé au Gouvernement. Il a rappelé que la mission d'information de la commission des lois du Sénat travaillait sur le secret de l'instruction depuis déjà plusieurs mois et qu'il était indispensable de poursuivre la réflexion et la concertation sur les modifications éventuelles à apporter au dispositif législatif. Enfin, il a relevé que l'amendement adopté était sans conséquence dès lors qu'il n'était assorti d'aucune sanction.

Le garde des sceaux a également précisé que les textes dont le ministre de l'intérieur avait la responsabilité à titre principal portaient sur le financement des campagnes électorales et que, même dans ce domaine, la Chancellerie coopérait très étroitement avec les services du ministère de l'intérieur.

Evoquant ensuite l'éventuelle réforme de la définition de l'abus de biens sociaux, il a indiqué qu'un rapport allait être remis au Premier ministre par Mme Simone Rozès, MM. Alain Bergeron et François Ceyrac, aux fins de déterminer s'il ne conviendrait pas de modifier la législation pour ne plus faire porter sur les présidents de groupe des responsabilités en la matière à l'égard de filiales et de sous filiales parfois extrêmement éloignées de la société mère. Il a estimé que des dispositions devraient sans doute être prises afin de rapprocher le droit français de celui des

États voisins et de protéger l'image internationale des entreprises françaises.

M. Etienne Dailly a donné lecture d'un article publié par le quotidien «Le Figaro» dans lequel M. Jean Miot, président de la Fédération nationale de la presse française, rapportait que des juges d'instruction feraient pression sur des personnes mises en examen en monnayant les conditions de leur détention provisoire contre la révélation d'informations. Il a rappelé que le juge d'instruction n'avait aucun droit de regard sur les modalités pratiques d'incarcération des personnes mises en examen qui, selon le code de procédure pénale, relevaient du directeur de l'établissement pénitentiaire sous le contrôle du procureur de la République. Il a souhaité savoir si les faits décrits étaient exacts et, dans l'affirmative, quelle suite le garde des sceaux entendait donner à de telles pratiques.

M. Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il devait s'entretenir avec M. Miot dans la soirée et que ses services étaient en train de vérifier dans quelle mesure les excès décrits par l'article avaient effectivement pu se produire. Il a invité la commission à ne pas généraliser à partir d'exemples peut-être inexacts et, en tout cas, certainement marginaux. Enfin, il a indiqué que l'association française des magistrats chargés de l'instruction (A.F.M.I.) lui avait remis un rapport sur les conditions de mise en détention à partir duquel il lui semblait utile d'engager une réflexion. Enfin, il a estimé que le secret des sources d'information des journalistes devrait mieux concilier la liberté de la presse et le respect de la présomption d'innocence.

A M. Philippe de Bourgoing qui souhaitait savoir où seraient affectés les 160 juges de paix recrutés en 1995, le garde des sceaux a précisé que trois cours d'appel seraient choisies à titre expérimental et que les dossiers seraient présentés par les chefs de cours d'appel, la formation des juges de paix devant être assurée, pour l'essentiel, par l'école nationale de la magistrature.

M. Daniel Millaud a évoqué l'administration pénitentiaire en Polynésie française et souhaité savoir dans quelle mesure l'Etat envisageait d'améliorer la situation actuelle. Il a ensuite fait valoir que le territoire ne disposait que d'un seul juge des enfants alors que l'éparpillement des populations, la montée de la délinquance juvénile et le développement des mauvais traitements à enfants exigeaient de toute évidence la création d'au moins un poste supplémentaire.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice, lui a indiqué qu'une convention était en cours de signature entre les autorités territoriales et le Gouvernement pour la remise en état sur cinq ans des établissements pénitentiaires du territoire.

M. Pierre Fauchon s'est fait l'écho de certains propos tenus lors du récent congrès du syndicat de la magistrature, qui lui paraissaient témoigner d'une profonde confusion dans la définition de la mission du juge. Il est ensuite convenu avec M. Jacques Larché, président, que le référé liberté imaginé par le Sénat se révélait être un échec, le taux de décisions favorables atteignant à peine 5 % des requêtes. Enfin, il a estimé préférable d'envisager de confier à un autre magistrat que le juge d'instruction la responsabilité de statuer sur les mises en détention provisoire.

M. Pierre Méhaignerie lui a indiqué que le syndicat de la magistrature avait effectivement une conception du rôle du juge qui pouvait prêter à interrogation, mais que cette organisation professionnelle ne recueillait que 15 à 20 % des voix lors des élections professionnelles.

A Mme Françoise Seligmann qui souhaitait connaître le nombre des personnes placées en détention provisoire et n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation assortie d'une peine d'emprisonnement ou dont la condamnation aurait donné lieu à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à celle de la détention provisoire, il

a indiqué que, sous réserve d'investigations complémentaires, on ne relevait que quelques dizaines de cas chaque année.

La commission a ensuite examiné, sur l'avis de **M. Germain Authié, les crédits du ministère de la justice pour 1995, consacrés aux services généraux.**

Le rapporteur pour avis a tout d'abord rappelé la progression des crédits de la justice (+ 4,72 %), avant de signaler que, grâce à cet effort, la part des dépenses du budget de l'État consacrée à la justice retrouvait le niveau de 1,49 % atteint en 1993. Il a ensuite constaté que l'augmentation des crédits permettait au Gouvernement de tenir les engagements souscrits dans le projet de loi de programme.

S'agissant plus particulièrement des services judiciaires, il a rapidement exposé les caractéristiques de l'évolution du contentieux en 1993 avant de signaler que les moyens des juridictions seraient renforcés grâce au recrutement de 60 magistrats, à la constitution d'équipes autour des juges et à la création de 23 emplois des greffes auxquels s'ajoutaient 185 emplois gelés en 1994. Il a signalé que les personnels voyaient leur situation améliorée grâce à la poursuite de la restructuration des corps engagée en 1992 et 1993 et à la revalorisation des régimes indemnitaires. Il a toutefois évoqué le développement d'un malaise certain au sein des greffes.

Abordant ensuite l'effort consenti en matière d'équipement, il a relevé l'augmentation considérable des autorisations de programme tout en regrettant la médiocrité, par comparaison, du niveau des crédits de paiement alors même que le taux de consommation de ces crédits en 1994 devrait atteindre 90 %.

En ce qui concerne l'administration centrale du ministère de la justice, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a relevé que les crédits étaient en progression de 3,14 % et que le projet de loi de finances prévoyait la création de cinq emplois. Il a ensuite signalé les aménage-

ments de structure réalisés en 1994, avant de dresser un bilan de la situation informatique, tant pour les grandes applications nationales que pour l'informatique déconcentrée auprès des chefs de cours.

Le rapporteur pour avis a enfin évoqué la situation des juridictions administratives pour relever un certain ralentissement dans la croissance du contentieux devant les tribunaux administratifs. Il a également mis l'accent sur la création d'un cinquième des emplois annoncés par le projet de loi de programme et la mise en oeuvre d'un effort d'investissement particulièrement important grâce à une première ouverture de crédits à hauteur de 40 millions de francs en autorisations de programme.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé que l'effort consenti en matière judiciaire méritait d'être relevé mais que le niveau de crédits restait encore insuffisant, raison pour laquelle il s'en remettait à l'appréciation de la commission sur l'avis à émettre sur ces crédits. Il a signalé qu'à titre personnel, il serait particulièrement attentif à la mise en oeuvre du projet de loi de finances pour 1995, en espérant que celui-ci ne sera pas victime de la politique de régulation budgétaire. Enfin, il a souhaité que l'effort soit poursuivi et surtout renforcé lors des prochains exercices.

A M. François Blaizot qui rappelait les conséquences de la sous administration chronique du ministère de la justice dénoncée par le rapport d'enquête de MM. Hubert Haenel et Jean Arthuis, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'à l'heure actuelle, la Chancellerie comptait 17 administrateurs civils pour 150 magistrats, le Gouvernement ayant marqué son souci d'attirer de nouveaux administrateurs civils en relevant le montant de leurs primes.

M. Jacques Larché, président, a estimé que les magistrats n'avaient pas suivi une formation adaptée aux exigences de la gestion administrative. Il en a voulu pour preuve les résultats catastrophiques du schéma directeur informatique interrompu en 1992. Il a donné lecture, à cet

égard, de certains extraits du rapport remis par la Cour des Comptes en octobre 1994.

Après que **MM. Yann Gaillard et Guy Cabanel** eurent signalé que d'autres administrations avaient mal géré leur informatisation, la commission, -le groupe socialiste ne prenant pas part au vote-, a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice, consacrés par le projet de loi de finances pour 1995 aux services généraux.**

Puis la commission a procédé, sur l'**avis de M. Guy Cabanel**, à l'**examen des crédits du ministère de la justice pour 1995**, consacrés à l'**administration pénitentiaire.**

M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis, a exposé que cet examen pour avis s'inscrivait dans un double contexte : celui de la discussion par le Parlement -aujourd'hui presque achevée- des projets de loi de programme sur la justice et relatif à l'organisation des juridictions, et celui de mouvements de revendication affectant le personnel de plusieurs établissements.

Il a précisé que le projet de loi de programme fixait, pour les cinq années à venir, les objectifs de l'Etat dans ce domaine et définissait des moyens très importants.

Il a ajouté que le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions incluait, pour sa part, deux mesures destinées à permettre le désengorgement des maisons d'arrêt les plus chargées.

Evoquant le malaise des personnels, il a exposé que celui-ci avait donné lieu cet automne à des désordres de type «péricarcéral» et non à des mouvements de grève, les personnels ayant davantage mis l'accent sur des actions tendant, par exemple, à entraver aux portes des prisons les transfèvements.

Il a indiqué que ce malaise lui semblait avivé par la récente discussion du projet de loi sur la sécurité et les dis-

positions figurant dans ce projet de loi consacrées aux fonctionnaires de la police nationale.

Il a exposé les principales propositions des personnels, observant que celles-ci tendaient soit à l'amélioration de l'image et du contenu de la fonction, soit à des préoccupations de type indemnitaire, telle la parité souhaitée avec la police nationale.

Un large échange de vues a eu lieu sur ce problème, auquel ont participé **MM. Germain Authié, François Blaizot, Guy Allouche, Yann Gaillard, Guy Cabanel, rapporteur pour avis, et Jacques Larché, président.**

M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué qu'à l'occasion des négociations en cours entre la Chancellerie et les représentants des personnels, le garde des sceaux avait présenté plusieurs propositions de caractère indemnitaire, notamment en vue d'allouer une indemnité aux personnels des centres les plus difficiles, c'est-à-dire les plus chargés ou ceux regroupant les détenus les plus dangereux.

Présentant le projet de loi de finances pour 1995, il a exposé que celui-ci constituait la première traduction annuelle de l'effort proposé par le projet de loi de programme. Il a précisé que, sur un budget de la Chancellerie de 22,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, l'administration pénitentiaire se voyait attribuer 6,3 milliards de francs.

Il a indiqué que les orientations du projet de loi de programme avaient pour conséquence une progression des crédits de la Chancellerie de plus de 4,2 % par rapport à 1994 et de ceux de l'administration pénitentiaire de 3,2 %.

Il a souligné que le projet de loi de finances incluait, en ce qui concerne l'administration pénitentiaire, deux grandes mesures définies dans le prolongement des orientations du projet de loi de programme : la création de 550 emplois, première tranche des 3.918 emplois inscrits au projet de loi de programme, se décomposant en 420 emplois pour le renforcement de l'encadrement des déte-

nus, 70 emplois correspondant à l'adaptation des structures et 130 emplois répondant à l'augmentation des capacités de prise en charge du milieu ouvert.

Il a ajouté que dans le cadre des discussions en cours entre la Chancellerie et les représentants des personnels, le garde des sceaux avait proposé la création supplémentaire de 100 emplois en surnombre et le déblocage de 80 autres.

Il a indiqué que le projet de loi de finances comportait, d'autre part, les crédits correspondant à la mise en oeuvre des premières mesures d'équipement s'inscrivant dans le plan de développement défini dans ce domaine par le projet de loi de programme.

Il a souligné que cet effort apportait une première réponse aux enjeux les plus importants auxquels l'Administration pénitentiaire devait faire face à ce jour, soit :

- la suroccupation de nombreuses maisons d'arrêt, liée pour l'essentiel à l'accroissement du nombre des condamnations, à l'allongement des peines et à un niveau encore élevé de détentions provisoires ;

- la santé des détenus, toujours préoccupante ;

- la situation des personnels ;

- l'équipement, et notamment la rénovation du parc ancien.

Il a fait observer que ce budget ne permettait pas cependant, à lui seul, de relever ces différents défis dans la mesure où l'évolution actuelle de la délinquance et ses effets sur la situation de l'administration pénitentiaire appelaient un effort sur plusieurs années.

Il a précisé ainsi que la population pénale avait atteint au 1er janvier 1994 le chiffre de 52.555 détenus, soit un record absolu en pourcentage de la population résidant en France depuis les origines mêmes de cette administration.

Il a exposé qu'il ne partageait pas, de ce fait, l'optimisme relatif du garde des sceaux quant aux comparai-

sons internationales. Il a précisé ainsi que les Etats -Unis d'Amérique étaient engagés dans une politique du «tout carcéral», extrêmement dispendieuse. Il a estimé en conséquence essentiel que soient dégagées des solutions nouvelles et a rejoint sur ce point le ministre quant à sa volonté de développer des substituts à l'emprisonnement, tel le travail d'intérêt général.

Il a indiqué, d'autre part, son intérêt pour l'expérimentation de la procédure d'assignation à résidence sous surveillance électronique. Il a en outre estimé qu'il convenait de limiter la détention provisoire, les statistiques de la Chancellerie montrant que 39,8 % des détenus étaient en instruction, en instance de comparution ou en instance de décision d'appel ou de cassation.

Il a ajouté qu'il était essentiel, d'autre part, de rechercher les moyens de réduire la part des détenus étrangers dans les prisons françaises, celle-ci s'établissant à 30 % du nombre total des détenus. Il a précisé que le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions proposait une première mesure en ce sens concernant 1.000 à 1.500 détenus étrangers, trois fois plus en flux annuel, mais qu'il apparaissait souhaitable d'aller au-delà en développant notamment les accords de transfèrement.

Evoquant la santé des détenus, il a précisé que de nouveaux instruments étaient à la disposition des pouvoirs publics avec la loi du 18 janvier 1994, confiant au service public hospitalier l'organisation des soins, et son décret d'application du 27 octobre.

Il a souligné une dégradation sensible de l'état sanitaire des prisons, les détenus présentant des pathologies lourdes dans des proportions souvent supérieures à celles enregistrées dans l'ensemble de la population. Il a précisé ainsi que les détenus étaient séropositifs dans une proportion dix fois supérieure à celle de l'ensemble de la population.

Sur ce point, **M. Guy Allouche** a souhaité connaître les dispositions prises pour éviter qu'une personne incar-

cérée ou les personnels de l'administration pénitentiaire soient exposés à la contamination.

M. Jacques Larché, président, a souligné, pour sa part, les difficultés de constatation de la séropositivité, eu égard aux délais nécessaires au dépistage de celle-ci.

M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis, a indiqué qu'en effet, ce dépistage présentait de grandes difficultés, mais que l'Administration pénitentiaire avait mis en place un dispositif de dépistage anonyme, gratuit et volontaire.

Evoquant enfin les questions des personnels, indépendamment des questions indemnitaires, **M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'administration pénitentiaire avait poursuivi la mise en oeuvre de deux mesures de type structurel : un dispositif d'aide à l'installation et au logement des personnels dans les régions les plus touchées par les difficultés du logement, la refonte des statuts, notamment du personnel de surveillance.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Guy Allouche, rapporteur pour avis**, a souligné que ces différentes questions pouvaient faire l'objet d'une mission d'étude de la commission.

M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis, a exposé qu'il était favorable à cette proposition, mais que cette réflexion ne pourrait s'engager que dans le courant de l'année 1995 afin que ces problèmes puissent être vus dans une plus large perspective, en fonction notamment de la mise en oeuvre de la réforme de l'organisation des soins aux détenus.

Puis, la commission a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 1995, consacrés à l'administration pénitentiaire.**

Puis la commission a procédé, sur l'**avis de M. Michel Rufin, à l'examen des crédits du ministère de la justice pour 1995, consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.**

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a exposé que la protection judiciaire de la jeunesse faisait l'objet de dispositions importantes du projet de loi de programme sur la justice ainsi que du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative dont l'examen par le Parlement est aujourd'hui presque achevé.

Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1995 correspondait à la première année d'application du projet de loi de programme et incluait, concernant cette administration, deux mesures principales :

- la création de 90 emplois (sur les 400 prévus par le projet de loi de programme) destinés pour l'essentiel à l'encadrement des centres d'hébergement ;

- l'allocation d'un crédit de 80 millions de francs en autorisations de programme (première tranche des 400 millions de francs en autorisations de programme du projet de loi de programme) affectés principalement au développement des capacités de ces centres.

Il rappelé que la protection judiciaire de la jeunesse avait pour mission d'exécuter les décisions des juridictions des mineurs concernant trois catégories de jeunes :

- les jeunes mineurs en danger, tels que définis par l'article 375 du code civil, c'est-à-dire les jeunes dont «la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger» ou dont «les conditions d'éducation sont gravement compromises». Ces jeunes peuvent être des jeunes délinquants ou des jeunes exposés à des situations familiales préoccupantes ou graves ;

- les jeunes mineurs délinquants ;

- les jeunes majeurs en difficulté.

Il indiqué que l'assistance éducative (jeunes mineurs en danger) demeurait la part prépondérante de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse (205.815 jeunes concernés), suivie par l'exécution des décisions pénales (51.933 jeunes) et les mesures relatives aux jeunes

majeurs (9.165 jeunes), toutes catégories dont le volume progressait sans discontinuer depuis plus de 10 ans .

Il a estimé que l'accroissement du nombre des jeunes mineurs en danger, des jeunes mineurs délinquants et des jeunes majeurs en difficulté ne laissait pas d'être inquiétant.

Ces préoccupations se rapportent, d'une part, au nombre d'enfants jeunes ou très jeunes concernés par l'assistance aux jeunes mineurs en danger et, d'autre part à celui des jeunes mineurs délinquants.

Il a considéré notamment que l'augmentation continue de la délinquance juvénile se révélait inquiétante, observant que si, en 1993, le nombre de jeunes jugés en matière pénale avait légèrement diminué (51.933), la tendance à la hausse dans ce domaine avait été permanente ces dernières années. Il a estimé, dans ces conditions, souhaitable de se féliciter que le rapport annexé au projet de loi de programme rappelle la mission principale que la protection judiciaire de la jeunesse se devait d'accomplir dans ce domaine.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse représentaient une part traditionnellement modeste du budget de la Chancellerie et s'élevaient, dans le projet de loi de finances pour 1995, à 2,3 milliards de francs en crédits de paiement et dépenses ordinaires, soit un peu moins de 10 % du total.

Il a rappelé que le système actuel de protection judiciaire de la jeunesse s'articulait sur un réseau de juridictions spécialisées et un secteur éducatif chargé d'appliquer les décisions de celles-ci, précisant que les juridictions des mineurs, réparties sur l'ensemble du territoire représentaient 294 juges des enfants et 136 tribunaux pour enfants.

Il a indiqué que les jeunes mineurs délinquants étaient dans leur grande majorité pris en charge par le

secteur public, cependant que les jeunes, mineurs en danger relevaient plus spécialement du secteur habilité.

Le rapporteur pour avis a rappelé, d'autre part, que les principales mesures susceptibles d'être décidées par les juridictions des mineurs étaient soit communes aux jeunes mineurs en danger, aux jeunes mineurs délinquants et aux jeunes majeurs en difficulté, soit considérées comme plus en rapport avec la situation de chacun de ces groupes.

Il a précisé qu'ainsi l'hébergement était plus fréquemment retenu pour les cas plus difficiles dans la catégorie des jeunes mineurs délinquants ajoutant que le projet de loi de programme se proposait, au demeurant, de développer, ces cinq prochaines années, ce type de prise en charge pour ces jeunes mineurs.

Il a ajouté que le placement en famille d'accueil était préféré dans le cas de jeunes mineurs en danger que le juge ne souhaitait pas maintenir dans leur famille d'origine, et concernait surtout les enfants les plus jeunes.

Enfin, il a indiqué que les mesures de milieu ouvert, retenues indifféremment pour le jeune mineur en danger, le jeune mineur délinquant ou le jeune majeur en difficulté, étaient largement privilégiées par les juridictions des mineurs et représentent 80 % des décisions éducatives de ces juridictions.

Il a précisé qu'à ces différentes mesures devaient être reliées celles tendant, depuis cette année, à permettre, dans le cadre des chantiers «Jeunes en équipes de travail», le développement de substituts à l'incarcération des jeunes mineurs délinquants.

Il a indiqué que, depuis 1986, l'association «Jeunes en équipes de travail» avait pris en charge 3.000 jeunes majeurs dont beaucoup avaient estimé que ces chantiers leur avaient largement apporté. Il a exposé que les services de protection judiciaire de la jeunesse avaient, dans ces conditions, souhaité expérimenter le dispositif en tant que solution de substitution à la détention pour les jeunes mineurs délinquants.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la priorité donnée à l'exécution des décisions pénales par le projet de loi de programme en ce qui concerne les missions de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrivait dans le cadre de deux principes d'actions définis antérieurement par la voie d'une circulaire et repris en forme législative par le projet de loi : la nécessaire rapidité de la réponse pénale et le rôle fondamental dévolu à la réparation pénale.

Il a précisé que, dans ce cadre, la politique de la protection judiciaire de la jeunesse, administration d'exécution, s'articulait autour de trois grands axes :

- la valorisation de l'hébergement collectif ;
- la diversification de la réponse éducative, avec notamment le développement d'équipes pluridisciplinaires chargées de prendre en charge des jeunes de plus en plus déstructurés psychologiquement ;
- la diversification des expériences, du type «Maisons de l'espoir», action associant dans les quartiers les plus difficiles la protection judiciaire de la jeunesse, les collectivités territoriales et tous intervenants intéressés.

En conclusion de son exposé, il a indiqué qu'il se félicitait du dépôt et de la discussion du projet de loi de programme sur la justice et de la place que ce projet de loi réservait à la protection judiciaire de la jeunesse.

Il a ajouté que, de même, il se montrait favorable au projet de loi de finances pour 1995 qui constituait la traduction du projet de loi de programme.

Il a toutefois regretté que 170 postes budgétaires de la protection judiciaire de la jeunesse soient aujourd'hui gelés, d'où son souhait que ces postes soient rapidement réactivés.

Le rapporteur pour avis a estimé nécessaire d'attirer l'attention sur la situation du tribunal pour enfants de Papeete que lui avait signalée **M. Daniel Millaud**.

Il a indiqué que ce tribunal, qui se réduisait à un magistrat et un greffier, faisait aujourd'hui face à un déve-

loppement préoccupant de la délinquance juvénile et que le tribunal avait compétence sur une zone très vaste, ce qui rendait difficile l'intervention sur le terrain d'un seul juge. Il a relevé en outre que le nombre de dossiers en assistance éducative s'élevait à un millier environ (pour 1.863 mineurs) alors que la moyenne nationale d'un cabinet de juge des enfants était de 400.

Aussi a-t-il estimé que la création d'un second poste de juge des enfants apparaissait indispensable dans des délais très brefs.

Puis la commission a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 1995, affectés à la protection judiciaire de la jeunesse.**

- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995 -

RÉCAPITULATIF, ACTUALISÉ AU 3 DÉCEMBRE 1994,
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
I. BUDGETS CIVILS					
A. Budget Général :					
- AFFAIRES ETRANGERES : . Affaires étrangères . Relations culturelles, scientifiques et techniques . Relations culturelles extérieures . Affaires européennes	09.11.94 02.11.94	Adoption Adoption	Etrangères Culturelles Etrangères	23.11.94 15.11.94 23.11.94	Favorable Favorable Favorable
- AFFAIRES SOCIALES, SANTE ET VILLE I. Affaires sociales et santé . Protection 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	17.11.94 17.11.94	Adoption Adoption	Sociales Sociales Sociales Sociales Sociales Economiques Sociales	29.11.94 29.11.94 24.11.94 24.11.94 24.11.94 17.11.94 24.11.94	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
- AGRICULTURE ET PÊCHE <i>. Agriculture</i> <i>. Industries agricoles et alimentaires</i> <i>. Enseignement agricole</i>	08.11.94	Adoption	Economiques Economiques Culturelles	16.11.94 02.11.94 16.11.94	Favorable Favorable Favorable
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE et articles 51, 51 bis et 52 <i>. Anciens combattants</i>	02.11.94 02.11.94	Adoption Adoption	Sociales	23.11.94	Favorable
- COMMERCE ET ARTISANAT et article 55	02.11.94 02.11.94	Adoption Adoption (Sagesse sur 1 amendement)	Economiques	10.11.94	Favorable
- COOPERATION	18.11.94	Adoption	Etrangères	16.11.94	Favorable
- CULTURE ET FRANCOPHONIE et article 56 <i>. Communication audiovisuelle</i> et article 41 et lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 37 <i>. Communication</i> <i>. Culture</i> <i>. Cinéma, théâtre dramatique</i> <i>. Presse</i> <i>. Francophonie</i>	09.11.94 09.11.94 09.11.94 09.11.94	Adoption Adoption Adoption Adoption	Culturelles Culturelles Culturelles Culturelles	23.11.94 16.11.94 16.11.94 17.11.94	Favorable Favorable Favorable 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>	26.10.94	Adoption	Sociales Economiques Lois Economiques Lois	23.11.94 26.10.94 29.11.94 02.11.94 29.11.94	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- ECONOMIE ET FINANCES : <i>. Charges communes et articles 53, 54, 54 bis et 54 ter</i> <i>. Services financiers</i>	18.11.94 03.11.94	Adoption Adoption			
- EDUCATION NATIONALE <i>. Enseignement scolaire</i> <i>. Enseignement technique</i>	03.11.94	Adoption	Culturelles Culturelles	16.11.94 17.11.94	Favorable Sagesse
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE <i>. Enseignement supérieur</i> <i>. Recherche</i> <i>. Recherche</i> <i>. Recherche scientifique et technique</i>	09.11.94 03.11.94	Adoption Adoption	Culturelles Economiques Culturelles	23.11.94 26.10.94 23.11.94	Favorable Favorable Favorable
- ENVIRONNEMENT	09.11.94	Adoption	Culturelles Economiques	16.11.94 17.11.94	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 57 . <i>Urbanisme</i>	17.11.94	Adoption	Economiques	16.11.94	Favorable
II. TRANSPORTS					
1. Transports terrestres	16.11.94	Adoption	Economiques	09.11.94	Favorable
2. Routes et 3. sécurité routière	16.11.94	Adoption	Economiques	09.11.94	Favorable
. <i>Routes et voies navigables</i>					
4. Transport aérien et 5. Météorologie	18.10.94	Adoption			
III. TOURISME	16.11.94	Adoption	Economiques	08.11.94	Favorable
IV. MER :					
. Marine marchande	16.11.94	Adoption	Economiques	16.11.94	Favorable
. Ports maritimes	16.11.94	Adoption	Economiques	10.11.94	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, postes et télécommunications et article 58 . Industrie . Energie . Postes et Télécommunications . Commerce Extérieur . Consommation et concurrence	26.10.94 26.10.94 02.11.94	Adoption Adoption Adoption	Economiques Economiques Economiques Economiques Economiques	17.11.94 10.11.94 16.11.94 17.11.94 17.11.94	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- INTERIEUR ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : I. INTERIEUR . Administration centrale et Sécurité et article 59 . Sécurité publique . Sécurité civile . Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation . Intérieur et décentralisation II. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE . Aménagement rural	15.11.94 15.11.94 15.11.94	Adoption Adoption Adoption	Lois Lois Lois Economiques Economiques	24.11.94 24.11.94 24.11.94 09.11.94 16.11.94	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- JEUNESSE ET SPORTS	19.10.94	Adoption	Culturelles	15.11.94	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- JUSTICE et article 60 . Services généraux . Administration pénitentiaire . Protection judiciaire de la jeunesse	18.11.94	Adoption	Lois Lois Lois	30.11.94 30.11.94 30.11.94	Favorable Favorable Favorable
- LOGEMENT et article 61 . Logement . Logement social	19.10.94 19.10.94	Adoption Adoption	Economiques Sociales	16.11.94 09.11.94	Favorable Favorable
- RAPATRIÉS	18.11.94	Adoption	Sociales	09.11.94	Favorable
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE : I. Services généraux . Fonction publique II. Secrétariat général de la Défense nationale III. Conseil économique et social IV. Plan	12.10.94 18.11.94 12.10.94 19.10.94 26.10.94	Adoption Adoption Adoption Adoption Sagesse	Economiques	16.11.94	Favorable
- TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE . Travail et emploi . Formation professionnelle	09.11.94	Adoption	Sociales Sociales	23.11.94 23.11.94	Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
B. Budgets annexes : - Aviation civile . <i>Aviation civile et transport aérien</i> - Journaux officiels - Légion d'Honneur, Ordre de la Libération - Monnaies et Médailles - Prestations sociales agricoles (BAPSA)	18.10.94	Sagesse	Economiques	09.11.94	Favorable
	19.10.94	Adoption			
	17.11.94	Adoption			
	19.10.94	Sagesse	Sociales	09.11.94	Favorable
	08.11.94	Adoption			
II. DEFENSE					
- Exposé d'ensemble et Dépenses en capital et article 24	27.10.94	Adoption			
- Dépenses ordinaires et article 23 et Etat D	27.10.94	Adoption			
. <i>Nucléaire, espace et services communs</i>			Etrangères	09.11.94	Favorable
. <i>Section "Gendarmerie"</i>			Etrangères	16.11.94	Favorable
. <i>Section "Forces terrestres"</i>			Etrangères	16.11.94	Favorable
. <i>Section "Air"</i>			Etrangères	09.11.94	Favorable
. <i>Section "Marine"</i>			Etrangères	02.11.94	Favorable
III. AUTRES DISPOSITIONS					

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- Comptes spéciaux du Trésor et articles 29 et 30 32 31, 33 à 36	17.11.94	suppression 1 amendement de coordination Adoption			

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mardi 29 novembre 1994 Présidence de M. Jacques Golliet, président - La délégation a tout d'abord procédé à **un échange de vues sur la proposition d'acte communautaire n° E 310, relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises.**

M. Jacques Genton a rappelé que la délégation, lors de sa réunion du 29 novembre 1994, avait décidé d'attirer l'attention de la commission des affaires sociales sur ce texte, car son enjeu ne pouvait être mesuré et apprécié qu'en comparant son contenu avec les dispositions en vigueur du code du travail français. Il a communiqué la teneur de la réponse du président de la commission des affaires sociales, qui précise que la proposition n° E 310 ne s'écarte sensiblement du droit français que sur un point, lequel paraît destiné à disparaître du compromis final en raison de l'opposition de plusieurs Etats membres.

La délégation a alors décidé, compte tenu de ces informations, de ne pas prendre en considération la proposition d'acte communautaire n° E 310.

Puis, la délégation a entendu une **communication de M. Jean Delaneau au sujet de la proposition d'acte communautaire n° E 318, relative à la mise en oeuvre des résultats des négociations du cycle d'Uruguay du GATT.**

M. Jean Delaneau a indiqué que cette proposition tendait à réaliser l'adaptation de la législation communautaire rendue nécessaire par l'accord de Marrakech. Elle aborde simultanément plusieurs domaines : le tarif douanier commun, le textile, l'agriculture, la défense commerciale et la propriété intellectuelle. La Commission euro-

péenne propose de modifier la législation communautaire dans ces divers secteurs par une décision unique. Cette approche est conforme à l'esprit des engagements pris lors de la conclusion des accords, qui sont des accords globaux ; en même temps, elle permet d'avoir une vue complète de l'ensemble des conséquences de ceux-ci sur le droit communautaire, avec toutefois cette réserve que ces accords n'ont pas réglé certains problèmes importants pour lesquels des négociations vont se poursuivre (aéronautique, marchés publics ...).

M. Jean Delaneau a estimé que la Communauté ne devait pas être seule à s'imposer toutes les disciplines de l'accord, et qu'il convenait donc d'être particulièrement vigilant sur l'attitude des autres parties, et notamment des Etats-Unis, en ce qui concerne la législation de mise en oeuvre des accords.

Puis il a souligné que, si la proposition n° E 318 concernait des domaines variés, deux grandes catégories de dispositions retenaient plus particulièrement l'attention : celles qui concernent la défense commerciale, et celles qui concernent l'agriculture. S'agissant de la défense commerciale, le texte va dans le sens d'un renforcement des instruments communautaires, dans un esprit qui paraît conforme à ce qu'avait souhaité le Sénat lorsqu'il s'est prononcé, l'année dernière, sur la défense commerciale de la Communauté lors de l'examen de la proposition d'acte communautaire n° E 3. Le volet agricole présente plus de difficultés : d'une part, les propositions de la Commission européenne ne semblent pas donner toutes les garanties d'une gestion des obligations du GATT au mieux des intérêts des producteurs communautaires ; d'autre part, ces mêmes propositions tendent à modifier la répartition des pouvoirs au sein de la Communauté, au profit de la Commission et au détriment du Conseil.

Au sujet de la question des engagements agricoles de la Communauté, **M. Jean Delaneau** a rappelé que la France avait demandé, dans un memorandum présenté le 8 septembre dernier, que la Communauté s'efforce de tirer

le meilleur parti possible des accords du GATT, en préservant la vocation exportatrice de l'agriculture communautaire et en maintenant la préférence communautaire dans toute la mesure compatible avec les accords de Marrakech. Il a estimé que les propositions de la Commission européenne étaient en retrait par rapport aux propositions de la France. En ce qui concerne les importations de produits agricoles dans la Communauté, l'accord du GATT met en place un mécanisme de tarification qui a pour effet de remplacer par des droits de douane fixes les prélèvements variables qui protégeaient jusqu'à présent le marché communautaire. Ces droits de douane étant calculés à partir du prix d'arrivée des produits importés, le maintien d'une protection du marché communautaire suppose un contrôle de l'authenticité des prix déclarés : sans cela, la préférence communautaire risque d'être contournée par les opérateurs. Le problème est le même pour l'efficacité de la clause de sauvegarde prévue par les accords : la mise en oeuvre de cette clause est fondée sur l'évolution des prix à l'importation ; si les prix déclarés ne sont pas sincères, la clause de sauvegarde risque de perdre une grande partie de cette efficacité. Il est donc essentiel d'obtenir des garanties dans ce domaine, alors que la proposition de la Commission européenne n'en instaure pas. Par ailleurs, en ce qui concerne les exportations agricoles de la Communauté, il est souhaitable que la Communauté utilise toutes les marges de manoeuvre que permet l'accord du GATT. La Commission européenne prévoit de gérer les engagements de la Communauté par un système de certificats d'exportation : ce système, satisfaisant dans son principe, doit être géré de manière dynamique. En particulier, les certificats d'exportation délivrés et non utilisés devraient pouvoir être reportés d'une campagne sur l'autre afin d'utiliser au maximum les possibilités d'exportations subventionnées prévues par l'accord du GATT. La proposition de la Commission européenne ne le prévoit pas, ce qui pourrait pénaliser unilatéralement les exportateurs communautaires en ne leur permettant pas de s'adapter aux fluctuations du marché mondial.

Concluant sur ce point, **M. Jean Delaneau** a jugé à la fois possible et souhaitable d'adopter une attitude plus offensive dans la gestion des engagements agricoles de la Communauté.

Abordant la question des compétences respectives du Conseil et de la Commission, **M. Jean Delaneau** a souligné que la proposition n° E 318 tendait à accroître sensiblement les pouvoirs de la Commission européenne au détriment de ceux du Conseil. Dans le système proposé, la Commission européenne fixerait les règles concernant la vérification des prix à l'importation, les règles de gestion des contingents d'importation, ou encore les règles de gestion des certificats d'exportation. Certes, la proposition prévoit la mise en place d'un comité de gestion, chargé de l'assister, où siègeraient des experts des Etats membres. Mais cette garantie apparaît insuffisante, vu l'importance pour la politique agricole commune des décisions en cause, et par ailleurs fragile, car le Parlement européen milite très activement pour la suppression des comités de gestion, l'actuel président de la Commission européenne s'étant d'ailleurs prononcé dans le même sens. On peut donc craindre qu'à terme cette solution ne laisse aux Etats membres qu'un rôle consultatif dans la gestion des engagements du GATT.

M. Jean Delaneau a jugé souhaitable, en conséquence, que le Sénat appuie sans réserve la position du ministre de l'agriculture, qui s'est prononcé en faveur du maintien des compétences du Conseil. Dans de tels domaines, où elle a des intérêts importants, la France doit continuer à avoir les moyens juridiques de défendre ses positions, ce qui suppose que les décisions soient prises par le Conseil.

Au vu de cette communication, la délégation a décidé, après les interventions en ce sens de **MM. Yves Guéna et Xavier de Villepin**, de charger **MM. Jean Delaneau et Roland du Luart** de présenter en son nom une proposition de résolution sur la proposition d'acte communautaire n° E 318, afin de souligner la nécessité

d'une gestion dynamique des engagements agricoles de la Communauté et de demander le maintien des compétences du Conseil dans la gestion du volet externe des organisations communes de marché.

Puis, la délégation a entendu une **communication de M. Jacques Golliet au sujet de la proposition d'acte communautaire n° E 302, relative à l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) à la convention sur la sûreté nucléaire.**

M. Jacques Golliet a rappelé que la délégation, lors de sa réunion du 29 novembre 1994, s'était prononcée en faveur d'une proposition de résolution invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de la proposition d'acte communautaire n° 302. Il a indiqué qu'ayant été désigné par la commission des affaires étrangères et de la défense comme rapporteur de cette proposition de résolution, il était parvenu à une conclusion différente. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes conduit à admettre que la CEEA a l'obligation d'adhérer à une convention internationale dès lors que celle-ci concerne un de ses domaines de compétence ; or, même si la CEEA n'est compétente que pour une partie restreinte des domaines couverts par la convention sur la sûreté nucléaire, cette compétence partielle, qui concerne notamment les questions sanitaires et les problèmes du stockage et du transport des matières fissiles, est indiscutable. De plus, la Grande-Bretagne ayant finalement renoncé à s'opposer à l'adhésion, la France se retrouve isolée dans son refus.

Concluant son propos, **M. Jacques Golliet** a estimé qu'il convenait, plutôt que de s'opposer purement et simplement à l'adhésion, de tenter d'obtenir un dispositif permettant d'éliminer les inconvénients les plus sérieux de celle-ci.

M. Jacques Genton, après avoir remercié M. Jacques Golliet d'avoir informé la délégation de l'avancement de ses réflexions, a souligné qu'en tout état de cause, le dépôt

d'une proposition de résolution soutenue par la délégation était un point de départ, non un point d'arrivée, puisqu'il appartenait à la commission compétente ou, le cas échéant, à la séance plénière, de définir la position du Sénat.

Enfin, la délégation a désigné **M. Michel Caldaguès comme rapporteur sur la fonction d'exécution des normes au sein de la Communauté ("comitologie")**.

Jeudi 1^{er} décembre 1994 Présidence de M. Jacques Genton, président. Le président Jacques Genton a tout d'abord présenté le **rapport d'information sur la XIe Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)** qui s'est tenue à Bonn les 24 et 25 octobre 1994.

Il a noté que cette XIème COSAC s'était caractérisée par un dialogue particulièrement nourri entre les représentants des Assemblées parlementaires de tous les Etats membres de l'Union et le Gouvernement allemand exerçant la présidence du Conseil de l'Union.

La COSAC a ainsi entendu le Chancelier Helmut Kohl qui, parlant au lendemain de sa victoire électorale, a présenté, avec une tonicité et une allégresse certaines, les priorités de l'Allemagne en matière européenne, ainsi que les sujets qui devront être abordés lors de la réforme de 1996, avant de répondre longuement aux questions qui lui ont été posées par les parlementaires.

La Conférence a ensuite entendu M. Schelter, secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur, M. Topfer, ministre de l'environnement et M. Rexdodt, ministre de l'économie. Dans chacun des cas, un dialogue s'est instauré sur les sujets précis qui étaient abordés par chacun de ces ministres.

Après avoir rappelé que les trois sujets fondamentaux inscrits à l'ordre du jour de cette XIe COSAC étaient :

- la sécurité intérieure et EUROPOL,

- la protection de l'environnement en Europe,
- l'application du principe de subsidiarité,

le **président Jacques Genton** a salué l'initiative des organisateurs, Bundestag et Bundesrat, d'adresser des questionnaires précis à toutes les Assemblées parlementaires sur chacun de ces trois sujets. Les questions étant rédigées de manière à appeler des réponses assez concises, la présidence a pu préparer, à partir de l'ensemble de ces réponses, des synthèses extrêmement intéressantes qui seront reproduites dans le rapport d'information.

Le **président Jacques Genton** a ajouté que le Sénat et l'Assemblée nationale avaient l'intention de reprendre cette formule des synthèses élaborées à partir de questionnaires précis pour la COSAC qui sera organisée à Paris à la fin du mois de février prochain.

Il a alors exposé que cette Conférence parisienne sera organisée essentiellement autour de deux thèmes :

- la lutte contre la fraude dans la Communauté,
- le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

Ce dernier thème devrait permettre d'étudier notamment la possibilité d'associer les Parlements nationaux à la réforme de 1996 ainsi que les répercussions que pourrait avoir une éventuelle différenciation de l'Union européenne sur les rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux.

M. Michel Caldaguès est alors intervenu pour souligner que la prochaine Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, qui aura lieu à Paris en février 1995, serait la dernière occasion offerte aux Parlements nationaux d'agir pour leur association à la réforme institutionnelle de 1996.

En effet, les contributions des institutions devront être achevées pour le mois de juin 1995, date d'ouverture des travaux du groupe de réflexion intergouvernemental. Le semestre qui s'ouvre comporte en outre l'opportunité

exceptionnelle, pour le Parlement français, de s'exprimer sur ce sujet alors même que l'exécutif sera absorbé par l'échéance présidentielle.

M. Michel Caldaguès a indiqué qu'il profiterait de la présentation devant la délégation de son rapport d'information sur la fonction d'exécution des normes au sein de la Communauté (ou comitologie) pour proposer la constitution d'un groupe de travail d'experts qui pourrait élaborer, d'ici à février 1995, un document fixant les conditions d'association des Parlements nationaux à la construction européenne.

Tirant exemple des échanges de vues qui ont eu lieu récemment à Rome entre des parlementaires appartenant aux délégations européennes françaises et italiennes, **M. Michel Caldaguès** a estimé que la position exprimée par la délégation du Sénat pourrait trouver des alliés dans d'autres pays de l'Union.

La délégation a alors approuvé le rapport d'information sur la XI^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui s'est tenue à Bonn les 24 et 25 octobre 1994.

La délégation a ensuite examiné le projet de rapport d'information de M. Yves Guéna sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

M. Yves Guéna a exposé que le traité sur l'Union européenne avait prévu pour 1996 une conférence intergouvernementale portant sur des points précis. Il s'agissait de réexaminer certaines dispositions novatrices à la lumière de l'expérience et de surmonter les divergences qui persistaient dans certains domaines. Le Conseil européen de Corfou a décidé que cette conférence serait préparée par un groupe de réflexion composé de représentants des Etats membres, d'un représentant de la Commission et de deux représentants du Parlement européen ; ses travaux commenceront au début du mois de juin 1995.

Puis, **M. Yves Guéna** a rappelé que la délégation du Sénat avait créé, dans cette perspective, un groupe de travail. L'organisation de la COSAC à Paris, en février 1995, conduit à souhaiter que la délégation ait défini à cette date ses positions sur certains aspects au moins des problèmes que pose la Conférence de 1996 ; la COSAC de Paris traitera en effet notamment du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et des répercussions que pourrait avoir une éventuelle différenciation de l'Union sur les rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux.

M. Yves Guéna a souligné que son premier rapport, qui est un rapport d'étape, s'efforçait seulement de cerner les principaux problèmes sur lesquels la délégation aurait, le moment venu, à prendre position.

Il a indiqué que la Conférence de 1996 aurait tout d'abord à examiner les cinq points prévus par le traité de Maastricht :

- le devenir de la politique extérieure et de sécurité commune,

- la «communautarisation» éventuelle du «troisième pilier» de l'Union (affaires intérieures et justice),

- l'élargissement éventuel de la procédure dite de codécision (qui donne un droit de veto au Parlement européen),

- la mise en place d'une hiérarchie des normes du droit communautaire,

- l'élargissement des compétences de la Communauté européenne à l'énergie, à la protection civile et au tourisme.

M. Yves Guéna a ensuite souligné que les enjeux de la Conférence de 1996 avaient été transformés par deux éléments nouveaux : le processus d'élargissement de l'Union et la revendication d'une démocratisation du processus de décision. Le passage de l'Union à quinze membres est désormais acquis : l'adaptation des institutions européennes à cet élargissement s'est effectuée diffi-

cilement, par le compromis de Ioannina ; la perspective d'un nouvel élargissement, dont le principe est accepté par tous les Etats membres, à une dizaine d'Etats d'Europe de l'Est, sans oublier les candidatures de Chypre et de Malte, exclut que l'on s'en tienne pour l'avenir à un simple ravau-dage. Par ailleurs, les opinions publiques ont pris conscience des problèmes européens et l'attitude des Parlements nationaux a changé, comme l'ont montré la création de la COSAC et la mise en place, dans plusieurs Parlements, de procédures d'examen des propositions d'actes communautaires ; aujourd'hui, il paraît clair que la démocratisation de l'Union ne peut reposer seulement sur le Parlement européen : nombre de parlementaires nationaux ne pourraient désormais accepter une nouvelle version des « Assises de Rome », où le Parlement européen avait exercé une hégémonie de fait.

M. Yves Guéna a estimé que, dans ces conditions, la Conférence de 1996 serait appelée à définir, selon l'expression de M. Alain Lamassoure, un « nouveau pacte fondateur » pour l'Union. Elle devra, tout d'abord, préciser les conditions de fonctionnement d'une Union différenciée, car il est clair qu'un ensemble disparate de vingt-cinq Etats allant de la Finlande au Portugal ne pourra fonctionner à partir du schéma mis au point pour l'Europe des Six. Plusieurs thèses s'affrontent à cet égard : la thèse allemande d'un élargissement rapide accompagné de la formation d'un « noyau dur » ; la thèse française des « cercles concentriques », des rythmes différenciés, et de l'approfondissement par des actions communes ; la thèse britannique, souvent présentée comme celle d'une « Europe à la carte ». Quoi qu'il en soit, il est indispensable de dépasser les querelles sémantiques et de mettre au point des formules viables de fonctionnement différencié pour conserver une Union malgré la disparité de la situation des Etats membres.

La Conférence de 1996 devra également aborder la question de la réforme des institutions européennes. La thèse fédéraliste de l'Allemagne ne paraît acceptable ni

pour la France, ni pour la Grande-Bretagne ; peut-être faudrait-il éviter une controverse sur ce thème en abordant prioritairement trois points :

- les pouvoirs respectifs de la Commission et du Conseil : à cet égard, le gouvernement français souhaite que les pouvoirs de la Commission soient plus clairement délimités et que le contrôle du Conseil sur la Commission soit renforcé ;

- les rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux : la nécessité de mieux associer les Parlements nationaux pose notamment le problème d'une deuxième Chambre représentant les Parlements nationaux et dotée de compétences précises, différentes et complémentaires de celles exercées par le Parlement européen ;

- le rôle directeur du Conseil européen, qui s'exerce aujourd'hui de manière trop discontinue pour être efficace.

Concluant son propos, **M. Yves Guéna** s'est interrogé sur la cohérence de la position allemande, favorable simultanément à l'élargissement et au fédéralisme, et semblant menacer ses partenaires d'une «dérive vers l'Est» en cas de refus de ses thèses. Il s'est également étonné du fait que le Parlement européen soit associé à la préparation de la Conférence de 1996, tandis que les Parlements nationaux, qui auront seuls à en ratifier les résultats, ne le sont pas : il a souhaité à cet égard que les Parlements nationaux soient régulièrement informés de l'avancement des travaux pour pouvoir s'exprimer en temps utile. Enfin, il a souhaité que le Sénat parvienne à définir une position en vue de cette conférence, sans chercher à empiéter sur les prérogatives de l'exécutif ; il a estimé à cet égard nécessaire que la délégation associe les groupes politiques à l'élaboration des priorités du Sénat.

M. Jacques Oudin a déclaré que l'Europe avait été trop longtemps confisquée et qu'aujourd'hui les peuples et les Parlements ne l'acceptaient plus. Il a souligné l'importance du principe de subsidiarité et approuvé l'idée que le processus d'élargissement rendrait nécessaire une diffé-

renciation accrue. Abordant la question des institutions, il a souhaité un réexamen du monopole de proposition de la Commission européenne et, en tout état de cause, un contrôle accru du Conseil sur celle-ci, notamment en matière de négociations commerciales internationales. Il s'est prononcé en faveur d'une seconde Chambre, représentant les Parlements nationaux, qui veillerait notamment au respect du principe de subsidiarité et au partage des compétences. Il a en outre souhaité une régulation des travaux des Conseils spécialisés par le Conseil européen et par le Conseil «éco-fin», une telle régulation lui paraissant indispensable pour une meilleure gestion de la dépense communautaire et pour un meilleur respect du principe de subsidiarité. Enfin, il a estimé que les propositions institutionnelles de l'Allemagne traduisaient la volonté de ce pays d'exercer une influence accrue.

M. Xavier de Villepin a souligné la complexité des problèmes que devra traiter la Conférence de 1996 et a approuvé le souhait du rapporteur d'aboutir à une prise de position claire du Sénat sur certains aspects au moins de ces problèmes. Après avoir exprimé le voeu que l'idée d'acte fondateur ne porte pas atteinte au pilier communautaire de l'Union, et notamment à l'Union monétaire, il a souhaité que la délégation n'adopte pas une vue réductrice de l'attitude de l'Allemagne ; l'opinion allemande est en effet loin d'être monolithique et l'inquiétude qu'expriment parfois les hommes de la génération du chancelier Kohl de voir la construction européenne cesser d'être prioritaire pour l'Allemagne, n'est de ce fait pas un simple argument tactique. Regrettant que la position de la France ne soit pas aujourd'hui facile à percevoir par ses partenaires, il a souhaité une clarification aussi rapide que possible. En conclusion, il a approuvé l'idée de la création d'une seconde Chambre représentant les Parlements nationaux qui pourrait tout à la fois faire respecter le contrôle de la subsidiarité et mener une réflexion sur le long terme.

M. Jacques Golliet a souligné à son tour la nécessité d'une analyse nuancée de la position allemande : l'Allemagne connaît elle aussi des divisions internes, et l'inquiétude de certains de ses responsables n'est pas feinte ; de plus, l'esprit du fédéralisme allemand n'est pas toujours bien compris en France. Abordant la question de l'Union différenciée, il a souligné que la différenciation n'avait pas le même sens selon qu'elle était ou non conçue comme transitoire, et a souligné l'intérêt d'un échéancier pour que tous les Etats membres convergent vers un même but. Il a estimé qu'un assouplissement du monopole de proposition de la Commission n'était pas inenvisageable, mais qu'il conviendrait de s'assurer que la Commission reste associée au processus de décision quand les propositions n'émaneraient pas d'elle. Puis il a souligné la nécessité de renforcer la présidence du Conseil, dont la faiblesse actuelle laisse le champ libre à la Commission : celle-ci remplit en réalité un vide, car les ministres ont une vue trop fragmentaire et discontinue des problèmes, ce qui fait que le Conseil ne peut s'affirmer suffisamment face à la Commission. En conclusion, il a approuvé l'idée de la création d'une seconde Chambre de l'Union, tout en notant que cette idée rencontrait de fortes oppositions.

M. Lucien Lanier a souligné que le fédéralisme européen tel que le concevait l'Allemagne était à bien des égards un prolongement du fédéralisme allemand, correspondant à une longue expérience historique. Estimant nécessaire de préserver l'axe franco-allemand, il s'est demandé si un rapprochement de la France avec les pays méditerranéens ne pourrait contribuer à préserver son équilibre. Enfin, il a souhaité que le processus d'élargissement soit étalé dans le temps, afin d'éviter que la charge d'un trop grand nombre d'Etats membres en grande difficulté économique n'affaiblisse finalement l'Union.

M. Jean Garcia a estimé que les résultats des référendums en Finlande, en Suède et en Norvège, après ceux enregistrés au Danemark et en France, illustraient la montée d'une opposition à l'Europe de Maastricht ; il a

souhaité à cet égard la mise en place d'une commission d'enquête sur le bilan du traité sur l'Union européenne. En conclusion, il a approuvé le souhait du rapporteur de consulter les groupes politiques sur les perspectives de la conférence de 1996.

M. Daniel Millaud a souhaité que la conférence de 1996 clarifie enfin le statut des territoires d'outre-mer et a souhaité que le Sénat intervienne pour la prise en compte de ce problème, qui devrait être abordé dans le rapport final.

En réponse à ces interventions, **M. Yves Guéna** a souhaité que la délégation poursuive ses réflexions, entre autres thèmes :

- sur la création d'une seconde Chambre de l'Union ; il s'est réjoui de constater qu'un accord semblait se dessiner en ce sens ;

- sur le fonctionnement du Conseil ; il a suggéré à cet effet la nomination, par chaque pays, d'un ministre siégeant à Bruxelles et remplissant à un rang plus élevé les fonctions de représentant permanent, de manière à renforcer la permanence et l'autorité du Conseil ;

- sur la présidence du Conseil ; il a souligné les conséquences d'une rotation semestrielle de la présidence dans une Union élargie et la nécessité de mieux prendre en compte les poids respectifs des divers Etats membres ;

- sur le monopole de proposition de la Commission, qui pourrait éventuellement être assoupli au profit du Conseil ;

- sur les modalités de l'association des territoires d'outre-mer.

Il a souligné que la conférence de 1996 n'avait aucunement le mandat de remettre en cause l'Union économique et monétaire, dont les modalités ont été arrêtées par le traité de Maastricht. Par ailleurs, il n'a pas jugé utile la mise en place d'une commission d'enquête sur l'application de ce traité ; d'abord parce que le groupe de réflexion intergouvernementale dont les travaux commenceront en

juin 1995 doit être saisi de rapports sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne établis par chacune des institutions ; ensuite parce que la délégation recueillera les contributions de tous les groupes politiques du Sénat.

La délégation a alors approuvé à l'unanimité le rapport d'information de M. Yves Guéna sur la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
MISSIONS D'INFORMATION, DÉLÉGATIONS ET
DE L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES
POUR LA SEMAINE DU 5 AU
10 DÉCEMBRE 1994**

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mercredi 7 décembre 1994

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 100 (1994-1995) de MM. Jean Delaneau et Roland du Luart, sur le projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en oeuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (n° E-318).

- Examen du rapport de M. Jean-Paul Emin sur la proposition de résolution n° 56 (1994-1995) de MM. Ernest Cartigny et Xavier de Villepin, sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement et sur la proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CE) n° 3833/90, (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement (n° E 303).

- Examen du rapport de M. Gérard Larcher sur la proposition de loi n° 90 (1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relative à la diversité de l'habitat.

- Examen du rapport de M. Michel Souplet sur le projet de loi n° 89 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de modernisation de l'agriculture.

éventuellement, à 14 heures 30 :

- Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Mercredi 7 décembre 1994

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 68 (1994-1995) sur la proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (n° E-302) (Rapport n° 101 de M. Jacques Golliet mis en distribution le jeudi 1er décembre).

Délai-limite fixé pour le dépôt, auprès du secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission.

Mardi 6 décembre 1994, à 12 heures

- Adoption de la Résolution de la commission sur cette proposition de décision.

- Examen du rapport de M. Guy Penne sur le projet de loi n° 1423 (10e législature) en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

- Examen du rapport de M. Serge Vinçon sur le projet de loi n° 1640 (10e législature), en cours d'examen par l'Assemblée Nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union Européenne.

- Désignation éventuelle d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 1994, en cours d'examen par l'Assemblée Nationale, n° 1716 (10e législature).

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale :

. n° 1729 (10e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur les modalités du transfert de propriété du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz à la France (ensemble une annexe), signé à Paris le 3 octobre 1994 ;

. n° 1727 (10e législature) autorisant la ratification de la convention entre le Gouvernement de la République

française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la circulation et au séjour des personnes ;

. n° 1728 (10e législature) autorisant l'approbation d'un accord entre la République française et la République d'Ouzbékistan sur la liberté de circulation.

Commission des Affaires sociales

Jeudi 8 décembre 1994

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Communication du président préalable au débat en séance publique sur le rapport relatif à l'évolution des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

- Examen du rapport d'information de M. Lucien Neuwirth, président du groupe d'études des problèmes posés, en France, par le traitement de la douleur.

- Audition de M. Jean-Paul Delarbre, président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS).

- Examen d'une demande de désignation d'une mission d'information sur les conditions du développement des thérapies géniques et cellulaires.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 69 (1994-1995) de Mme Maryse Bergé-Lavigne, tendant au remboursement des frais de transport des demandeurs d'emploi.

Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation

Mercredi 7 décembre 1994

à 10 heures

Salle de la Commission

- Nomination d'un rapporteur et examen du projet de loi n° 99 (1994-1995) relatif aux conditions de privatisation de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA).

- Demande de saisine pour avis et nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 89 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de modernisation de l'agriculture.

- Sous réserve de son adoption en conseil des ministres et de son dépôt sur le bureau du Sénat, nomination d'un rapporteur et examen du projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres des Communautés européennes, adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994.

- Examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 78 (1994-1995) de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (M. Jean Arthuis, rapporteur général).

- Désignation des candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1995.

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein de la Commission centrale de classement des débits de tabac.

Samedi 10 décembre 1994

à 9 heures 30

Salle de la Commission

- Examen des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 78 (1994-1995) de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (M. Jean Arthuis, rapporteur général).

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mercredi 7 décembre 1994

à 9 heures

Salle de la Commission

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Pierre Fauchon sur les textes suivants :

. projet de loi organique n° 86 (1994-1995), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, relative au statut de la magistrature ;

. projet de loi n° 88 (1994-1995), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ;

. projet de loi de programme n° 87 (1994-1995), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la justice.

Eventuellement, jeudi 8 décembre 1994

à 9 heures

Salle n° 207

- Suite éventuelle de l'ordre du jour de la veille.

Mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction

Jeudi 8 décembre 1994

à 14 heures 30

Salle n° 207

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Jeudi 8 décembre 1994

à 10 heures, 15 heures et, éventuellement, le soir

Salle n° 261

- Désignation de candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

- Examen du rapport de MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault et Claude Belot, sur le projet de loi n° 1646 (A.N.) d'orientation pour l'aménagement et le

développement du territoire (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat

Mercredi 7 décembre 1994

à 15 heures

Salle n° 213

- Audition de MM. les Questeurs sur le compte administratif 1993.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mardi 6 décembre 1994

à 15 heures 15

Salle n° 261

- Examen du projet de rapport d'information de M. Paul Masson sur l'Europe et sa sécurité.

- Examen des propositions d'acte communautaire n° E 325 à E 332.

Mercredi 7 décembre 1994

à 15 heures

Salle n° 261

- Examen du projet de rapport d'information de M. Michel Caldaguès sur la fonction d'exécution des normes au sein de la Communauté (ou comitologie).

- Audition de M. Jacques Leprette, ancien Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes, sur l'évolution institutionnelle de l'Union européenne.

Délégation pour la Planification

Mardi 6 décembre 1994

à 17 heures

Salle GA 102

(6, rue Garancière, 1er étage)

- Audition de M. Jean-Baptiste de Foucault, Commissaire au Plan, sur les conclusions des rapports :

. de M. Jean de Gaulle (L'Avenir du Plan et la place de la planification dans la société française) ;

. du Groupe Perspectives macroéconomiques présidé par M. Gérard Maarek (Coût du travail et emploi : une nouvelle donne) ;

. de la Commission présidée par M. Alain Minc (La France de l'an 2000).

- Examen du rapport d'information sur les perspectives économiques à moyen terme (M. Bernard Barbier).

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 7 décembre 1994

à 10 heures 30

à l'Assemblée nationale levard Saint-Germain

(8^e étage - Salle 8836)

- Examen des conclusions des rapports de :

. M. Charles Descours, sénateur, sur l'évolution du secteur des semi-conducteurs et de la micro-électronique ;

. M. Henri Revol, sénateur, sur les enjeux des coopérations technologiques avec les pays d'Europe centrale et orientale.

- Présentation par M. Franck Sérusclat, sénateur, des grandes lignes de son rapport relatif aux conséquences de l'évolution des technologies de transmission de données sur l'organisation dans le temps et dans l'espace de la vie des hommes.

- Éventuellement, désignation d'un rapporteur pour traiter la nouvelle saisine de la commission des lois du Sénat sur les techniques de reconstitution d'images dites "images synthétiques".